

LUISS



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Storia dell'economia e dell'impresa

Due sfide del Passato e del Presente per l'economia e la Pubblica Amministrazione: il Piano Marshall e il PNRR

RELATRICE

Prof.ssa Rita Mascolo

CANDIDATA

Flaminia Persichini

Matricola 239461

Anno Accademico 2021-2022

INDICE

Introduzione	4
Capitolo 1: Situazione politico-economica nel secondo dopoguerra	6
1.1 Conseguenze post-belliche mondiali	6
1.2 Caso italiano	7
1.3 Piano Marshall	11
1.3.1 “Lotta all’ultimo dollaro”: l’Italia	17
1.3.2 Ripresa economica italiana	20
Capitolo 2: Situazione politico-economica Covid-19	23
2.1 Conseguenze mondiali della pandemia: settori economici, occupazione, produttività	23
2.1.1 Scenario europeo: effetti e conseguenze dello shock pandemico.....	25
2.2 L’Italia e le criticità del Covid-19	27
2.3 Affrontare la crisi pandemica: l’Italia	31
2.3.1 Misure nazionali ed europee contro la crisi.....	31
2.3.2 Next Generation Eu: struttura e funzionamento	32
2.3.3 L’Italia e il PNRR: Italia Domani	35
2.4 Tra passato e presente: PNRR e Piano Marshall	38
Capitolo 3: Una nuova era per la Pubblica Amministrazione	43
3.1 Evoluzione normativa della Pubblica Amministrazione: i primi passi verso la digitalizzazione	43
3.2 Le sfide del PNRR: la transizione digitale della Pubblica Amministrazione	49
Conclusioni	58
Bibliografia	60
Sitografia :	60
Ringraziamenti	63

Introduzione

“Vincere una guerra non basta. E’ più importante organizzare la pace”¹. (Aristotele)

Circa 90 anni fa si concluse una delle guerre più devastanti che il mondo si trovò ad affrontare: la Seconda guerra mondiale. Il conflitto vide scontrarsi, sul territorio europeo, popoli tra loro culturalmente diversi, ma accumulati dalla voglia, a guerra conclusa, di ricostruire la propria Nazione. Le potenze europee furono colpite sotto ogni aspetto, da quello economico a quello politico e sociale, e costrette, a fine conflitto, a fare un bilancio delle proprie perdite e danni economici. La frase di Aristotele sottolinea l’importanza delle conseguenze della guerra, ed in particolare l’impegno che gli Stati dovrebbero sostenere per rinascere dalle macerie e creare un nuovo equilibrio in grado di durare nel corso degli anni. Conclusa la guerra, infatti, era necessario far ripartire il motore europeo, ma soprattutto garantire una riorganizzazione pacifica che evitasse lo scoppio di una futura guerra mondiale.

Gli Stati Uniti, a differenza dei Paesi europei che avevano combattuto sul proprio territorio, uscirono dal conflitto come vincitori, subendo danni e perdite minime. Per questo motivo, gli Stati Uniti furono in grado di finanziare i Paesi alleati attraverso l’invio di risorse e materiali, tentando di stimolare la ripresa del mercato europeo. L’impegno statunitense, tuttavia, non ottenne i benefici sperati, in quanto i Paesi esigevano, a causa delle distruzioni subite, un programma ben strutturato che definisse quanti fondi inviare ad ogni singolo Stato e come utilizzarli. Per questo motivo, il 5 giugno del 1947 fu annunciato l’“European Recovery Program”, dal Segretario di Stato George Marshall, da cui prese il nome il Piano, con l’obiettivo di ricostruire i Paesi europei distrutti, attraverso l’invio di risorse economiche e materiali da parte degli Stati Uniti.

Nel primo capitolo di questo elaborato verrà approfondita, a seguito di una panoramica mondiale della situazione politico-economica nel secondo dopoguerra, la questione italiana ed in particolare come il nostro Paese beneficiò degli aiuti americani, attraverso il Piano Marshall, ed infine si spiegheranno i risvolti positivi che il programma ebbe sulla produttività italiana e sul suo reddito nazionale.

Circa 70 anni dopo il discorso di George Marshall, il mondo si è trovato in ginocchio di fronte ad una nuova guerra, non combattuta sui suoli di battaglia, bensì tra le corsie degli ospedali. La crisi sanitaria nata con la diffusione del Covid-19, ha infatti comportato dei rilevanti danni a livello economico, sociale e politico, che hanno spinto i Governi nazionali ad agire, per cercare di arginare la diffusione del virus e le conseguenze che ha portato con sé.

Il secondo capitolo, analizzerà quanto appena detto: inizialmente verrà descritto come lo scenario europeo ed in particolare quello italiano sia cambiato, a seguito della diffusione del Covid-19, approfondendo le relative conseguenze economiche e sociali. Successivamente, si descriverà nel dettaglio il programma “Next Generation Eu”, alla base del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR), piano che definisce le missioni e gli obiettivi da raggiungere, nel quinquennio 2021-2026, in linea con la Commissione europea, per garantire la ripresa economica italiana e un suo sviluppo competitivo nei settori digitale, infrastrutturale e ambientale. Alla fine del secondo capitolo, verrà affrontato il confronto tra il Piano Marshall e il PNRR, i

¹ <https://bfrasi.com/vincere-una-guerra-non/>

quali, nonostante appartengano a due epoche e contesti storici differenti, sono in realtà accumulati da alcuni aspetti strutturali e organizzativi.

In particolare, il Piano Marshall è stato il primo grande programma di ricostruzione, in grado di raggiungere diversi obiettivi, tra cui, il più importante, la collaborazione tra le potenze europee per garantire la ripresa degli scambi commerciali e dei mercati interni; inoltre, il programma merita anche di essere ricordato per la sua struttura organizzativa, in quanto attraverso le varie istituzioni, come l'ECA e l'OECE, è stato possibile sia gestire contemporaneamente sia le richieste dei vari Paesi europei, sia suddividere i fondi in base alle situazioni emergenziali in cui versavano gli Stati.

Anche il PNRR può definirsi un piano di ricostruzione per realizzare, non tanto il ristoro dei danni materiali subiti, come nel caso del Piano Marshall, piuttosto il rilancio dell'economia italiana e migliorarne la sua competitività e produttività, attraverso investimenti e riforme in linea con gli obiettivi di digitalizzazione e sostenibilità, disposti dalla Commissione europea.

Infine, nel terzo capitolo di questo elaborato si approfondirà una componente della prima missione del PNRR, riguardante la digitalizzazione e l'innovazione, ovvero la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (PA) italiana; infatti, la PA italiana per anni ha attraversato cicli di riforme che non hanno portato ai cambiamenti sperati, rimanendo così il nostro Paese indietro rispetto ai vicini Stati europei, in campo di innovazione e modernizzazione dei sistemi pubblici informatici. La sfida del Piano italiano, in questo caso, sarà quello di riuscire ad utilizzare al meglio i fondi europei ottenuti, per semplificare il rapporto tra Stato e cittadino, snellire l'apparato burocratico e rendere più semplici i procedimenti amministrativi.

Capitolo 1: Situazione politico-economica nel secondo dopoguerra

1.1 Conseguenze post-belliche mondiali

Il XX secolo ha aperto la strada alle prime guerre “mondiali”, in cui ogni Paese veniva chiamato in causa sia direttamente che indirettamente, superando in questo modo il periodo delle guerre nazionali combattute unicamente tra singoli Stati. Dopo la Prima guerra mondiale, infatti, non era più immaginabile un conflitto in cui non venissero coinvolte tutte le potenze del mondo².

La Seconda guerra mondiale, svoltasi dal 1939 al 1945, fu combattuta principalmente sul territorio europeo, dove l'intera area venne devastata da continue battaglie e bombardamenti aerei. A causa della guerra ci furono danni, sia visibili che invisibili materialmente, di enorme portata economica. L'Europa era stata devastata su tutti i fronti: da quello economico a quello politico fino al fronte sociale e demografico. Infatti, oltre ad occuparsi delle ricostruzioni materiali, occorreva considerare anche la drastica diminuzione della capacità produttiva, dovuta a una notevole riduzione delle materie prime di cui l'Europa era fiorente anni prima, ma che a causa della guerra, si vedette dimezzare, come nel caso per esempio della produzione di carbone. Anche gli scambi commerciali ne avevano risentito, infatti in mancanza di input produttivi le bilance commerciali dei vari Paesi erano in forte squilibrio, in quanto importavano molto di più di quanto invece potevano esportare; oltretutto, le barriere commerciali innalzate dai vari paesi, come dazi e contingentamenti, avevano causato il rallentamento degli scambi nel territorio europeo.

Sul fronte politico, invece, furono chiare le due sfere di maggiore influenza che andarono a crearsi, da un lato l'Europa orientale, assoggettata alla potenza sovietica con politiche filocomuniste, dall'altro lato l'Europa occidentale, sotto la sfera di influenza americana, maggiormente liberista. In particolare, a seguito della creazione di questi due blocchi opposti, i vari Stati nazionali, ormai deboli dopo la guerra, rimasero in piedi principalmente grazie all'appoggio che essi ricevevano da l'una o dall'altra superpotenza, modificando così l'idea che gli Stati nazionali potessero continuare a sussistere senza “avvicinarsi” alla potenza estera più vicina alla loro cultura.

A livello sociale la guerra aveva portato enormi disagi alle popolazioni: distrutto intere abitazioni, causato vittime, provocato un aumento della disoccupazione, con conseguente diminuzione dei redditi pro capite, ma soprattutto diminuito enormemente il livello di alimenti disponibili per i popoli europei.

In ambito finanziario, una crescente inflazione- dovuta a un'eccessiva stampa di moneta- con la conseguente perdita di valore delle varie monete e il disordine dei sistemi fiscali, aveva notevolmente ridotto il commercio internazionale e le attività economiche dei singoli Paesi. Inoltre, continuava ad alimentarsi la crisi di insolvenza dei Paesi europei verso gli Stati Uniti, per i prestiti ottenuti nel periodo bellico, e tale disavanzo era di dimensioni tali da esasperare ancora di più la bilancia dei pagamenti, spingendo i Paesi europei a continui

² Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

prelievi dalle riserve monetarie nazionali. Quindi, lo stato precario in cui versavano gli animi europei, necessitava di un grande aiuto per ritornare alla normalità o almeno ad un nuovo equilibrio, possibilmente prospero³.

Gli Stati Uniti d'America, al contrario, considerata la loro notevole distanza dai campi di battaglia, riuscirono a portare avanti l'attività economica interna, infatti aumentò la loro capacità produttiva, ma soprattutto implementarono il commercio transatlantico con i Paesi Alleati, grazie ad una produzione di guerra, basata su armi, aerei, carri armati e navi⁴.

Infatti, considerando questo ultimo punto, prima dell'effettiva entrata in guerra degli Stati Uniti, essi parteciparono indirettamente al conflitto attraverso un piano di aiuti definito "Lend-Lease Bill" (affitti e prestiti), approvato nel marzo del 1941 e protratto fino al 1945, tramite cui si impegnavano ad inviare circa 50,1 miliardi di dollari dell'epoca, in armi, carri armati e aerei, ma anche materie di prima necessità come cibo e petrolio, da distribuire tra Gran Bretagna, Russia e altri Paesi alleati. La particolarità di questa manovra di aiuti, che precedette il più complesso Piano Marshall, era che non prevedeva pagamenti immediati agli USA ma, al contrario, i rifornimenti essenziali venivano inviati sotto forma di prestiti o affitti il cui pagamento sarebbe stato posticipato, per quei Paesi che il presidente americano Roosevelt considerava di fondamentale importanza per la difesa della propria Nazione⁵.

Grazie al "Lend-Lease" gli Stati Uniti divennero il cosiddetto "arsenale della democrazia", così definito dal Presidente Roosevelt, al fine di garantirsi un posto predominante nell'ordine politico ed economico internazionale a guerra terminata⁶.

Gli aiuti che gli Stati Uniti inviarono nel periodo bellico furono di vitale importanza per la loro economia, in quanto la loro produzione interna aumentò al tal punto da risolvere i problemi legati alla crisi del '29, come la disoccupazione, garantendo un aumento dei salari e di conseguenza dei consumi privati; a dimostrazione di ciò, il Pil americano salì fino a raggiungere nel 1945 circa il 50% del Pil mondiale. Quindi si può concludere che, alla luce dei fatti esposti, la scommessa statunitense dell'entrata in guerra risultò vincente, ottenendo infatti sia ritorni economici che reputazionali⁷.

1.2 Caso italiano

L'Italia, come il resto d'Europa, uscì con serie difficoltà dal conflitto mondiale, subì perdite del proprio patrimonio, per un totale di circa 10.000 miliardi di lire, valore al 1954, pari a circa 6.500 miliardi di lire nel 1947 (coefficiente di rivalutazione del 1947 uguale a 1,562)⁸; la situazione in cui versava la penisola italiana, era aggravata anche da ulteriori elementi che rendevano la sua struttura economica piuttosto debole, come: la mancanza di risorse naturali, l'aumento della pressione demografica e anche la conformazione del Paese

³ Giuseppe Mammarella, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Bari, Laterza 1999

⁴ Ennio De Simone, *Storia economica dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Milano, Franco Angeli, 2018, p.206

⁵ <https://pochestorie.corriere.it/2020/04/20/piano-marshall-storia-di-due-parole-magiche-contro-ogni-tipo-di-crisi/>

⁶ <https://www.history.com/topics/world-war-ii/lend-lease-act-1>

⁷ <http://www.tuttostoria.net/storia-contemporanea.aspx?code=846>

⁸ <https://rivaluta.istat.it>

stesso, non rendeva facili e convenienti gli spostamenti.⁹ Tutti questi elementi peggiorarono ancora di più la situazione post-bellica italiana.

Molti settori italiani furono danneggiati dalla guerra come: le abitazioni con 3.200.000 vani distrutti, le opere pubbliche con danni valutati nel 1945 a circa 500 miliardi di lire, l'agricoltura con danni pari a circa 550 miliardi di lire nel 1949, le aziende commerciali con perdite di circa 400 miliardi di lire al valore attualizzato nel 1954 (pari a circa 245,08 miliardi di lire al 1947) , ma soprattutto gli impianti industriali persero circa il 20% del loro valore totale anteguerra, contribuendo alla riduzione della capacità produttiva.

Oltre alle distruzioni materiali, la penisola italiana si dovette occupare anche di un importante problema sociale: il tasso di disoccupazione; tale indice salì notevolmente a seguito del congedo degli eserciti italiani, della dismissione di attività belliche da parte delle imprese e della riduzione dell'attività produttiva.

Un altro settore importante, che risentì della guerra, fu l'amministrazione finanziaria pubblica, la quale subì una diminuzione delle entrate, che dovevano anche adeguarsi al nuovo valore della moneta, e i costi da affrontare erano sempre più alti.¹⁰

In particolare, per rendere al meglio l'evidenza di come gli anni della guerra abbiano impattato sensibilmente sul valore della lira italiana, si riporta, nella pagina seguente, la tabella ISTAT della rivalutazione monetaria dal 1861 al 2020. Nella tabella, accanto ad ogni anno è riportato il coefficiente di trasformazione dei valori monetari con base 1913=1.

Assumendo quindi come punto di partenza 1, dalla tabella è possibile notare come nel 1947 il coefficiente era pari a 198,875, quindi per esempio i beni che potevano essere acquistati con 1000 lire nel 1913 e con 6.129 lire nel 1941, gli stessi beni potevano essere acquistati nel 1947 solo disponendo di 198.875 lire (l'indice passò da 6,129 a 198,875 in soli 6 anni!). Quindi anche per acquistare i beni più semplici, occorrevano ingenti somme di denaro. Oltre all'aumentato costo per i consumatori, dovuto ad un potere di acquisto della moneta diminuito (basti pensare che nel 1947 il costo della vita era aumentato di circa 32 volte rispetto al 1941), la situazione sociale era aggravata dal fatto che faticandosi a trovare e comprare i beni di prima necessità, si era sviluppato un forte aumento della criminalità e del mercato nero.

⁹ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

¹⁰ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

Prospetto 1 - Numeri indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) (a): BASE 1913=1

Anni	Indici
1941	6,129
42	7,084
43	11,880
44	52,794
45	103,980
1946	122,716
47	198,875
48	210,569
49	213,655
50	210,786

(tabella Istat "Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2020", fonte: https://www.istat.it/it/files//2021/06/Nota_informativa_valore_moneta_2020.pdf)

Alla luce dei vari problemi riportati, l'attività economica faticava a riprendersi così come gli scambi commerciali con altri Paesi, fondamentali per l'Italia, la quale scarseggiava di materie prime. Quindi, data la difficile situazione che si trovava ad affrontare il nostro Paese, era evidente che esso non poteva affrontare tutto ciò da solo, né tantomeno affidarsi ai Paesi europei vicini, distrutti anche essi dal conflitto.

Dal 1943, in piena guerra, gli Stati Uniti d'America vararono diversi programmi assistenziali, oltre al già citato "Lend-Lease Bill", per assistere i Paesi europei alleati che si trovavano in grosse difficoltà economiche e sociali. Alcuni di questi programmi si protrassero anche oltre il conflitto, per aiutare, nell'immediato, quei Paesi che ne necessitavano, e che non erano in grado di uscire dalla crisi in cui versavano, senza l'aiuto di una potenza economicamente stabile e solida, come gli Stati Uniti d'America.

Considerando il caso italiano, anche il nostro Paese usufruì di tali aiuti economici esteri, sia durante il conflitto che a guerra conclusa; in particolare, citando solo alcuni dei fondi di cui beneficiò, si ricorda: dal 1943 al 1945 aiuti per circa 490 milioni di dollari che aiutarono il nostro Paese nel provvedere generi alimentari e materie prime per la popolazione; dal 1946 al 1947 gli aiuti UNRRA ("United Nations Relief Rehabilitation Administration") pari a 589,4 milioni di dollari di cui 440 milioni erano stati conferiti dagli Stati Uniti, destinati alla ricostruzione post-bellica; dal 1947 al 1948 ricevette dal programma "Interim Aid" fondi per un totale di 176,1 milioni di dollari, ultimi fondi ricevuti prima della nascita del Piano Marshall. Il totale dei

principali fondi diretti e gratuiti che l'Italia ricevette fu pari a 1516,2 milioni di dollari¹¹. Oltre ad aiuti diretti, furono finanziati prestiti per un totale di 375,1 milioni di dollari, per determinati settori produttivi italiani, da parte di Istituti Bancari statunitensi.

Alla luce dei dati riportati, si evidenzia come l'Italia beneficiò di un enorme supporto, sia durante gli anni di guerra (dopo essersi schierata con gli Alleati) che a conflitto terminato, ricevendo aiuti, fino al 1948, per un totale di 2.230,3 milioni di dollari¹².

Tali fondi, che precedettero "l'European Recovery Program", erano stati elargiti senza alcun piano di base ben definito, ma venivano frazionati tra i Paesi, tra cui anche l'Italia, in base alle loro richieste di aiuto, per poi lasciare a questi ultimi la scelta finale su come spartirli nei diversi settori economici.

In particolare, con il programma UNRRA ("United Nations Relief Rehabilitation Administration") elargito tra il 1945 e il 1947, si inizia a intraprendere un percorso che porterà poi alla definizione di un vero e proprio piano di aiuti per la ricostruzione europea; tale programma aveva lo scopo di aiutare i Paesi più colpiti dalla guerra, tra cui anche l'Italia, riorganizzando la ripresa della produzione agricola e industriale, grazie ai versamenti effettuati dalle nazioni che non avevano subito grossi danni e perdite durante il Secondo conflitto mondiale. Anche in questo caso i contributi maggiori provenivano dagli Stati Uniti, diventando quindi la fonte principale a cui far riferimento per l'ottenimento di mezzi finanziari e merci. Tramite questo programma il nostro Paese beneficiò di un primo piano con degli obiettivi per la diffusione dei fondi, avente scopi ben delineati e modalità di funzionamento differenti rispetto agli aiuti "sporadici" ricevuti negli ultimi anni.

È interessante approfondire il funzionamento del programma UNRRA, in quanto oltre ad essere innovativo rispetto agli aiuti precedenti, verrà anche ripreso, in modo più strutturato, nel successivo ERP. Attraverso tale istituzione l'Italia beneficiò di beni materiali, ma anche e soprattutto di mezzi finanziari; in particolare, venivano spedite, gratuitamente, merci e beni di prima necessità e il Governo italiano distribuiva una parte di essi al popolo senza alcun pagamento, mentre la restante parte veniva rivenduta sul mercato interno italiano a prezzi stabiliti dal piano UNRRA, ottenendo in tal modo l'Amministrazione Pubblica fondi aggiuntivi per la ricostruzione economica. Quantificando l'intera operazione, si stima che l'Italia ottenne importazioni per un valore di circa 440 milioni di dollari (circa 147 miliardi di lire, valore ottenuto moltiplicando per il cambio \$/lira nel 1947 pari a 350)¹³, dal 1945 fino a metà 1947, e dalla vendita delle merci estere da parte del Governo italiano ai produttori nazionali, si ottennero ricavi netti per un totale di 82,7 miliardi di lire che andavano a costituire un'ulteriore risorsa per lo Stato italiano, cioè il Fondo-Lire UNRRA, di cui circa il 60% di essi furono utilizzati per piani industriali, sanitari ed edilizi.¹⁴

Il programma UNRRA non andò oltre il primo semestre del 1947 e nonostante la chiusura definitiva dell'organizzazione internazionale, molti Paesi europei, tra cui l'Italia, continuarono a ricevere fondi dagli Stati Uniti; anche in questo caso il Governo italiano creò un nuovo fondo, denominato Fondo-Lire AUSA,

¹¹ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

¹² Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

¹³ https://www.treccani.it/enciclopedia/lira_res-bf4920d3-87ea-11dc-8e9d-0016357eeec51_%28Enciclopedia-Italiana%29/

¹⁴ https://www.treccani.it/enciclopedia/unrra_%28Enciclopedia-Italiana%29/

(“Aid from the United States of America”) formato dai ricavi delle vendite delle importazioni americane pari a 40,5 miliardi di lire, impiegati per piani di ricostruzione materiale quali: lavori pubblici, ricostruzione del sistema ferroviario, ripresa edilizia ed altri programmi¹⁵.

Nonostante la destinazione di molteplici fondi al popolo europeo, essi non avendo carattere di piani prestabiliti, con missioni ed obiettivi ben specifici, rimasero dei “semplici” aiuti sporadici che non arrecarono i frutti sperati; anche se c’era stato un avanzamento innovativo tramite il sistema UNRRA, non si era stati in grado di raggiungere l’obiettivo principale: la ripresa economica europea. I danni, ancora da sanare, erano molteplici e occorreva intervenire urgentemente su diversi fronti; l’obiettivo era cercare di trovare una via di uscita dalla condizione di miseria nel breve termine, ponendo le basi per garantire una ripresa nel lungo periodo. Oltretutto un grande problema era costituito dal fatto che negli anni precedenti non si erano costruiti organismi adeguati in grado di allocare in modo efficiente le risorse ottenute dall’estero, e coordinarne l’utilizzo tra i vari Stati. Era perciò necessario un piano ben strutturato, con linee guida chiare e con organi competenti, al fine di evitare che ogni Paese sperperasse i fondi ricevuti, ma li utilizzasse con una corretta cognizione di causa.

1.3 Piano Marshall

La descrizione dei piani che anticipano “l’European Recovery Program” (ERP), contenuta nel paragrafo precedente, è di fondamentale importanza per entrare nell’ottica dello scopo e del funzionamento del programma per la ricostruzione europea. I fondi elargiti tramite questo piano, rispetto a quelli inviati durante il Primo conflitto mondiale, furono per la maggior parte distribuiti in modo gratuito, evitando così di ripetere la situazione destabilizzante che obbligò i Paesi europei dopo il 1918 a ripagare i debiti di guerra verso i Paesi vincitori.

Infatti, occorre ricordare le parole del famoso economista inglese Keynes, in cui nel suo trattato intitolato “Le conseguenze economiche della pace”, scritto dopo aver assistito ai negoziati di pace di Versailles nel 1919, affermò che occorreva avere uno sguardo più oggettivo sulla situazione post-bellica, mettere da parte per un momento le rivalità nazionalistiche e cercare di avere una visione più in grande; in particolare, la decisione dei Paesi vincitori di imporre il pagamento di ingenti somme, avrebbe soltanto impoverito ulteriormente i Paesi sconfitti ed inasprito i rapporti già tesi tra gli europei. Infatti, il Paese che subì maggiormente il costo dei danni di guerra e le imposizioni dei vincitori, fu lo stesso che vent’anni dopo avrebbe scatenato una guerra di dimensioni superiori, con distruzioni inimmaginabili¹⁶.

La visione lungimirante di Keynes purtroppo non bastò ad evitare lo scoppio di un’altra guerra, ma le sue parole furono alla base del principio di costruzione del Piano Marshall; infatti, l’obiettivo statunitense era quello di evitare di inasprire ulteriormente i rapporti tra i Paesi europei, intervenendo attivamente per la ripresa economica e politica dei vari Stati, piuttosto che aggravare la loro situazione finanziaria indebitandoli oltre le loro capacità.

¹⁵ https://www.treccani.it/enciclopedia/unrra_%28Enciclopedia-Italiana%29/

¹⁶ <http://www.e-storia.it/Public/e-Storia-Anno-IX-Numero-2-giugno-2019-Articolo-4.pdf>

La creazione di tale piano fu conseguenza della cosiddetta “dottrina Truman”, frutto del pensiero del Presidente degli Stati Uniti dal 1945 al 1953, Harry Truman; egli sosteneva l’urgenza nell’aiutare quei Paesi usciti devastati dalla guerra, sotto ogni punto di vista, ed evitare ulteriori situazioni in cui i popoli liberi potessero essere vittime di sovversioni interne o di soprusi esterni, pericolosi per l’equilibrio europeo. Era chiaro quindi che l’obiettivo di tale politica era quello di evitare influenze “disturbanti” e opposte al liberismo economico americano; infatti, Harry Truman sosteneva una politica di “contenimento” contro i popoli sovietici, ma anche verso quelle minoranze comuniste che erano presenti in Paesi europei, come in Italia, mostrando in questo modo una linea chiara di una nuova politica estera americana, assumendo il ruolo di unica potenza in grado di mantenere l’ordine internazionale. Affinché ciò avvenne, e per evitare eventuali espansioni sovietiche e turbamenti dell’equilibrio europeo, gli Stati Uniti iniziarono a creare stretti e solidi legami con i Paesi oltreoceano sostenendoli a livello economico e garantendone un sostegno politico¹⁷.

Oltre alla ideologia politica di base, gli USA furono spinti ad agire anche e soprattutto per un motivo economico, ovvero evitare di ricadere in una crisi di sovrapproduzione, dovuta alla dismissione improvvisa di produzioni belliche alla fine del conflitto, ma soprattutto perché il mercato interno americano era saturo e non poteva contare sul mercato europeo. Il fine di questo piano era quindi di dare una spinta iniziale per rimettere in moto il “motore” europeo in modo che, una volta che l’Europa si fosse ripresa, i vari Stati sarebbero stati in grado di assorbire la sovrapproduzione americana; affinché ciò potesse avvenire, l’America dovette costruire una infrastruttura adatta e un iter organizzativo tale che i fondi concessi non venissero dissipati inutilmente, ma fossero usati in settori strategici e specifici per risollevare le economie nazionali europee. Infatti, il problema principale per cui i Paesi europei erano comunque rimasti impoveriti e indebitati, nonostante i vari fondi concessi fino al 1947 -come analizzato nel paragrafo precedente- era dovuto al fatto che i finanziamenti ottenuti non erano stati strutturati con una pianificazione adeguata a garantire la corretta allocazione delle risorse; in particolare, nel periodo pre-ERP si innescò una sorta di “ciclo vizioso”¹⁸ in cui l’America continuava ad elargire fondi, in parte sotto forma di prestiti ed altri a fondo perduto, verso i Paesi europei che in pochi mesi li investivano totalmente, ma senza trovare una effettiva via di uscita alla crisi economica.

Il Piano Marshall fu annunciato per la prima volta il 5 giugno del 1947, in un discorso tenutosi presso l’Università di Harvard dal segretario di Stato George Marshall, che riprendendo la filosofia del Presidente Truman, comunicò l’intenzione di costruire un vasto piano economico e politico, al fine di risollevare i popoli oltreoceano ed aiutarli ad uscire dalla situazione di crisi in cui ristagnavano. Questo piano prevedeva l’erogazione di risorse ripartite in un arco temporale di quattro anni, dall’aprile del 1948 al dicembre del 1951, suddividendo i fondi tra i vari Paesi europei richiedenti.¹⁹

¹⁷ Giuseppe Mammarella, *Storia d’Europa dal 1945 a oggi*, Bari, Laterza 1999

¹⁸ F. Fauri, *Il piano Marshall e l’Italia*, Bologna, Mulino, 2010

¹⁹ F. Fauri, *Il piano Marshall e l’Italia*, Bologna, Mulino, 2010

In particolare, si riporta di seguito un estratto del testo del discorso:

“Nel considerare i requisiti necessari alla ricostruzione dell’Europa sono state stimate correttamente le perdite di vite umane, la distruzione visibile di città, fabbriche, miniere e ferrovie, ma nei mesi recenti è diventato ovvio che questa distruzione visibile è stata probabilmente meno grave dello sconvolgimento dell’intero tessuto dell’economia europea. Nei dieci anni passati le condizioni sono state assai anormali. La febbrile preparazione della guerra e l’ancora più febbrile mantenimento dello sforzo bellico hanno travolto tutti gli aspetti delle economie nazionali. I macchinari si sono deteriorati o sono del tutto obsoleti. Sotto l’arbitrario e distruttivo dominio nazista, praticamente ogni impresa è stata finalizzata alla macchina bellica tedesca. Legami commerciali di antica data, istituzioni private, banche, compagnie di assicurazioni e società di navigazione sono scomparse, per perdita del capitale, o perché nazionalizzate o semplicemente distrutte. In molti paesi la fiducia nella moneta locale è stata gravemente scossa. Il crollo della struttura economica europea durante la guerra è stato completo. La ripresa è stata seriamente ritardata dal fatto che, a due anni dalla fine delle ostilità, non è stato ancora concluso un accordo di pace con la Germania e con l’Austria. Ma anche se questi difficili problemi avessero avuto una soluzione più rapida, è del tutto evidente che la ricostruzione della struttura economica europea richiederà un tempo molto più lungo e uno sforzo molto maggiore di quanto previsto in un primo tempo²⁰.” (George Marshall, estratto del discorso pronunciato presso l’Università di Harvard 5 giugno 1947)

L’estratto del discorso di George Marshall, mostra infatti che il piano americano doveva stanziare un grande quantitativo di fondi, a causa delle notevoli perdite subite dai Paesi europei; inoltre, si necessitava di “uno sforzo molto maggiore”, come riportato dal discorso del segretario di Stato, poiché a differenza dei finanziamenti precedenti era chiaro che occorresse intervenire attivamente per riportare le produzioni europee, almeno ai livelli prebellici. Il Segretario di Stato, tramite questo discorso, esaminò i problemi principali che gli Stati Uniti si preparavano ad affrontare in Europa, quali: la ricostruzione degli edifici, la rinnovazione delle fabbriche, istituire nuovi legami commerciali, risollevare banche e imprese in stato di fallimento, la crescente inflazione e la svalutazione delle monete nazionali.

Era la prima volta nella storia che un Paese oltreoceano si facesse carico dei problemi europei, sebbene il programma avesse consistenti benefici futuri attesi per l’economia statunitense, come analizzato nel presente paragrafo; era un piano che si basava su analisi approfondite e studi da parte di esperti, per non lasciare nulla al caso e permettere una adeguata ed efficiente ripresa economica e politica dei Paesi distrutti dalla guerra.

Ma cosa rende questo piano così importante per la storia europea? Cosa comportò per le economie dei vari Stati? Come cambiò la loro cultura?

²⁰ <https://shortcutsamerica.com/2020/03/30/il-discorso-del-piano-marshall-5-giugno-1947/>

Alcuni elementi di risposta sono rinvenibili in un altro estratto del discorso di Harvard da parte del Segretario di Stato, riportato di seguito:

“È evidente che, prima che il governo degli Stati Uniti possa procedere nell’impegno di alleviare la situazione e di aiutare la ricostruzione dell’Europa, debba esservi un accordo fra i paesi europei in merito alle esigenze della situazione e alla parte che quegli stessi paesi si assumeranno per rendere efficace l’azione che il nostro governo possa intraprendere. Non sarebbe né opportuno né utile che questo governo si impegnasse a redigere unilateralmente un programma per rimettere economicamente in piedi l’Europa. Questo compete agli europei²¹”. (George Marshall, estratto del discorso pronunciato all’Università di Harvard 5 giugno 1947)

La particolarità e la novità dell’ERP fu dovuta al fatto che, gli americani avrebbero inviato aiuti materiali e fondi monetari ai Paesi europei che ne avrebbero fatto richiesta e che avessero prima stilato un piano nazionale ben definito su come allocare le risorse nei vari settori strategici. Ogni Paese avrebbe avuto infatti l’onere di specificare quali fossero i beni necessari per una ripresa immediata dell’agricoltura e delle industrie fondamentali; inoltre, nei piani redatti da ogni singolo Stato ed inviati agli USA, dovevano essere chiari gli obiettivi e le missioni da raggiungere nei vari settori dell’economia, specificando il percorso per raggiungerli e i materiali necessari.

Come si desume dalle ultime righe dell’estratto del discorso di Marshall, non era compito degli USA pianificare l’allocazione dei finanziamenti concessi, ma questo spettava ai destinatari dei fondi; attraverso questa organizzazione, lo scopo principale del Piano Marshall era quello di promuovere una maggior collaborazione tra i Paesi europei, i quali concordandosi tra loro sulla suddivisione dei fondi, avrebbero incentivato la ripresa degli scambi commerciali, al fine di evitare la rinascita di discordie e spiriti isolazionistici²².

Quindi in poche parole, l’ERP non sarebbe stato redatto dagli americani, ma dall’Europa stessa, tramite la redazione di un piano comune frutto delle richieste dei vari Stati, per garantire una efficiente ripresa economica; quindi, il programma vero e proprio sarebbe stato una sintesi delle esigenze, missioni, obiettivi e materiali che i vari Paesi avrebbero definito sulla base di uno spirito cooperativo.

Contestualmente al raggiungimento di una integrazione economica europea, gli Stati Uniti si prefissarono ulteriori obiettivi, come²³:

-L’eliminazione del “Dollar Gap”: dalla fine della Seconda Guerra mondiale, i fondi che gli americani avevano utilizzato per finanziare i Paesi europei non erano stati sufficienti a garantire la ripresa europea, in quanto si esaurivano immediatamente; contemporaneamente a ciò, aumentava anche il deficit nella bilancia dei pagamenti verso l’area dollaro, alimentando quindi il cosiddetto “dollar gap” commerciale, poiché le risorse che ottenevano i singoli Stati, erano a malapena necessarie a far fronte alle situazioni emergenziali che

²¹ <https://shortcutsamerica.com/2020/03/30/il-discorso-del-piano-marshall-5-giugno-1947/>

²² F. Fauri, Il piano Marshall e l’Italia, Bologna, Mulino, 2010

²³ F. Fauri, Il piano Marshall e l’Italia, Bologna, Mulino, 2010

stavano attraversando. Questo gap commerciale era stato aggravato anche dall'inflazione americana del 1946, che fece aumentare i prezzi, raddoppiando così anche il deficit europeo. L'unico modo per evitare la crescita dei debiti europei verso l'America era quello di creare un piano di aiuti mirato a ristrutturare finanziariamente l'economia europea.

-Fermare l'isolamento tedesco: la storia insegna che occorre guardare al passato per poter costruire un futuro migliore; nel secondo dopoguerra questo “mantra” fu di notevole importanza per evitare lo scoppio di nuovi conflitti nel breve termine. Infatti, l'isolazionismo della Germania, dopo la Prima Guerra Mondiale, fu tra le cause principali dello scoppio di una guerra venti anni dopo. Oltretutto gli Stati europei, volenti o nolenti, dovevano includere la Germania nel loro processo di sviluppo, in quanto le proprie economie erano strettamente legate a quella tedesca. Difatti, le miniere nel territorio della Ruhr erano fondamentali per rifornire di carbone il territorio europeo ed aiutare gli Stati nel loro sviluppo produttivo. A questo proposito nel 1951 si creò la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), in cui si promuoveva un mercato più libero per il carbone e l'acciaio abolendo le barriere commerciali. Seppur inizialmente l'obiettivo di un'integrazione economica fu più un fine americano che europeo, dalla creazione della CECA si iniziò a vedere un cambiamento nella mentalità europea verso una maggiore collaborazione.

-Risolvere il problema dell'inconvertibilità delle valute: gli Stati Uniti aiutarono i Paesi europei nel convertire le valute tra di loro, al fine di realizzare un sistema di pagamenti efficace, senza la necessità di trasformarle in dollari. In particolare, nel 1950 i membri dell'OECE (“Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea” istituita nel 1948) firmarono “l'Unione Europea dei Pagamenti” (UEP) proposta dall'ECA (“Economic Cooperation Administration”) che avrebbe facilitato i pagamenti commerciali nel mercato intraeuropeo, agevolando in questo modo gli Stati che scarseggiavano di riserve necessarie a pagare le merci importate²⁴. In breve, il Paese importatore (debitore) versava l'importo nella propria valuta nazionale alla BIS (Bank for International Settlements) e successivamente questa banca versava il rispettivo debito al Paese creditore nella sua valuta nazionale. Il meccanismo definito di “clearings” veniva realizzato tra le banche centrali dei paesi e la BIS, la quale mensilmente registrava i deficit e surplus tra tutti i Paesi europei, partecipanti all'UEP, ed effettuava delle compensazioni, risolvendo il problema di conversione tra valute. L'America giocò un ruolo fondamentale nel funzionamento di tale sistema, immettendo 350 milioni di dollari che l'UEP avrebbe dovuto utilizzare per aiutare i paesi debitori (importatori).

-Liberalizzare gli scambi intraeuropei: l'Europa fino al 1945 era stata caratterizzata da un innalzamento di barriere doganali per sfavorire le importazioni e favorire i prodotti nazionali, tramite dazi e contingentamenti sulle merci estere. Tutto ciò rappresentava un impedimento alla realizzazione di una cooperazione economica europea, in quanto veniva sfavorito il libero scambio. Per questo motivo l'OECE si riunì nel 1949 e impose di

²⁴ <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/013892/2015-05-11/>

diminuire i contingentamenti fino a raggiungere l'obiettivo di abolirne circa il 60% entro la fine del 1950 e il 75% entro febbraio 1951. Tale abolizione avvenne rapidamente, raggiungendo circa il 90% di scambi liberalizzati, ed in particolare l'Italia, nel 1953, aumentò la quota di rimozione dei contingentamenti fino al 99,7% sulle importazioni estere, diventando il Paese europeo che liberalizzò maggiormente gli scambi.

Per quanto riguarda i dazi doganali essi furono rimossi o diminuiti su iniziativa degli Stati nazionali o tramite il sistema del GATT ("General agreement on tariffs and trade"), accordo firmato nel 1947 da 23 Paesi con l'obiettivo di raggiungere accordi per ridurre le barriere commerciali e liberalizzare il commercio internazionale²⁵.

Queste decisioni furono di grande aiuto per gli Stati europei che iniziarono sempre più ad abbandonare il vecchio modello isolazionistico, per poter beneficiare dei rapporti reciproci ed evitare sia costi eccessivi negli scambi commerciali, che discordie tra paesi. Anche gli USA beneficiarono da tale liberalizzazione, sia in termini di costi che in termini di rendimenti, in quanto la vendita dei propri prodotti poteva godere di un mercato più ampio, quello nazionale ed europeo, evitando rischi di sovrapproduzioni e raggiungendo al tempo stesso economie di scala.

Gli Stati europei, circa un mese dopo che George Marshall pronunciò il discorso davanti al pubblico di Harvard, si riunirono a Parigi il 12 luglio 1947 per la "Conferenza per la Cooperazione Economica Europea"; vi partecipò anche l'Italia che ebbe l'occasione di contribuire e collaborare con i rappresentanti degli altri Stati, nel creare il Programma di ripresa economica.

L'anno successivo, il 16 aprile 1948, si firmò la "Convenzione per la Cooperazione Economica Europea", da parte di 16 Paesi tra cui anche l'Italia, che istituì l'O.E.C.E., ovvero l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea²⁶. Tale organizzazione aveva come scopo principale quello di gestire l'attuazione dell'ERP e di supportare ed incentivare la collaborazione tra gli Stati europei, per costruire una economia intraeuropea forte e più "fluida nei rapporti di scambio.

Nello stesso anno venne istituita l'organizzazione americana "Economic Cooperation Administration" (ECA) che si occupava di difendere gli interessi americani e favorire la riuscita dell'ERP in Europa. L'ECA rappresentava quindi gli americani nel territorio europeo, svolgendo il duplice compito di confermare o meno le richieste dei popoli europei, in base alle loro quote annuali, e controllare la creazione dei fondi contropartita (es: caso Fondo-Lire). L'ECA si occupava: di valutare le proposte definitive dei vari Paesi, le quali venivano sottoposte a una serie di controlli riguardo alle missioni e obiettivi da raggiungere, controllava che i fondi richiesti non superassero quanto già stanziato dall'America e che si rispettasse il criterio di mutua collaborazione con i Paesi vicini. Successivamente l'ECA, una volta approvata la richiesta nazionale, rilasciava un documento che garantiva l'accesso ai fondi esteri.

²⁵ https://www.treccani.it/enciclopedia/gatt_%28Dizionario-di-Storia%29/

²⁶ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

L'ECA quindi, collaborava con l'istituzione europea OECE, dove quest'ultima aveva l'incarico da parte dell'istituzione americana di coordinare le richieste avanzate dei vari Paesi europei, con lo scopo di creare un unico piano da destinare all'approvazione dei dipartimenti esecutivi dell'ECA²⁷.

In conclusione, riassumendo l'iter organizzativo per l'ottenimento effettivo dei fondi esteri, si prevedeva che: ogni Stato con l'aiuto di comitati tecnici e organi del Governo stilava un documento ufficiale con elencate le merci necessarie da ricevere per la ripresa economica; questi piani venivano riorganizzati dall'OECE che doveva cercare innanzitutto di favorire la collaborazione europea -tra gli obiettivi principali richiesti dall'ERP- e decidere in base alle richieste ricevute come spartire i fondi, dando preminenza alle situazioni emergenziali, per poi essere inviati all'ECA a cui spettava la decisione definitiva.

1.3.1 "Lotta all'ultimo dollaro": l'Italia

Il Congresso americano definiva i fondi da elargire, anno per anno, e i Paesi partecipanti all'ERP attraverso l'OECE richiedevano i materiali e i servizi fondamentali da acquisire con i fondi americani.

Dopo lunghe discussioni tra i rappresentanti dei vari Stati Nazionali, che ambivano ad ottenere la quota maggiore di fondi, l'OECE riorganizzò i vari piani nazionali da presentare all' "Economic Cooperation Administration" (ECA) che, dopo aver approvato i documenti finali concedeva l'accesso ai finanziamenti.

Il valore complessivo del piano fu pari a 12.4 miliardi di dollari valore al 1948 suddiviso in diverse tranche annuali²⁸.

L'ammontare totale stanziato dagli Stati Uniti veniva ogni anno fornito ai Paesi europei in parte sotto forma di "grants", cioè aiuti gratuiti che quindi non comportavano la nascita di debiti verso l'America, mentre il resto veniva elargito sotto forma di "loans", ovvero prestiti che in futuro i Paesi beneficiari avrebbero dovuto restituire. In particolare, i "grants" erano suddivisi in altre due classi²⁹:

- 1) "*Aiuti indiretti incondizionati*", il governo americano stanziava ogni anno un quantitativo in dollari per i Paesi che necessitavano l'acquisto di merci e forniture necessarie per la loro crescita e sviluppo. Tali fondi suddivisi dall'OECE, in base ai piani nazionali, avevano il duplice scopo di incentivare la ripresa economica e di diminuire i deficit nelle bilance commerciali. Gli acquisti delle merci necessarie venivano fatti soprattutto sul mercato americano ma anche sui mercati europei, aiutando e favorendo una maggiore cooperazione economica.
- 2) "*Aiuti indiretti condizionati*" che riprendono il sistema di "clearing" citato poco fa. Tale tipologia di aiuti era rivolta agli Stati europei che in seguito alla vendita dei propri prodotti ad altri Paesi, partecipanti al Piano Marshall, non ne ricevevano il pieno pagamento. Riportando come esempio l'Italia, essa godeva di crediti verso altri Paesi europei che avevano importato merci italiane, ma non

²⁷ <https://www.storiologia.it/marshal/marsh3.htm>

²⁸ F. Fauri, Il piano Marshall e l'Italia, Bologna, Mulino, 2010

²⁹ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

erano stati in grado di pagare il valore totale delle importazioni; quindi, il nostro Paese per evitare di rimanere senza fondi necessari per la propria produzione, si affidò a tale sistema in cui gli Stati Uniti saldavano i crediti italiani, tramite l'invio di merci pari al valore dei debiti da saldare. Quindi, i crediti relativi alle esportazioni italiane venivano ripagati tramite fondi aggiuntivi inviati dal continente americano.

Per quanto riguarda l'Italia, essa riuscì ad ottenere in 4 anni aiuti per un valore complessivo di 1.348,4 milioni di dollari, al valore del 1948, che riportati al valore attuale 2022 sono circa 13 miliardi di euro. Infatti, nell'agosto del 1947 il cambio ufficiale \$/lire fu fissato per 1 dollaro = 350 lire³⁰; dal programma "Rivaluta ISTAT" si ottiene l'indice di rivalutazione della lira, dal gennaio 1947 all'aprile del 2022, pari a 53,045. Quindi se l'Italia ottenne finanziamenti per un totale di 1.348,4 milioni di dollari, il loro valore corrispondente in lire nel 1947 era pari a circa a 471,94 miliardi di lire, una somma comunque inferiore alla stima dei danni subiti dall'Italia a fine conflitto, come detto nelle pagine precedenti, pari a circa 6.500 miliardi di lire al 1947. Per avere un'idea chiara di quanto valgano oggi nel 2022 i fondi ottenuti tramite l'ERP, occorre moltiplicare il coefficiente di rivalutazione lire 53,045 per 471,94 miliardi di lire ottenendo così 25.034 miliardi di lire al 2022. Infine, considerando che il cambio €/lire è uguale a 1936,27, dividendo il valore dei finanziamenti degli Stati Uniti all'Italia attualizzati al 2022, cioè 25.034 miliardi di lire, per il tasso di cambio €/lire si ottiene una stima finale di circa 13 miliardi di €.

Per quanto riguarda l'amministrazione interna italiana dei finanziamenti concessi, l'organo principale italiano autorizzato era il CIR (Comitato interministeriale per la ricostruzione), che coordinava i programmi dei vari settori economici e li sottoponeva all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Altri organi partecipanti all'attuazione dell'ERP in Italia furono: il Ministero degli Affari Esteri che comunicava con la sede di Parigi dell'OECE, con la sede dell'ECA a Roma e con la sede principale dell'ECA a Washington; il Ministero del Commercio con l'Estero si occupava delle importazioni di merci acquisite tramite i fondi americani; il Ministero del Tesoro che contabilizzava e gestiva i finanziamenti del Piano Marshall depositati presso la Banca d'Italia.

Nel caso dei fondi gratuiti ("grants") -del valore di 1.188,2 milioni di dollari³¹- in Italia, le aziende che necessitavano di materie e servizi sottoponevano ogni trimestre le proprie richieste al giudizio del Ministero del Commercio con l'Estero, che suddivideva i beni ottenuti dal continente americano tra coloro che ne avevano fatto domanda.

Dopo l'approvazione del Ministero, le aziende private pagavano le merci ottenute in lire e tale importo andava a finanziare il "Fondo-Lire". Questo meccanismo, nel caso di aiuti gratuiti puntava a migliorare il deficit pubblico italiano in quanto, la penisola italiana non pagava direttamente gli Stati Uniti, ma otteneva risorse interne da investire in progetti futuri; l'Italia, in questo modo, poteva contare su una duplice fonte di risorse: interna ed esterna.

³⁰ https://www.treccani.it/enciclopedia/lira_res-bf4920d3-87ea-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/

³¹ F. Fauri, Il piano Marshall e l'Italia, Bologna, Mulino, 2010

Nel caso invece dei prestiti (“loans”) -del valore di 73 milioni di dollari³²- i produttori italiani presentavano le loro richieste di importazione all’Istituto Mobiliare Italiano che si occupava poi della suddivisione interna dei prestiti americani; in seguito, le aziende avevano poi una scadenza nel ripagare i propri debiti, pari alla scadenza prefissata all’Italia dall’America.³³

	Grants ^a	Loans ^b	Aiuto condizionato	MSA/ECA	Totale	%
UK	1.956,9	336,9	532,1	39,9	2.865,8	23,1
Francia	2.212,1	182,4	61,4	121,0	2.576,9	20,8
Italia ^c	1.188,2	73,0	87,2	0,0	1.348,4	10,9
Germania	1.078,7	0,0	218,6	20,0	1.317,3	10,6
Olanda ^d	796,4	150,7	31,6	22,0	1.000,7	8,1
Austria	556,1	0,0	4,6	74,0	634,7	5,1
Grecia	515,1	0,0	0,0	99,0	614,1	5,0
BLEU	32,4	68,1	446,0	0,0	546,5	4,4
Danimarca	217,3	31,0	9,1	9,0	266,4	2,2
Norvegia	196,0	35,0	10,9	0,0	241,9	2,0
Turchia	62,4	72,8	17,3	24,0	176,5	1,4
Irlanda	18,0	128,2	0,0	0,0	146,2	1,2

Svezia	0,0	20,4	98,1	0,0	118,5	1,0
Jugoslavia	59,0	0,0	0,0	2,5	61,5	0,5
Portogallo	5,5	36,7	8,3	0,0	50,5	0,4
Islanda	15,9	4,3	3,5	3,1	26,8	0,2
Acconto noli	0,0	0,0	0,0	42,5	42,5	0,3
EPU fondo capitale	350,0	0,0	0,0	0,0	350,0	2,8
Totale	9.260,0	1.139,5	1.528,7	457,0	12.385,2	100,0

^a Assegnazioni gratuite dei beni richiesti che i paesi potevano poi rivendere ai loro cittadini (e accumulare il ricavato nei cosiddetti Fondi di contropartita).

^b Prestiti per l’acquisto di macchinari e attrezzature negli Stati Uniti.

^c Inclusi 33 milioni di grants per Trieste.

^d Inclusa Indonesia.

Fonte: ECA, Procurement Authorization, Division of Statistics and Reports, Allotment Summary, April 3 1948-December 31, 1951.

(fonte: F.Fauri, *Il piano Marshall e l’Italia*, Bologna, Mulino, 2010)

³² F. Fauri, *Il piano Marshall e l’Italia*, Bologna, Mulino, 2010

³³ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all’Italia dal 1948 al 1953* in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

1.3.2 Ripresa economica italiana

“Toccatò il fondo si può solo che risalire” recita il detto; infatti, l’Italia grazie ai fondi quadriennali americani riuscì ad uscire dalla situazione di inerzia in cui versava, per riavviare il suo ciclo produttivo con l’obiettivo di riuscire ad essere autonoma, una volta terminata l’erogazione degli aiuti americani.

Nella prima fase, intorno al 1948-1949, l’Italia riuscì a riportare ad un livello normale sia i consumi interni, che i prezzi, i quali erano cresciuti vertiginosamente a seguito dell’inflazione, che dilagò dagli ultimi anni del conflitto in tutto il continente europeo. L’inizio della ripresa avvenne sia tramite l’invio di liquidità ma anche attraverso, e soprattutto, l’invio di merci indispensabili alle aziende, provocando un duplice effetto: innanzitutto si ridusse il tasso di disoccupazione, in quanto le fabbriche avevano sempre più necessità di capitale umano, e poi aumentò il livello dei consumi, poiché la maggiore disponibilità di merci estere e la crescente produttività interna, consentiva alla popolazione l’acquisto di beni essenziali (come pane e latte), a prezzi contenuti. In particolare, grazie ad una inversione di trend relativo ai prezzi, dal 1948, la popolazione era in grado di risparmiare parte del proprio reddito senza esaurirlo nell’acquisto di beni di sussistenza; quindi, da un aumento dei risparmi scaturì di conseguenza anche una maggior fiducia negli investimenti ed una rivalutazione della valuta nazionale, la lira³⁴.

Infatti, se un Paese diminuisce il livello interno dei prezzi diventa più competitivo rispetto ai suoi concorrenti, in quanto i Paesi esteri saranno maggiormente invogliati nell’acquisto dei prodotti nazionali del Paese in questione, perché venduti a prezzi più bassi. Difatti, il commercio italiano riprese notevolmente, sia per i prezzi più competitivi, sia grazie alla riduzione delle barriere commerciali, come i contingentamenti che l’Italia ridusse fino al 99,7% nel 1953³⁵. Quindi un maggior afflusso di capitali da parte di Paesi esteri comportò che il valore della moneta nazionale aumentò a seguito di una maggiore domanda, rispetto alla sua offerta, contribuendo sia alla rivalutazione positiva della lira che si verificò nel periodo dal 1949 al 1950, sia al verificarsi di valori di inflazione annuale assai più contenuti negli anni ’50 rispetto al periodo dal 1941 al 1948. Oltre alla ripresa nel settore industriale, accennato poco fa, i fondi americani aiutarono la ripresa anche del settore primario, ed in particolare l’agricoltura, con l’invio degli strumenti e macchine fondamentali allo sviluppo di uno dei settori principale dell’economia italiana della prima metà del ‘900.

Il prospetto riportato nella pagina seguente, proveniente dall’archivio ISTAT, riporta sotto forma numerica quanto analizzato nel presente paragrafo. La prima tavola, la 443, riporta i dati riguardanti il valore aggiunto, il prodotto netto e il reddito nazionale italiano dal 1938 al 1956. In breve, il termine valore aggiunto in questa tavola è dato dalla differenza tra il valore della produzione e i costi sostenuti per gli input produttivi. Dal valore aggiunto sottraendo gli ammortamenti dei capitali, si ottiene il prodotto netto al costo dei fattori, mentre il prodotto netto, ai prezzi di mercato, tiene in considerazione anche delle imposte indirette.

³⁴ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all’Italia dal 1948 al 1953* in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

³⁵ F. Fauri, *Il piano Marshall e l’Italia*, Bologna, Mulino, 2010

Infine, il reddito nazionale, riportato, è dato dalla somma del reddito netto interno ai prezzi di mercato e i redditi netti dall'estero, formati dagli investimenti da e per l'Italia con l'estero e dai redditi dei lavoratori italiani all'estero o stranieri in Italia.

Dai valori riportati nella tavola 443, è evidente come grazie ai fondi dell'ERP la produttività italiana aumentò notevolmente, come infatti evidenziato dal valore aggiunto, che arrivò nel 1956 a circa 12.053 miliardi di lire e inoltre, il reddito nazionale (ai prezzi di mercato) che nel 1947 era pari a 5.479 miliardi di lire, circa dieci anni dopo la fine del conflitto, nel 1956 salì fino a 12.640 miliardi di lire.

Inoltre, grazie al contributo della manodopera italiana emigrata all'estero, dopo la fine della guerra, anche i redditi dall'estero erano cresciuti, contribuendo al calcolo del reddito interno nazionale.

416

REDDITO NAZIONALE

TAV. 443 — Valore aggiunto, prodotto netto e reddito nazionale
Miliardi di lire

ANNI	VALORE AGGIUNTO	REDDITO NETTO INTERNO		REDDITI NETTI DALL'ESTERO	REDDITO NAZIONALE (ai prezzi di mercato)
		al costo dei fattori	al prezzi di mercato		
1938	136,3	121,4	138,1	— 0,2	137,9
1947	5.544	5.031	5.473	6	5.479
1948	6.340	5.719	6.434	13	6.447
1949	6.710	6.046	6.937	13	6.950
1950	7.402	6.654	7.682	12	7.694
1951	8.516	7.591	8.813	13	8.826
1952	8.899	7.926	9.258	19	9.277
1953	9.834	8.810	10.116	29	10.145
1954	10.354	9.272	10.778	20	10.798
1955	11.322	10.128	11.784	17	11.801
1956	12.053	10.762	12.613	27	12.640

TAV. 444 — Prodotto netto interno per ramo di attività economica

RAMI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	MILIARDI DI LIRE		PERCENTUALI		NUMERI INDICI 1956 (1956=100)
	1955	1956	1955	1956	
Agricoltura e foreste (a)	2.604	2.571	25,7	23,9	98,7
Industrie estrattive	112	131	1,1	1,2	117,0
Industrie manifatturiere	3.357	3.549	33,2	33,0	105,7
Industria delle costruzioni	681	731	6,7	6,8	107,3
Industrie elettriche, gas, acqua	217	221	2,1	2,0	101,8
Trasporti e comunicazioni	673	761	6,6	7,1	113,1
Commercio	1.034	1.139	10,2	10,6	110,2
Servizi vari	490	533	4,9	4,9	108,8
Credito e assicurazioni	371	414	3,7	3,8	111,6
Fabbricati	171	211	1,7	2,0	123,4
TOTALE.....	9.710	10.261	95,9	95,3	105,7
Rettifiche	813	831	8,0	7,7	102,2
PRODOTTO NETTO DEL SETTORE PRIVATO	8.897	9.430	87,9	87,6	106,0
PRODOTTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	1.231	1.332	12,1	12,4	108,2
Prodotto netto interno al costo dei fattori	10.128	10.762	100,0	100,0	106,3

(a) Compresa pesca e caccia.

(Tavole 443 e 444, Fonte: <https://ebiblio.istat.it/digibib/Annuario%20Statistico%20Italiano/RAV0040597ASI1957.pdf>)

Per quanto riguarda la seconda tavola, la 444, la stessa evidenza il prodotto netto interno per ramo di attività economica, ovvero come sono cresciuti i vari settori economici italiani nei dieci anni successivi alla fine del conflitto mondiale.

E' interessante osservare in particolare la crescita avuta in un anno, dal 1955 al 1956, del settore manifatturiero e del settore dei trasporti e comunicazioni; infatti, nonostante l'Italia pre-bellica basasse gran parte della sua economia sul settore primario, ed in particolare l'agricoltura, dalla tavola riportata vediamo come i settori citati sopra, insieme a quello agrario, hanno le percentuali di crescita annuali maggiori: al primo posto con il 33% il settore manifatturiero, seguito dal 24% del settore agrario, per concludere con il settore dei trasporti e comunicazione con una crescita del 10,6%.

Da quanto si evince dal prospetto riportato nella pagina precedente, è chiaro come molto probabilmente l'Italia non avrebbe avuto la stessa crescita senza aiuti esterni in grado di sostenerla nella ripresa economica e sociale, o forse ci sarebbe riuscita anche con le proprie forze, ma con tempi più lunghi e rinunce maggiori.

Gli effetti positivi del Piano Marshall furono dovuti sia alla rapidità con cui esso venne pianificato ed erogato, ma anche perché l'Italia non ostacolò gli Stati Uniti nella loro opera, anzi fu tra i primi Paesi ad attivarsi per collaborare sia con il popolo oltreoceano, ma anche con i Paesi europei³⁶. Infatti, grazie a questa mutua collaborazione, l'Italia riuscì ad uscire dalla sua condizione di isolazionismo e ad integrarsi con i popoli vicini, attraverso lo sviluppo del settore industriale e dei trasporti.

Infine, come riportato nelle pagine precedenti, il piano per la ricostruzione europea ebbe non solo risvolti economici ma anche sociali; infatti, con la produttività aumentata, diminuì il tasso di disoccupazione, poiché c'era maggior richiesta di capitale umano, e di conseguenza aumentarono anche i redditi pro-capite dei cittadini, i quali potevano garantirsi la possibilità anche di risparmiare i propri guadagni, grazie alla stabilizzazione dei prezzi.

Il Piano Marshall modificò anche le mentalità degli europei, in quanto essi compresero che non potevano più sussistere in modo indipendente rispetto ai popoli vicini, ma avevano bisogno di una mutua collaborazione aiutandosi a vicenda nello sviluppo economico. Infatti, il ritorno ad un vecchio isolazionismo avrebbe comportato costi maggiori per ogni Stato e avrebbe incrinato di nuovo i rapporti intraeuropei. Oltretutto, in mancanza di uno spirito cooperativo, i fondi ERP probabilmente non avrebbero avuto lo stesso effetto: lo sviluppo di economie più solide.

L'influenza liberista americana comportò un'apertura dei confini nazionali favorendo un aumento delle esportazioni e riducendo anche i costi delle importazioni, attraverso la riduzione dei dazi e contingentamenti avvenuti intorno al 1950; oltre alla liberalizzazione delle esportazioni e conseguentemente al flusso di capitali, aumentarono anche i flussi di lavoratori verso l'estero; infatti uno dei problemi in cui versava l'Europa post bellica, era l'elevato tasso di disoccupazione che in parte venne ridotto grazie allo sviluppo economico interno, e in parte venne risolto con la riduzione delle barriere ai confini, che consentì l'emigrazione dei disoccupati

³⁶ Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

europei in cerca di lavoro. Queste promesse di liberalizzazione alimentate dall'ERP, posero le basi per l'inizio della costruzione di una struttura organizzativa sovranazionale: l'Unione Europea.

Capitolo 2: Situazione politico-economica Covid-19

2.1 Conseguenze mondiali della pandemia: settori economici, occupazione, produttività

Il 2020 è stato un anno che ha segnato la vita di milioni di persone in tutto il mondo. Mai nessuno si sarebbe aspettato una pandemia capace di coinvolgere tutti i popoli del globo e che stravolgesse le nostre vite da un giorno all'altro, costringendo il pianeta a combattere una guerra contro un nemico "invisibile", subendo, al pari di un conflitto, danni e perdite.

La diffusione del virus ha generato panico e crisi in tutti i Paesi, evidenziando gli aspetti fragili dei vari Stati soprattutto in campo sanitario ed economico. L'effetto pandemia nel mondo non è stato omogeneo, infatti, i Paesi emergenti hanno affrontato con più difficoltà l'avvento del virus sia a livello sanitario, in quanto la mancanza di operatori e strutture adeguate ha reso più complicato affrontare l'emergenza Covid, ma anche e soprattutto, a livello economico, dove imprese e famiglie non erano in grado di sostenere le perdite relative ai propri redditi³⁷. Infatti, dal rapporto "World development report: Finance for an equitable recovery", pubblicato dalla Banca mondiale a febbraio 2022, è stato registrato che nel primo anno della pandemia, il 2020, più della metà della popolazione mondiale a causa della perdita del lavoro o del fallimento delle aziende presso cui lavoravano, non sono state in grado di affrontare gli acquisti di base per più di tre mesi, e le imprese sono riuscite a coprire i costi solo per circa due mesi grazie a riserve in eccesso che detenevano in bilancio. Secondo i dati raccolti dalla Banca mondiale, coloro che hanno subito maggiormente l'impatto economico della pandemia sono stati i giovani, le donne, i lavoratori autonomi e lavori part-time con un livello di istruzione base³⁸.

Inoltre, dal rapporto "World Economic situation and Prospects 2021" redatto dal Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite, si evidenzia come il PIL mondiale sia diminuito del 4,3% nel 2020, assai di più dell'ultima grande crisi mondiale del 2008-2009, dove diminuì invece dell'1,7%; per quanto appena detto, si può notare come la diffusione del virus nel 2020 abbia prodotto danni economici maggiori rispetto alla crisi finanziaria del 2008-2009³⁹. Le attività commerciali, a seguito delle restrizioni governative, sono diminuite dell'8,9%, dato mai raggiunto dalla fine della Seconda guerra mondiale⁴⁰. Non solo i Paesi emergenti hanno avuto difficoltà ad affrontare questo shock, ma anche e soprattutto le economie avanzate hanno risentito della crisi economica scaturita dal Covid-19, a seguito dell'introduzione delle misure di

³⁷ The World Bank, World Development Report 2022, Chapter 1, "The economic impacts of the Covid-19 crisis"

<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

³⁸ Tommaso Tautonico, ASVIS, "World development report 2022: la pandemia ha aperto le porte a nuovi rischi economici", 15 marzo 2022,

<https://asvis.it/notizie/929-11364/world-development-report-2022-la-pandemia-ha-aperto-le-porte-a-nuovi-rischi-economici>

³⁹ "World Economic Situation Prospects 2021: Chapter 1", https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_CH1.pdf

⁴⁰ Banca d'Italia, "Relazione annuale sul 2020 in sintesi", 31 maggio 2021, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/sintesi/index.html>

sicurezza che hanno causato un rallentamento nei trasporti, nel commercio e un cambiamento anche nelle abitudini di acquisto dei consumatori.

Considerando i Paesi del G20, il loro PIL che rappresenta circa l'80% del PIL mondiale, è diminuito del 4,1%, mostrando quanto la loro produzione sia importante per stimare l'andamento dell'economia mondiale e che la contrazione delle loro produzioni abbia avuto un impatto sistemico mondiale.

La diffusione del virus ha comportato impatti differenti nei settori economici, come per esempio nel settore delle costruzioni, il quale è particolarmente sensibile alle fasi del ciclo economico; infatti, in fase di recessione ci sono meno opportunità di investimento (per esempio per la costruzione o ristrutturazioni di immobili) perché i risparmiatori preferiscono tenere i propri risparmi al sicuro e le imprese edilizie decidono di non prendere a prestito capitali da istituzioni finanziarie, a causa di tassi più elevati, provocando in questo modo un rallentamento nelle economie interne dei Paesi. In particolare, oltre al calo di investimenti e di occupati, a seguito delle misure di sicurezza sanitarie imposte dai Governi, il settore degli investimenti ha risentito anche dei ritardi e delle interruzioni nelle catene di approvvigionamento dei materiali da costruzione. Inoltre, sempre a causa del fermo di diverse attività, sono aumentati anche i costi per i materiali e ciò ha contribuito a una riduzione della redditività per gli investitori in tale settore e ad una perdita di fiducia nel settore edile⁴¹.

Un altro settore emblema dell'impatto del Covid sull'economia internazionale è stato il turismo; infatti, la chiusura dei confini, la limitazione negli spostamenti e il blocco dei voli aerei ha compromesso l'attività turistica⁴². Tale settore rappresenta un pilastro nelle economie di molti Paesi, contribuendo ad aumentare il tasso occupazionale e promuovendo lo sviluppo e la conoscenza della cultura domestica e dei prodotti locali; infatti, secondo il "Brief sector of International labor organization", nel 2019 il settore ha registrato nel mondo circa 330 milioni di posti di lavoro. Tuttavia, lo shock del Covid-19 ha comportato la perdita del proprio lavoro per 62 milioni di persone nel settore turistico a livello mondiale, a causa delle continue restrizioni alla mobilità delle persone, e alla poca fiducia ad allontanarsi dalla propria casa per paura di contrarre il virus⁴³.

Questi settori appena citati sono solo alcuni di quelli che hanno subito le conseguenze della pandemia e quasi tutti gli altri settori, anche se in modo diverso, hanno diminuito i posti di lavoro a disposizione e hanno subito una riduzione degli incassi derivanti dalle proprie attività, costringendo così molte aziende a reinventarsi per poter affrontare la crisi, altrimenti a dover chiudere definitivamente.

L'economia di oggi è caratterizzata da una forte interconnessione tra settori tale che, se uno viene influenzato negativamente anche l'altro, direttamente o indirettamente, ne subirà le conseguenze; è ciò che è successo con il Covid, dove a causa dei rallentamenti nelle produzioni e nei trasporti, le economie dei vari Paesi ne hanno risentito sotto diversi aspetti a livello competitivo, produttivo, occupazionale e reddituale. In particolare, considerato il settore finanziario, a seguito della pandemia, le banche che detenevano rapporti con le famiglie per prestiti concessi, si sono trovate ad affrontare un rischio più alto di insolvenza, decidendo di ridurre anche

⁴¹ International Labour Organization, "Impact of Covid-19 on the construction sector", gennaio 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_767303.pdf

⁴² International Labour Organization, "The impact of Covid-19 on the tourism sector", Maggio 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/briefingnote/wcms_741468.pdf

⁴³ FISASCAT, "Turismo, nel 2020 nel mondo persi 62 milioni di posti di lavoro. Il G20 vara le Guidelines per la ripartenza, in Italia in arrivo il National Green Pass", 5 maggio 2021, <https://www.fisascat.it/news/turismo-nel-2020-nel-mondo-persi-62milioni-di-posti-di-lavoro-il-g20-vara-le-guidelines-per-la-ripartenza-in-italia-in-arrivo-il-national-green-pass/>

la concessione dei crediti, vista la maggiore difficoltà per i prenditori di fondi nel far fronte alle proprie passività. Inoltre, la minore fiducia nel settore finanziario ha reso ancora più complesso effettuare investimenti, sia da parte dei piccoli risparmiatori che dalle imprese preferendo detenere la liquidità in eccesso in cassa, piuttosto che investirla sul mercato. Quindi le banche essendo state sottoposte ad un maggiore rischio di credito, hanno ritenuto inevitabile una contrazione nella concessione dei crediti e di conseguenza è diminuita anche la domanda per investimenti da parte dei piccoli risparmiatori ed imprese. Tutto ciò ha comportato un rallentamento dell'economia in generale e un aumento sensibile dei debiti pubblici dei vari Paesi⁴⁴.

Alla luce dei problemi derivanti dalla pandemia e dalle interconnessioni tra i settori economici, i vari governi dei Paesi si sono attivati per ridurre i rischi economici mondiali e garantire una equa ripresa come, il rischio di insolvenza dei prestiti, o il rischio di cambio tra valute, soprattutto per quegli Stati che hanno imprese con importanti quantitativi di debiti in valuta estera⁴⁵; inoltre, l'aumento dei debiti pubblici che si è reso necessario per tutelare le famiglie e le produzioni nazionali, ha rappresentato un problema sia nelle economie sviluppate che emergenti. La media totale dei debiti tra i Paesi a basso e medio reddito è aumentata di circa il 9% in un solo anno, tra il 2020 e il 2021⁴⁶. I debiti sovrani sono aumentati a causa dell'intervento del settore pubblico a favore di imprese e famiglie in grave stato di emergenza, che avevano perso il lavoro o visto diminuirsi notevolmente i propri redditi.

2.1.1 Scenario europeo: effetti e conseguenze dello shock pandemico

Il Covid-19 ha avuto un impatto differente sui vari Stati dell'Unione, con i primi casi accertati in Italia si è presto poi diffuso in tutta Europa; in poco tempo i vari Governi europei hanno attuato misure di sicurezza e di contenimento del virus, per ridurre i contagi e i ricoveri ospedalieri. L'attività produttiva è stata rallentata a causa di molte chiusure di luoghi a rischio di aggregazione, o di molte società, ma anche le aziende che non hanno avuto l'obbligo di fermare le proprie attività hanno, comunque, ridotto la loro produzione per rallentamenti nelle consegne, per minori fondi a disposizione e minor personale in forza⁴⁷. In conseguenza della diminuzione delle attività domestiche e della domanda dei consumatori, l'inflazione europea si è ridotta dello 0,3% dal 2019 al 2020⁴⁸.

Secondo la Commissione europea, il disavanzo pubblico dell'Unione è passato da un aumento dello 0,5% rispetto al PIL (2019) al 6,9% nel 2020, mentre il rapporto debito/PIL dei Paesi europei è salito di oltre il 13% fino a circa il 91,8%⁴⁹. Questi valori hanno superato i parametri imposti dal Patto di stabilità e crescita, secondo cui il rapporto debito/PIL deve essere intorno al 60% e il deficit/Pil non oltre il 3%. Lo shock pandemico ha

⁴⁴ The World Bank, World Development Report 2022, "Chapter5. Managing sovereign debt", <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-5-managing-sovereign-debt>

⁴⁵ The World Bank, World Development Report 2022, "Chapter 6. Policy priorities for the recovery", <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-6-policy-priorities-for-the-recovery>

⁴⁶ The World Bank, World Development Report 2022, "Chapter5. Managing sovereign debt", <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-5-managing-sovereign-debt>

⁴⁷ Intesa Sanpaolo- Direzione Studi e Ricerche, "Le conseguenze della Covid-19 sull'economia dell'Eurozona", 1 aprile 2020, https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/04/2020.04.01_Focus-AREA-EURO.pdf

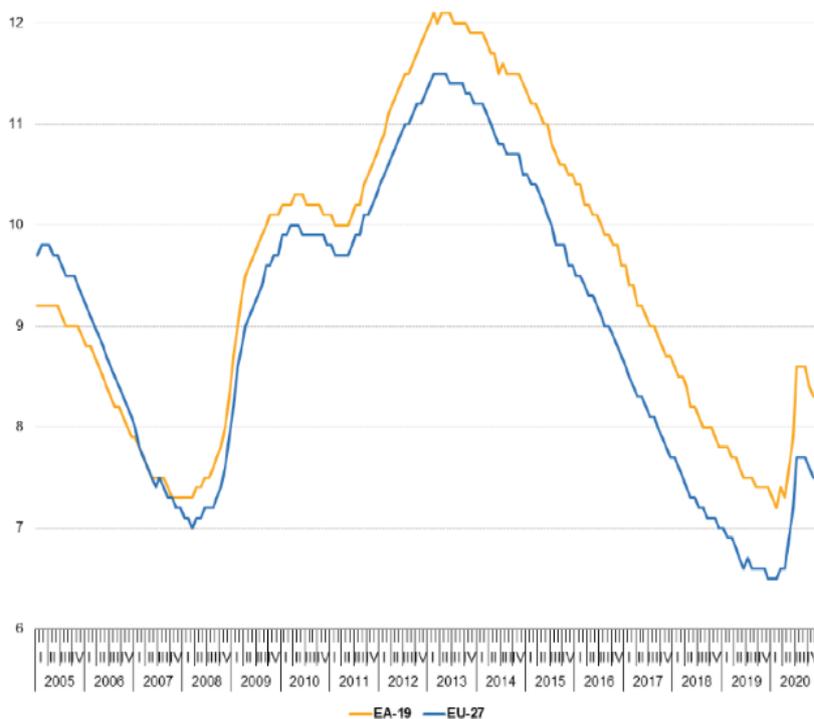
⁴⁸ Banca d'Italia, "Relazione annuale sul 2020 in sintesi", 31 maggio 2021, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/sintesi/index.html>

⁴⁹ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, dossier n°59, Comunicazione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", 9 febbraio 2022, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES059.pdf>

reso necessario l'adozione di alcune misure di emergenza, da parte dei governi, per sostenere famiglie e imprese in grave stato di fallimento, i quali si sono allontanati dai parametri di riferimento del Patto, in virtù dell'attivazione della clausola di salvaguardia generale prorogata fino al 2023⁵⁰.

Alla luce della contrazione delle attività economiche, il PIL dell'Unione europea è diminuito secondo l'Eurostat del 6,1% nel 2020 (13.306 miliardi di euro), godendo di una leggera ripresa nel 2021 raggiungendo i livelli pre-pandemia con 14.447 miliardi di euro, rispetto ai 14.017 miliardi di euro del 2019⁵¹.

Un altro problema che l'Europa ha dovuto affrontare è stato l'aumento del tasso di disoccupazione, che nell'area euro ha raggiunto l'8,7% tra luglio e settembre 2020, a pochi mesi distanza dalla comparsa del virus.



(fonte: Eurostat 2020; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU\(2021\)662903_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf))

Infatti, dal grafico riportato, è possibile notare come l'andamento del livello occupazionale per i Paesi dell'area euro e i 27 Paesi dell'Unione abbia raggiunto il picco massimo tra il 2012 e il 2013, per poi scendere vertiginosamente nel 2020.

L'industria manifatturiera rappresenta una delle colonne portanti dell'economia europea, infatti, tale settore offre impiego a 120 milioni di persone grazie alle circa 20 milioni di imprese diffuse sul territorio europeo. Basti pensare che l'industria manifatturiera rappresenta il 38,7% del valore aggiunto totale dell'industria e dei servizi di vendita e il 34,6% dell'occupazione⁵². Tuttavia, nei primi mesi dallo scoppio della pandemia, nel 2020 la produzione manifatturiera è diminuita dall' 11% a marzo fino al -20% ad aprile.

L'industria automobilistica che rappresenta il 5% del valore aggiunto totale dell'Unione europea, con un valore di circa 675 miliardi di euro, nei primi mesi del 2020 ha attraversato una notevole riduzione nella

⁵⁰ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, dossier n°59, Comunicazione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", 9 febbraio 2022, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES059.pdf>

⁵¹ Ansa.it, "Eurostat: Pil Ue 2021 recupera su 2019, indietro solo Pigs", 9 aprile 2022, https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/04/09/eurostat-pil-ue-2021-recupera-su-2019-indietro-solo-pigs_22f1abaf-3b56-4536-8f7b-c9a03083b69d.html

⁵² Sergio Oltolini, meccanicaplus, "Il futuro del settore manifatturiero europeo, aprile 2004, https://meccanica-plus.it/wp-content/uploads/sites/4/2009/06/20040414030_11.pdf

produzione del valore di circa 100 miliardi di euro, con un calo nella domanda rispetto al 2019 del 28,8%. Tale settore ha particolarmente risentito degli effetti pandemici come il ritardo nelle consegne, mancanza di approvvigionamenti, chiusura temporanea dei fabbricati e perdita del personale. Infatti, i lockdown che hanno comportato la chiusura temporanea di molte aziende, hanno danneggiato più di 1,1 milioni di posti di lavoro nel settore automobilistico europeo, con molti dipendenti licenziati di cui molti sono stati reinseriti in azienda solo con contratti a termine, mentre altri hanno visto ridursi sostanzialmente il proprio stipendio.

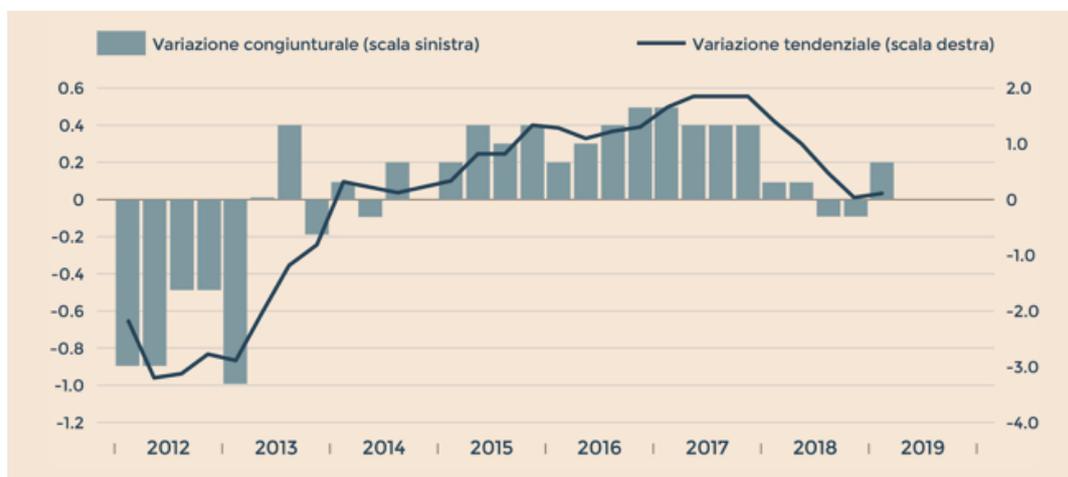
Invece, per quanto riguarda il settore edile europeo esso garantisce posti di lavoro a 18 milioni di persone all'interno degli Stati membri, chiudendo nel 2019 con un fatturato di circa 1,216 miliardi di euro rappresentando circa il 9% del Pil dell'Unione Europea. A seguito dei casi accertati in Europa, le aziende edili hanno operato al di sotto della loro capacità di circa il 30% a causa dei vari lockdown e ai rallentamenti nelle catene di approvvigionamento, comportando un calo di circa il 20% della produzione totale nel primo semestre del 2020⁵³.

In conclusione, in due anni, la diffusione del virus dal continente asiatico ha messo in ginocchio molti Paesi, impreparati sia a livello sanitario che economico. Molti settori sono stati in declino per mesi, diverse aziende hanno chiuso temporaneamente le loro attività, altre definitivamente e molti posti di lavoro sono andati perduti; tutto ciò ha comportato il mobilitarsi autonomo dei Governi dei vari Stati europei, inizialmente per assistere con le prime misure allo stato emergenziale in cui versavano, per poi coordinarsi tra loro per ottenere gli aiuti economici dagli organi dell'Unione Europea.

2.2 L'Italia e le criticità del Covid-19

L'Italia è stata tra i primi Paesi in Europa a registrare i primi casi di Covid-19, che hanno portato alla chiusura generalizzata delle attività e al blocco alla circolazione dei cittadini a Marzo 2020. I mesi di lockdown hanno rallentato fortemente la produzione italiana con perdite sui fatturati delle aziende, licenziamenti in molti settori, minori investimenti sia da parte delle imprese che dai piccoli risparmiatori. L'economia italiana che in questi dieci anni dallo shock finanziario dei mutui subprime e dalla crisi dei debiti sovrani stava crescendo con un trend positivo ha dovuto affrontare un evento esogeno che ha messo alla prova il suo sistema economico e sanitario.

⁵³ Jan Maarten DE VET, Daniel NIGOHOSEYAN, Jorge NUNEZ FERRER, Ann-Kristin GROSS, Silvia KUEHL and Michael FLICKENSCHILD, European Parliament, "Impacts of the Covid-19 pandemic on EU industries", marzo 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU\(2021\)662903_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf)
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU\(2021\)662903_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf)



(“L’andamento del PIL congiunturale e tendenze”, fonte: <https://www.ilsole24ore.com/art/italia-fuori-recessione-pil-cresce-02percento-01percento-sull-anno-grazie-domanda-estera-ABZ1B0sB>, ISTAT)

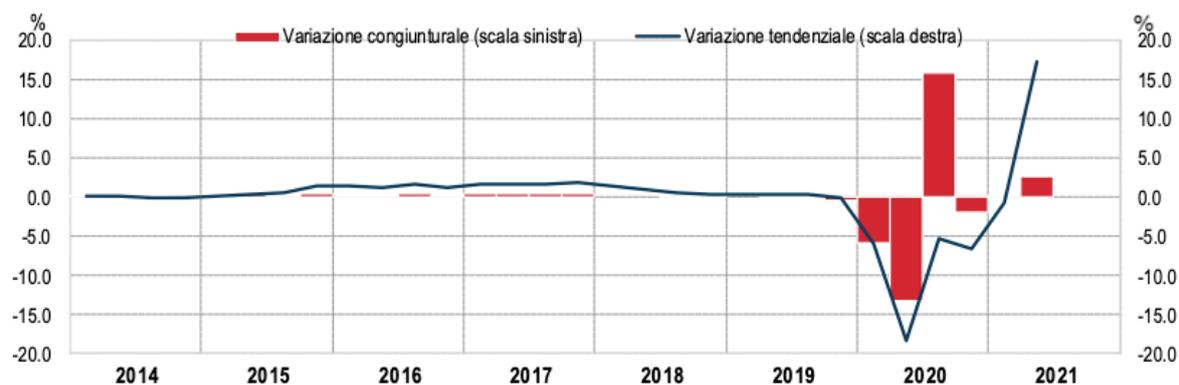
Il grafico qui riportato mostra l’andamento positivo in percentuale del PIL italiano pre-pandemia, dal 2013 fino al 2019, dove nonostante una ricaduta nel 2018, l’economia nel 2019 prospettava di crescere. La variazione congiunturale mostra la differenza tra il Prodotto Interno Lordo di un trimestre e quello del trimestre precedente. Si tratta di un confronto di breve periodo, analizzando come in sei mesi sia cambiata la produttività interna. Al contrario, la variazione tendenziale mostra il cambiamento del PIL nel lungo periodo, evidenziando il cambiamento nella produttività interna al Paese, tra il trimestre di un determinato anno e lo stesso trimestre dell’anno precedente. Entrambi i dati sono strettamente legati tra di loro, perché è possibile vedere come varia il PIL sia nel breve che nel medio-lungo periodo; se la variazione tendenziale è negativa, ciò vuol dire che la produttività italiana nel medio periodo sta diminuendo, come la perdita subita dello 0,1% tra il primo trimestre del 2019 e lo stesso trimestre del 2018; mentre se la variazione congiunturale (breve periodo) è in positivo o in negativo, si mostrano nel primo caso possibili riprese per l’economia del Paese mentre nell’altro caso un aggravamento dell’economia⁵⁴.

Il tutto è stato ribaltato dall’avvento del virus che ha invertito il trend positivo dell’economia italiana nel 2019, con perdite di miliardi di euro per l’Italia già nei primi mesi del 2020.

Infatti, nel grafico riportato nella pagina seguente, pubblicato sul sito ISTAT, si evince un calo vertiginoso del PIL nel secondo trimestre del 2020, dovuto alle misure di sicurezza e di contenimento applicate dal Governo che hanno debilitato le attività economiche e rallentato gli spostamenti all’interno del Paese. Infatti, secondo l’Istat nel secondo trimestre del 2020 il PIL è diminuito del 13,1% in termini congiunturali (breve periodo) e del 18,2% in termini tendenziali (medio-lungo periodo).

⁵⁴ ekonomia, “Le domande improvvise. Cosa significano le espressioni congiunturale, tendenziale e crescita acquisita?”, 3 giugno 2019, <https://www.ekonomia.it/2019/06/03/congiunturale-tendenziale-e-crescita-acquisita/>

FIGURA 2. PRODOTTO INTERNO LORDO, VARIAZIONI PERCENTUALI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI
I trimestre 2014 – Il trimestre 2021, dati concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario (anno di riferimento 2015)



(fonte: https://www.istat.it/it/files/2021/07/FLASH_21q2.pdf)

Secondo i dati ISTAT l'Italia alla fine del 2020 ha registrato un calo generale del PIL dell'8,9% rispetto al 2019. A causa di un impoverimento generale la domanda interna ha subito una diminuzione del 9,1% in investimenti fissi lordi e del 7,8% in consumi finali domestici. Per quanto riguarda le esportazioni, che rappresentano un'importante fonte di reddito per il Paese, a causa della chiusura dei confini e il calo registrato negli spostamenti, esse sono diminuite del 13,8% mentre le importazioni del 12,6%.

Inoltre, come mostrato dalla tabella nella pagina successiva, il valore aggiunto ha subito perdite in molti settori economici, come nell'agricoltura, silvicoltura e pesca con una diminuzione del 6%, nell'industria si è registrato un calo dell'11,1%, mentre nei servizi -8,1%.

Infatti, la crisi pandemica ha impattato in modo diverso i vari settori italiani, in particolare il settore che ha pagato il prezzo più caro è stato quello dei servizi, soprattutto la macroarea dei servizi di alloggio e ristorazione, subendo una perdita in questi due ultimi anni (2020-2022) di circa il 70% del fatturato del 2019, di cui il 37% perduto nel primo anno della pandemia. Sempre all'interno del settore dei servizi anche il trasporto e magazzinaggio ha perso nel 2020 circa il 12% del suo valore aggiunto rispetto all'anno precedente, diminuendo ulteriormente in questi due anni fino al 33% del valore aggiunto del 2019. Per quanto riguarda il settore manifatturiero invece, esso ha subito una perdita del valore aggiunto nel 2020 rispetto all'anno precedente dell'11,5%, con una perdita cumulata negli ultimi due anni di circa il 18%, relativamente minore a quanto perso in fatturato dal settore dei servizi.

Alcune aree del settore servizi hanno risentito poco o niente della crisi pandemica, come per esempio la pubblica amministrazione che nel primo anno dalla diffusione del virus ha subito una perdita del valore aggiunto dello 0,8% rispetto al 2019 e una perdita totale nel biennio 2020-2022 dello 0,6%; ma anche i servizi di informazione e comunicazione che hanno permesso ai cittadini di rimanere interconnessi tra loro ed essere informati sulla realtà del momento hanno subito un calo del valore aggiunto nel 2020, rispetto all'anno precedente, dell'1,5% e complessivamente in questi due anni hanno registrato una perdita cumulata del 2,4%.

Tabella 1: Variazione percentuale rispetto al 2019, rispetto al trend 2020-2022 e perdita cumulata in % di fatturato 2019 nel valore aggiunto per settore NACE rev.2, Euro 2015. Fonte: Oxford Economics/Istat

	Servizi	VA, var. % 2019-2020	VA, variazione % dal trend			Perdita annuale (mld Eur)			Perdita cumul./ 2019
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	
Servizi di alloggio e ristorazione	SI	-35.2%	-35.9%	-23.2%	-6.7%	21.3	13.9	4.1	-66.8%
Trasporto e magazzinaggio	SI	-11.9%	-12.6%	-15.3%	-4.9%	11.1	13.6	4.4	-33.3%
Attività artistiche e di intrattenimento	SI	-14.4%	-13.4%	-9.4%	-2.6%	8.5	5.9	1.6	-25.0%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	SI	-11.4%	-12.4%	-5.4%	-1.6%	22.8	10.1	3.0	-19.7%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	SI	-9.9%	-8.9%	-6.9%	-2.6%	13.4	10.3	3.8	-18.1%
Attività manifatturiere	NO	-11.5%	-12.3%	-4.2%	-1.2%	31.8	11.0	3.1	-17.9%
Fornitura di energia, gas, aria e servizi idrici	NO	-10.0%	-8.3%	-4.2%	-2.4%	3.3	1.7	0.9	-14.5%
Attività estrattiva	NO	-9.5%	-8.1%	-3.5%	-2.3%	0.5	0.2	0.1	-13.5%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	NO	-6.2%	-5.3%	-5.5%	-2.2%	1.7	1.8	0.7	-12.9%
Costruzioni	NO	-6.5%	-7.2%	-3.5%	-0.6%	4.9	2.4	0.4	-11.5%
Istruzione	SI	-8.3%	-6.2%	-1.3%	-1.0%	3.8	0.8	0.6	-8.2%
Attività immobiliari	SI	-3.0%	-4.0%	-3.0%	-0.1%	8.6	6.5	0.1	-7.2%
Attività finanziarie e assicurative	SI	-2.7%	-3.0%	-1.9%	-0.7%	2.5	1.6	0.6	-5.7%
Sanità e assistenza sociale	SI	-3.9%	-4.3%	-1.1%	0.0%	3.9	1.0	0.0	-5.5%
Servizi di informazione e comunicazione	SI	1.6%	-1.5%	-1.4%	0.5%	0.9	0.9	-0.3	-2.4%
Amministrazione pubblica e difesa	SI	-1.1%	-0.8%	0.1%	0.1%	0.8	-0.1	-0.1	-0.6%
Totale economia	NO	-8.7%	-9.0%	-5.3%	-1.5%	140.4	82.7	23.9	-15.9%

(fonte: <https://www.manageritalia.it/content/download/Informazione/Osservatorio%20del%20Terziario/rapporto-bcf.pdf>)

Un altro problema che il nostro Paese ha dovuto affrontare è stato l'aumento del livello di disoccupazione, registrando la maggiore percentuale nel settore dei servizi, in quanto a causa delle misure di emergenza gli spostamenti sono stati limitati e molte attività in tale settore hanno dovuto fermarsi o addirittura affrontare tagli del personale; inoltre, la perdita di lavoro da parte di molti italiani ha causato anche un calo della domanda interna, come riportato precedentemente, tale per cui anche il commercio interno ha subito delle perdite. Diverse aziende, nel settore dei servizi, hanno dovuto chiudere temporaneamente la propria attività o addirittura in modo definitivo, causando così, soprattutto nella macroarea dei servizi di alloggio e ristorazione, la percentuale più alta di disoccupati; infatti, nel 2020 c'è stata una riduzione di occupati del 7,4% con una perdita cumulata nel biennio 2020-2022 del 13,3%.

2.3. Affrontare la crisi pandemica: l'Italia

2.3.1 Misure nazionali ed europee contro la crisi

L'emergenza Coronavirus ha messo in ginocchio le più grandi potenze europee, tra cui anche l'Italia, la quale si è attivata al fine di affrontare la crisi sanitaria-economica che stava devastando l'intero territorio da marzo 2020. IL Governo e il Parlamento hanno varato diversi Decreti nel primo anno dallo scoppio della pandemia, per aiutare diverse macroaree, come la sanità, il lavoro, la liquidità, le famiglie, il fisco e le imprese. Citando solo alcuni dei vari provvedimenti messi in atto, si ricordano quelli attivati inizialmente in campo sanitario dove il Governo ha stanziato in totale circa 9,5 miliardi di euro per ampliare la rete ospedaliera, per dotare il sistema sanitario, la protezione civile e le forze dell'ordine di strumenti e mezzi necessari per aiutare i cittadini malati, per prevenire la contrazione della malattia e contenere la diffusione del virus. Per mitigare il calo drastico di posti di lavoro, il Governo italiano ha finanziato una somma di circa 35 miliardi di euro per evitare l'ulteriore calo occupazionale e per sostenere il reddito dei lavoratori e le relative famiglie. Sono state approvate diverse misure da parte delle imprese, come la cassa integrazione, dove lo Stato ha stanziato 4 miliardi di euro oppure le indennità per lavoratori autonomi, come per esempio l'approvazione, tramite il Decreto Agosto, del pagamento da parte dello Stato di una indennità di 1000 euro per le aree stagionali del settore turistico, per il settore dello spettacolo e stabilimenti termali. Sempre a sostegno del lavoro, con il Decreto Rilancio è stato inserito il cosiddetto "Reddito di Emergenza", per le famiglie che avevano visto ridursi il proprio reddito a causa dell'emergenza Covid e con un ISEE al di sotto dei 15.000 euro. Anche a sostegno delle imprese, il Governo si è attivato per evitare il fallimento di molte di esse che con il Decreto Liquidità ha garantito credito e liquidità alle aziende italiane e alle famiglie; tra le molte misure attivate, il Decreto prevede sia la moratoria per i finanziamenti delle piccole e medie imprese italiane, che l'agevolazione per quest'ultime di accedere a fonti finanziarie grazie al Fondo centrale PMI e al programma "Garanzia Italia" gestito da SACE Italia⁵⁵.

L'Italia e anche gli altri Stati europei si sono attivati fin da subito sia per adottare misure contenitive a protezione della diffusione della malattia, sia per introdurre misure assistenziali, al fine di ridurre l'impatto economico che ha portato il Coronavirus. I vari Paesi dell'Unione hanno potuto beneficiare di fondi aggiuntivi disposti dalle istituzioni europee, per attenuare l'espansione della crisi economica scaturita dal Covid-19; infatti, per esempio, la BCE nel marzo 2020 ha attivato il cosiddetto PEPP ("pandemic emergency purchase programme"), uno strumento di politica monetaria non convenzionale, volto a sostenere le imprese e i cittadini europei in crisi consentendo loro l'accesso ai finanziamenti a basso costo. Il programma consiste nell'acquisto da parte della BCE di titoli di Stato e privati, in questo modo il prezzo delle attività salirebbe mentre, per la relazione inversa che lega i prezzi ai tassi, quest'ultimi diminuirebbero. In questo modo i privati, come famiglie e imprese, e i vari Governi saranno in grado di accedere ai finanziamenti ad un costo ridotto e al tempo stesso per i debitori sarà più semplice pagare i propri prestiti; grazie a questo meccanismo è stato

⁵⁵ <https://www.mef.gov.it/covid-19/misure-coronavirus.html>

possibile evitare la creazione di una crisi finanziaria in tutta Europa, garantendo una maggior circolazione della liquidità nel sistema. Oltre alla BCE, anche gli altri Organismi e Istituzioni dell'Unione Europea si sono attivati con una serie di misure per mitigare gli effetti pandemici sulle persone e sulle strutture economiche dei vari Paesi⁵⁶:

1. Il MES (“Meccanismo europeo di stabilità”), detto anche fondo salva-Stati, introdotto nel 2012 a sostegno dei Paesi in default della zona euro è stato ripreso e modificato per far fronte all'emergenza Coronavirus, dove solo gli Stati che ne vorranno usufruire potranno farne richiesta in modo autonomo e attivare il Meccanismo. È stato stanziato dai finanziamenti diretti degli Stati membri per un totale di 240 miliardi di euro ⁵⁷.
2. La BEI (“Banca europea degli investimenti”), che finanzia progetti volti a realizzare gli obiettivi dell'Unione, invece, ha istituito un Fondo di garanzia del valore di 200 miliardi di euro per sostenere le imprese e i lavoratori.
3. La Commissione Europea ha programmato tre diversi interventi per sostenere le economie nazionali:
 - SURE (“Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”) tale strumento provvisorio è stato attivato per sostenere la disoccupazione scaturita dalla crisi pandemica, concedendo assistenza, sotto forma di prestito, agli Stati membri per un importo fino a 100 miliardi di euro.
 - Il Rafforzamento del budget pluriennale 2021-2027 dell'UE, destinato a finanziare gli Stati europei in difficoltà fino a 1.100 miliardi di euro.
 - Next Generation EU (NGEU), ovvero un programma approvato nel luglio del 2020 che ha l'obiettivo di sostenere la ripresa economica degli Stati colpiti dalla crisi sanitaria. Esso si compone di un fondo stanziato, dall'Unione Europea, di 750 miliardi di euro, da investire in cinque anni dal 2021 al 2026.

2.3.2 Next Generation Eu: struttura e funzionamento

Il Next Generation Eu (NGEU) è stato in ambito europeo l'aiuto più rilevante sia come portata economica ma anche come struttura. L'obiettivo principale è quello di sostenere le economie nazionali indebolite dalla crisi sanitaria, per garantire loro un rilancio e porre le basi per la creazione di Stati improntati verso una maggiore digitalizzazione, sostenibilità e una maggiore equità sociale.

Il fondo di tale programma deriva dalla raccolta di capitale sui mercati finanziari, tramite l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione europea e basandosi su una strategia di finanziamento diversificata.

⁵⁶ MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, “La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19”, “Il programma NGEU e i Piani nazionali”, dicembre 2021, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/note_tematiche_SeSD/Rapporto-SeSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf

⁵⁷ Money.it, “MES: cos'è il fondo salva-Stati, come funziona e perché se ne parla tanto”, 1 dicembre 2020, <https://www.money.it/MES-cos-e-come-funziona-fondo-salva-Stati-perche-e-importante>

La definizione precisa della strategia di diversificazione definita dalla Commissione è: “Una strategia che combina l’uso di diversi strumenti e tecniche di finanziamento con una comunicazione aperta e trasparente ai partecipanti al mercato⁵⁸”.

Questo tipo di approccio è stato necessario per ottenere in poco tempo i fondi necessari per far fronte alle esigenze degli Stati richiedenti attraverso erogazioni continue; tale strategia è composta da diverse parti:

- a) la comunicazione dei volumi di prestiti che la Commissione assume e i parametri principali del piano di finanziamento semestrali in modo da essere trasparenti con gli investitori sul mercato;
- b) relazioni strutturate e trasparenti con le banche che organizzano le transazioni;
- c) aste e sindacazioni per organizzare le transazioni per consentire l’accesso ai fondi in modo vantaggioso e a costi contenuti;
- d) strumenti di finanziamento multipli, cioè diverse tipologie di obbligazioni a medio e lungo termine come le obbligazioni verdi di Next Generation EU, ma anche gli “Eu-Bills” in linea con le diverse scadenze e i fabbisogni di liquidità.

La Commissione europea nello strutturare questo programma ha posto tre pilastri:

- I. *Sostegno agli Stati europei per investimenti e riforme*, con l’obiettivo di sostenere le perdite economiche subite dalla crisi, attraverso:
 - i. “RRF” (“Recovery and Resilience Facility”), dispositivo per la ripresa e la resilienza, con fondi per un totale di 672,5 miliardi di euro, rappresentando il 90% dell’NGEU, divisi tra prestiti (360 miliardi) e sovvenzioni (312,5 miliardi). L’obiettivo è quello di garantire agli Stati aiuti tale da incentivare investimenti e riforme per accelerare sia la ripresa economica che lo sviluppo dei Paesi, in linea con gli obiettivi di digitalizzazione e sostenibilità disposti dalla Commissione. L’RRF è uno strumento che eroga i finanziamenti solo dopo che i Paesi europei avranno raggiunto i risultati concordati. Infatti, per poter ottenere gli aiuti europei ogni Stato deve stilare e poi far approvare al Consiglio europeo un “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR), in cui vengono definite le missioni da raggiungere tramite i fondi ottenuti nel quinquennio 2021-2026⁵⁹.
 - ii. “React-EU” per aiutare la ripresa e la coesione dei territori d’Europa tramite lo stanziamento di 47,5 miliardi di euro. A differenza dell’RRF, si tratta di un programma di breve termine con durata di un anno, dal 2021 al 2022, per aiutare gli Stati europei in difficoltà nella loro fase iniziale di ripresa⁶⁰.
 - iii. “Rural development” per sostenere lo sviluppo dei territori rurali con sussidi pari a 7,5 miliardi di euro.
 - iv. “Just transition fund” per sostenere la transizione delle economie europee verso la neutralità economica con 10,5 miliardi di euro.
- II. *Rilanciare le economie degli Stati membri sostenendo l’investimento privato*, attraverso il dispositivo “InvestEU” con 5,6 miliardi di euro.

⁵⁸ Commissione europea, “Strategia di finanziamento per Next Generation EU: Domande e risposta”, 14 aprile 2021, [https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Strategia+di+finanziamento+per+NextGenerationEU++https://ec.europa.eu/E2%80%BA+print+%E2%80%BA+QANDA_21_1702_IT\)&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Strategia+di+finanziamento+per+NextGenerationEU++https://ec.europa.eu/E2%80%BA+print+%E2%80%BA+QANDA_21_1702_IT)&ie=UTF-8&oe=UTF-8)

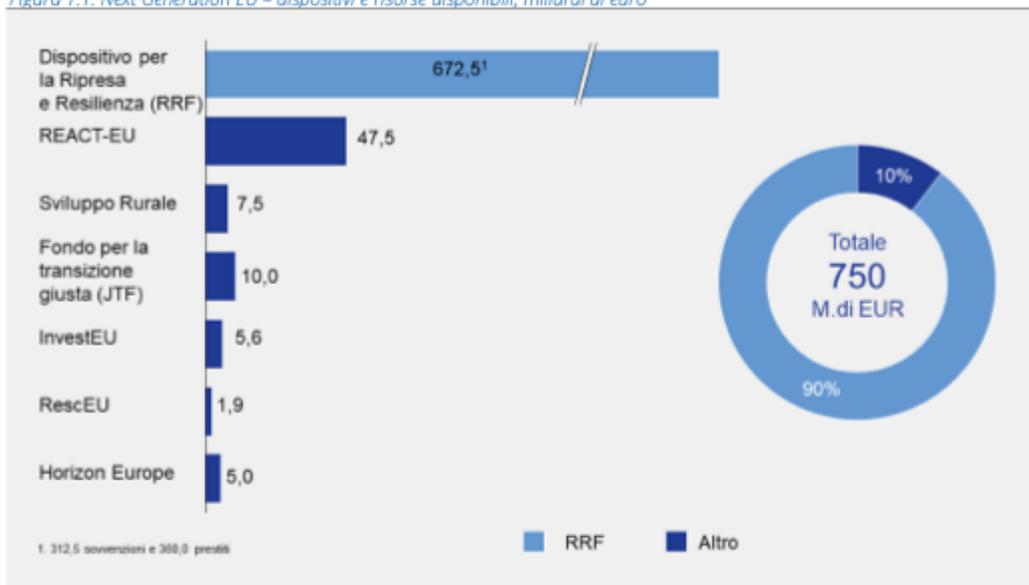
⁵⁹ Giorgio Centurelli, FPA, “Recovery and Resilience Facility: a che punto siamo? Il primo rapporto annuale della Commissione Europea sull’attuazione”, 11 marzo 2022, <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/recovery-and-resilience-facility-a-che-punto-siamo-il-primo-rapporto-annuale-della-commissione-europea-sullattuazione-dello-strumento/>

⁶⁰ Governo.it, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

III. *Guardare al passato per imparare da quanto successo dalla crisi*, la Commissione ha stanziato fondi per dotare i Governi nazionali di strumenti adatti per far fronte ad eventuali crisi sanitarie future, attraverso:

- i. “RescEU rafforzato” sistema nuovo per rispondere a catastrofi naturali future con 1,5 miliardi di euro.
- ii. “Horizon Europe” per la ricerca e l’innovazione con 5 miliardi di euro⁶¹.

Figura 1.1: Next Generation EU – dispositivi e risorse disponibili, miliardi di euro



(fonte: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>)

Nell’ambito del primo pilastro per la ripresa degli Stati membri, sono stati introdotti diversi dispositivi, tra cui il più importante è l’RRF che si occupa dell’erogazione dei finanziamenti per i Paesi europei richiedenti, approvati dalla Commissione europea, previa redazione di un Piano nazionale di ripresa. L’RRF dispone che ogni Piano nazionale debba utilizzare i fondi ottenuti per migliorare e fortificare sei macroaree⁶²:

- 1) Transizione verde
- 2) Trasformazione digitale
- 3) Crescita intelligente, sostenibile, e inclusiva
- 4) Coesione territoriale e sociale
- 5) Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
- 6) Politiche per le nuove generazioni, i giovani e l’infanzia

Ogni Stato deve quindi definire come verranno usati i fondi all’interno del proprio territorio, al fine di raggiungere gli obiettivi nelle sei aree appena elencate. La transizione verde rappresenta il pilastro principale,

⁶¹ Alberto Magnani, Sole 24 ore, “Next Generation EU, cos’è e come funziona”, 4 marzo 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

⁶² Agenzia per la Coesione Territoriale, “Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 5 maggio 2021, https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/

infatti secondo il programma NGEU ogni Paese dovrà utilizzare almeno il 37% dei finanziamenti ottenuti per sostenere investimenti e riforme, al fine di ridurre del 55% le emissioni di gas che aumentano l'effetto serra e per raggiungere entro il 2050 la neutralità climatica. La transizione digitale, invece, rappresenta il secondo pilastro più importante a cui far riferimento nella redazione dei singoli Piani, spendendo almeno il 20% per accelerare la modernizzazione del Paese; tra gli obiettivi principali all'interno dell'area digitale rientrano la digitalizzazione della pubblica amministrazione, il miglioramento delle reti di telecomunicazioni, sostenere l'utilizzo di nuovi strumenti e macchinari da parte delle imprese per favorire il passaggio ad un'industria 4.0. Grazie alle riforme e investimenti in questo campo, i cittadini e lavoratori dovranno essere agevolati nella vita di tutti i giorni sia in ambito lavorativo che per accedere ai servizi pubblici in formato digitale.

Invece, l'area della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva riguarda la ripresa delle economie nazionali, infatti, le varie proposte dovranno evidenziare il modo di agire per rimediare ai danni causati dalla crisi sanitaria, garantendo una ripresa produttiva equa e sostenibile. I finanziamenti ottenuti serviranno non solo per risollevarne la produttività e la competitività europea, ma anche per garantire pari opportunità nel mondo del lavoro, condizioni lavorative giuste, ma anche accesso all'assistenza sanitaria e maggiore inclusione sociale.

Per quanto riguarda l'area della coesione sociale e territoriale, si ha come obiettivo quello di ridurre le differenze tra le regioni, zone rurali e le città all'interno di un Paese, a livello demografico e reddituale che si sono acuite con l'avvento del Coronavirus.

Invece, il quinto pilastro riguardante la salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, riguarda gli investimenti da effettuare per dotare il Paese di infrastrutture, strumenti e strategie volte a reagire a futuri shock economici e naturali.

Infine, per il sesto pilastro, una parte dei fondi ottenuti dovrà essere impiegata da ogni Paese per migliorare l'istruzione dell'infanzia e per educare la popolazione riguardo l'utilizzo dei sistemi digitali; inoltre, essendo stata la popolazione giovane più colpita a livello sociale dalla crisi pandemica, i Piani nazionali punteranno a diminuire i divari tra generazioni, a rafforzare le politiche del lavoro e a ridurre la disoccupazione.

2.3.3 L'Italia e il PNRR: Italia Domani

Entro il 30 aprile 2021 i vari Stati sulla base delle missioni predefinite dalla Commissione europea, hanno dovuto impiegare le loro forze per stilare dei Piani che illustrassero come utilizzare al meglio i fondi europei per la ripresa economica e per lo sviluppo delle proprie economie⁶³.

Il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha presentato il Piano per la ripresa italiana, intitolato "Italia Domani" alla Camera e al Senato il 26 e 27 aprile 2021⁶⁴ per un valore totale di 248 miliardi di euro, di cui 191,5 miliardi stanziati dalla Commissione europea tramite il dispositivo RRF e che secondo la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, rappresenta la quota più grande assegnata ad uno Stato

⁶³ Alberto Magnani, Sole 24 ore, "Next Generation EU, cos'è e come funziona", 4 marzo 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

⁶⁴ ibidem

europeo⁶⁵. Inoltre, 30,6 miliardi di euro sono stati disposti da un Fondo complementare al piano approvato con il Decreto-legge del 6 maggio 2021 che integra con risorse nazionali gli aiuti europei, sempre per il quinquennio 2021-2026. Il nostro Paese oltre a disporre degli aiuti ottenuti tramite il programma RRF, beneficia anche di altri 13 miliardi di euro previsti dal dispositivo React-Eu, fondi stanziati per un breve periodo per aiutare la ripresa iniziale della penisola italiana⁶⁶.

Dopo averlo presentato agli organi politici italiani, il 30 aprile del 2021 è stato inviato il programma italiano alla Commissione europea che hanno avuto due mesi per analizzare al meglio le richieste italiane e l'utilizzo dei fondi⁶⁷. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea, dopo attente analisi, ha emanato la "proposta di decisione del Consiglio" in cui sono stati dati giudizi positivi al programma italiano, come per la questione dei costi le cui stime sono state considerate sufficientemente adeguate e in linea con l'effetto che l'utilizzo totale dei fondi avrà sull'Italia; in aggiunta, per le missioni da raggiungere la Commissione europea ha commentato l'utilizzo efficiente dei soldi stanziati, al fine di sostenere una crescita sostenibile, innovativa e più forte⁶⁸.

Il 13 luglio 2021 il Piano italiano è stato approvato definitivamente da parte del Consiglio europeo, a cui è stato allegato una relazione con una serie di obiettivi (targets) e traguardi (milestones) che devono essere raggiunti per ottenere ogni semestre le risorse europee, fino al 2026.

Il PNRR italiano presenta in totale il raggiungimento di 164 investimenti e 62 riforme che devono essere realizzati seguendo un percorso scandito da delle scadenze ben precise. In totale sono stati stabiliti per il Piano italiano 314 milestones e 213 targets⁶⁹. L'inserimento di obiettivi e traguardi è stato finalizzato a garantire che ogni Stato europeo in questi prossimi cinque anni evitasse di sperperare i fondi ottenuti, ed impedire che il Paese non riesca a riprendersi dalla crisi sanitaria passata. Per raggiungere i "targets" verranno utilizzati indicatori quantitativi, mentre per il raggiungimento dei "milestones" si utilizzeranno dati qualitativi, in quanto riguardano maggiormente l'attuazione di riforme. Il PNRR prevede che si raggiungano prima le "milestones" che rappresentano delle tappe intermedie finalizzate all'obiettivo finale, "target"; alla fine di ogni trimestre devono essere raggiunti i traguardi e gli obiettivi programmati precedentemente, mentre ogni sei mesi le istituzioni europee analizzeranno il raggiungimento dei targets e milestones prima di assegnare le rate di rimborso, per gli investimenti già effettuati dal Paese⁷⁰.

Il 13 agosto del 2021, l'Italia ha potuto godere di un prefinanziamento pari a 24,9 miliardi di euro (8,957 miliardi sono a fondo perduto, mentre i restanti 15,937 miliardi sotto forma di prestiti) da parte della Commissione europea alla luce della valutazione positiva del Piano italiano. Il 28 dicembre 2021 Paolo Gentiloni, Commissario europeo per l'economia, e Daniele Franco, Ministro dell'Economia e delle Finanze, hanno firmato gli "Operational Arrangements (OA)" che sono dei meccanismi per verificare periodicamente

⁶⁵ YouTube-Sole 24 ore, "Recovery, von der Leyen: "Italia avrà quota più grande del Next generation Eu:191 miliardi",22 giugno 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=k0kL52VgyvM>

⁶⁶ <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

⁶⁷ Camera dei deputati, Documentazione, 7 giugno 2022, <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

⁶⁸ 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://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf

⁶⁹ Openopolis, "Cosa sono le milestone e i target del Pnrr", 31 maggio 2022, <https://www.openopolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/>

⁷⁰ ibidem

il raggiungimento dei vari targets e milestones programmati nel PNRR, al fine di ottenere i fondi europei ogni sei mesi. Infine, il 13 aprile del 2022 l'Italia ha ottenuto la prima quota del Next Generation EU da 21 miliardi di euro (10 miliardi in sovvenzioni e 11 miliardi sotto forma di prestiti) dopo il raggiungimento degli obiettivi, disposti dal PNRR, entro il 31 dicembre 2021⁷¹.

La redazione del PNRR italiano prevede, in linea con il regolamento europeo per lo stanziamento dei fondi, 6 missioni da raggiungere che raggruppano altre 16 componenti in diverse macroaree quali⁷²:

1) *“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”*

Il primo obiettivo è quello di velocizzare il processo di digitalizzazione sia in ambito privato, promuovendo il passaggio ad un'industria 4.0, che nel settore pubblico favorendo lo sviluppo della Pubblica Amministrazione in chiave più moderna. Oltretutto, i fondi verranno impiegati per sostenere anche l'innovazione italiana garantendo una migliore competitività nel sistema produttivo ed infine aiutare due settori fondamentali per l'economia italiana: il turismo e la cultura. Per la prima missione sono stati stanziati 40,3 miliardi di euro dal dispositivo RRF e considerando anche il programma React-Eu e il Fondo complementare, saranno impiegati in totale 49,86 miliardi di euro.

2) *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”*

In linea con le nuove sfide del futuro l'Italia utilizzerà una gran parte dei fondi europei per sostenere la transizione ecologica, diminuendo l'impatto ambientale causato dalle proprie attività; infatti, verranno sostenuti progetti per garantire un'agricoltura più sostenibile, per migliorare la gestione dei rifiuti, per ridurre il rischio sismico degli edifici e saranno previsti anche incentivi fiscali per installare dispositivi che utilizzino energia rinnovabile (Superbonus del 110%). Inoltre, una parte delle risorse del PNRR saranno utilizzate per potenziare la capacità delle reti elettriche e delle infrastrutture idriche. I fondi totali europei e nazionali stanziati per la missione sono 69,94 miliardi di euro, che rappresenta la quota più grande del totale delle risorse che sarà utilizzata dall'Italia per la sua rivoluzione verde.

3) *“Infrastrutture per una mobilità sostenibile”*

Tale missione è finalizzata ad ampliare e a sviluppare la rete dei trasporti in Italia con l'obiettivo di garantire degli spostamenti più sostenibili e moderni. La componente della terza missione che beneficia del quantitativo maggiore delle risorse europee, riguarda il potenziamento e lo sviluppo della rete ferroviaria; infatti, il PNRR prevede di ampliare e potenziare la rete ferroviaria ad alta velocità per garantire un collegamento migliore tra regioni, migliorare il trasporto di persone e merci e modernizzare l'intero sistema ferroviario. Tale componente investirà 24,77 miliardi di euro provenienti dal dispositivo RRF, mentre l'intera quota da investire nel trasporto ferroviario, comprensiva del Fondo complementare, ammonta a 27,97 miliardi di euro; infine, il resto delle risorse (PNRR e Fondo complementare) verrà utilizzato per rendere il sistema stradale più sicuro e per digitalizzare i sistemi logistici, migliorandone l'efficienza e la sostenibilità.

⁷¹ Camera dei deputati, Documentazione, 7 giugno 2022, <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

⁷² <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>

4) *“Istruzione e ricerca”*

Le risorse della quarta missione saranno impiegate per migliorare il sistema di istruzione ampliando i servizi messi a disposizione dei cittadini italiani, dalla scuola dell’infanzia fino all’Università, migliorando e ampliando la rete di scuole e asili. Il programma destinerà una parte dei fondi europei, per rafforzare la ricerca italiana; inoltre, verrà inserita una riforma sui programmi di dottorato e corsi di laurea, che consentirà l’attivazione 7500 borse di studio nell’anno 2022-2023, per dottorati di interesse ad imprese, riguardanti la digitalizzazione o la transizione ecologica, ma anche per dottorati di ricerca riguardanti il PNRR. Per la quarta missione le risorse europee totali destinate sono 30,88 miliardi di euro, mentre il Fondo italiano è pari a 1 miliardo.

5) *“Inclusione e coesione”*

La crisi pandemica ha acuito le disuguaglianze già presenti nel territorio italiano, come le differenze di reddito, di genere e lavorative; questa penultima missione prevede investimenti per formare e migliorare la qualità dei lavoratori favorendo in questo modo l’occupazione giovanile. Inoltre, il PNRR prevede oltre che a ridurre la disoccupazione tra i giovani, anche ad aiutare l’imprenditorialità femminile al fine di diminuire il divario di genere e mira ad inserire delle politiche da adottare nelle aziende per aumentare la percentuale di donne assunte. Infine, una parte dei fondi stanziati consentirà il potenziamento di infrastrutture di zone periferiche e rurali e garantirà una maggiore coesione territoriale. Per questa missione i fondi europei sono in totale 19,81 miliardi di euro, mentre il totale complessivo del dispositivo React-Eu e del Fondo complementare è pari a 29,83 miliardi di euro.

6) *“Salute”*

Infine, l’ultima missione riguarda il settore che ha risentito gravemente della crisi del 2020, mettendo a dura prova il sistema sanitario italiano con le sue infrastrutture e il personale. La lezione del Covid-19 ha reso necessario un intervento per potenziare le strutture ospedaliere e garantire l’acquisto di nuove attrezzature per cure e diagnosi. Inoltre, saranno aumentate le strutture e i presidi territoriali come gli Ospedali di Comunità, sarà potenziata l’assistenza remota e la telemedicina, per consentire il raggiungimento di più persone anche a distanza, grazie all’utilizzo delle tecnologie. Infine, una parte dei fondi sono stati indirizzati alla ricerca scientifica e per potenziare il personale sanitario nel territorio attraverso percorsi di formazione. I fondi destinati a tale missione comprensivi di React-Eu e Fondo complementare, sono 31,46 miliardi di euro.

2.4 Tra passato e presente: PNRR e Piano Marshall

Circa 70 anni fa il Segretario di Stato George Marshall pronunciò un discorso davanti al pubblico di Harvard che entrò nella storia, in cui venne annunciato il programma di ricostruzione europea più importante mai intrapreso fino a quel momento. Nel 2020, l’Europa si è trovata di nuovo in ginocchio per combattere e affrontare nuove difficoltà a seguito di una “guerra pandemica”: il Covid. Nessuno mai si sarebbe aspettato le conseguenze derivanti da questa emergenza sanitaria e che soprattutto queste si riversassero sull’intera

economia europea. Non eravamo infatti preparati a gestire una situazione del genere, ed è proprio per questo che il 16 aprile 2020 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha annunciato lo stanziamento di fondi tramite il programma Next Generation Eu: ... *“Abbiamo bisogno di un Piano Marshall per la ripresa dell’Europa e lo dobbiamo mettere in campo immediatamente”*. (Discorso della Presidente Ursula von der Leyen 16 aprile 2020)⁷³

I due piani chiaramente non sono del tutto uguali riscontrando delle differenze, in merito per esempio agli importi stanziati e alle epoche di riferimento. Tuttavia, analizzando i due programmi si possono scorgere delle analogie in alcuni campi:

- 1) La prima analogia si riscontra nel fatto che in entrambi i casi sono stati redatti dei piani di ricostruzione direttamente da parte dei Paesi partecipanti per l’ottenimento dei finanziamenti esterni. Infatti, i contenuti dell’ERP del 1947 non dovevano essere individuati dagli americani, ma dagli europei stessi, i quali erano tenuti ad analizzare le perdite maggiori subite ed illustrare nei propri programmi quali fossero gli interventi più importanti da attuare, per poter garantire una adeguata ripresa economica. Solo dopo l’approvazione dei piani da parte degli organi americani, sarebbero stati elargiti gli aiuti economici in parte a fondo perduto e in parte sotto forma di prestiti. Anche a seguito delle conseguenze dell’emergenza Covid, la Commissione europea ha richiesto che i vari Stati membri creassero dei piani ad hoc, ovvero specifici per ogni Paese, al fine di rimediare ai danni economici subiti dalla crisi pandemica, non solo per garantire una ripresa nel breve periodo, ma anche per consentire uno sviluppo degli Stati nel lungo periodo. Infatti, i fondi europei verranno usati per garantire non solo una crescita sostenibile in linea con le sfide del Green Deal europeo, ma anche per promuovere la digitalizzazione interna, dalle imprese alle Pubbliche Amministrazioni e fino ai cittadini. Quindi, seppur l’idea di base ai due piani fosse simile, il disegno del Next Generation è più ampio, avendo come ambizione il rilancio delle economie nazionali non solo nel breve ma anche nel lungo termine.
- 2) Entrambi i programmi sono stati pianificati per distribuire le risorse in parte sotto forma di prestiti e in parte sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto. Infatti, l’ERP era stato pensato per distribuire i fondi in parte sotto forma di “grants”, aiuti gratuiti, e in parte sotto forma di “loans”, prestiti; l’Italia beneficiò della terza quota più grande, dopo Inghilterra e Germania, pari a 1.348,4 milioni di dollari di cui 1.188,2 milioni di dollari sotto forma di aiuti a fondo perduto (pari all’88% del totale) e 73 milioni in prestiti (circa il 6%).

Ad oggi, invece, l’Italia nel programma europeo annunciato nel 2020, beneficia della porzione più elevata pari a 191,5 miliardi di euro, disposti dal programma RRF che ha come obiettivo la ripresa europea e il suo sviluppo nel lungo periodo. La situazione è ribaltata per le percentuali di prestiti e aiuti a fondo perduto. Infatti, il nostro Paese ha ottenuto 122,6 miliardi di euro sotto forma di prestiti con

⁷³Commissione Europea, “Discorso della presidente von der Leyen al Parlamento europeo”, 16 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_675

tassi agevolati (circa il 64% del totale) e 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni (36%). Il PNRR e il Piano Marshall sono stati caratterizzati da una lunga analisi preventiva della stima dei danni, per poi programmare la distribuzione dei fondi e la costruzione di una infrastruttura adeguata a controllare il giusto utilizzo delle risorse per ristabilire l'ordine europeo. Entrambi i programmi hanno stabilito che gli Stati partecipanti sottostiano a delle condizioni, come nel caso del Piano Marshall che richiedeva uno spirito collaborazionista tra i Paesi europei, mentre il dispositivo RRF ha raccomandato l'osservazione delle 6 missioni disposte dalla Commissione europea.

Tuttavia, occorre considerare che i due piani sono stati ideati in due epoche e contesti storici differenti, ed è per questo che le risorse e gli obiettivi risultano essere diversi. Conseguentemente, anche gli organismi politici messi in gioco e la struttura di entrambi i programmi sono differenti:

- 1) la differenza maggiore si riscontra nel fatto che, mentre nel 1947 si annunciò un piano di aiuti dagli USA verso i Paesi oltreoceano, oggi con il Recovery Fund i fondi sono stati stanziati dalla Commissione europea per gli Stati membri dell'Unione; infatti, allora non esisteva ancora un'unione tra Paesi del territorio europeo e l'obiettivo principale dell'ERP era proprio quello di favorire una collaborazione nella redazione delle richieste da avanzare agli Stati Uniti. Ad oggi, invece, le risorse europee non necessitano di una collaborazione tra Stati, in quanto esiste già un'unione che verrà fortificata aumentandone la liquidità, la produttività e consentendo la ripresa di quei settori colpiti duramente dalla pandemia, come il turismo e il commercio;
- 2) un'altra differenza si ha per quanto riguarda la comparazione delle quote, infatti, attualizzando il valore dei fondi ERP per l'Italia, al 2022, si ottengono 25.034 miliardi di lire che in euro sono circa 13 miliardi, come dalle stime riportate nel capitolo precedente. Nonostante le gravi conseguenze economiche e sociali subite dalla guerra, con una stima di danni pari a 6.500 miliardi di lire al 1947, l'America destinò all'Italia una quota nettamente inferiore, sebbene fu tra i Paesi usciti maggiormente distrutti dal conflitto. Quindi l'Italia del secondo dopoguerra ottenne fondi pari a circa il 15% delle risorse europee destinate ad oggi a risanare le conseguenze della pandemia. Questo dato mostra quanto invece la portata del PNRR sia consistente e rappresenti un'opportunità di svolta e di crescita per il nostro Paese, con le finalità di realizzare un aumento della produttività e della competitività, rilanciando quei settori di grande importanza per l'economia italiana ed avvicinarla ai vicini Paesi europei in campo infrastrutturale, digitale ed ambientale;
- 3) il Next Generation si prefissa di finanziare risorse monetarie agli Stati membri dell'Unione, in cambio di investimenti e riforme in linea con i principi europei; invece, tramite il Piano Marshall venivano elargiti sia risorse monetarie che materiali, come attrezzature e macchinari, direttamente dall'America, necessari per la ripresa produttiva e lo sviluppo dei vari Paesi, in parte ancora arretrati rispetto agli Stati Uniti; inoltre, considerando l'ERP, una parte dei materiali conferiti a titolo gratuito ai vari Stati venivano poi rivenduti internamente, come nel caso italiano che dalla rivendita delle materie prime, ai produttori nazionali, si ottennero ulteriori risorse, da cui si creò un fondo, denominato Fondo-Lire. Nel

caso attuale, come descritto nei paragrafi precedenti, l'Italia oltre alle risorse europee può far affidamento ad un Fondo complementare, finanziato interamente dal nostro Paese, come risorsa aggiuntiva per la serie di investimenti da attuare nei prossimi anni⁷⁴;

- 4) un'ulteriore differenza risiede invece nella governance di entrambi i programmi; infatti, nel caso dell'ERP, in territorio statunitense il Congresso definiva quanto stanziare ogni anno all'Europa e gli Stati europei tramite l'OECE - che si occupava di coordinare le richieste avanzate tramite i piani nazionali - potevano richiedere all'ECA ("Economic Cooperation Administration") i finanziamenti necessari, solo dopo l'analisi e l'approvazione dell'organismo americano con sede in Europa. In particolare, i dipartimenti dell'ECA controllavano che venisse rispettato il principio di collaborazione tra i Paesi partecipanti, che i fondi venissero utilizzati diligentemente e soprattutto che non si superasse il limite di fondi già stanziato dagli Stati Uniti. In Italia invece, l'organo cui spettava di coordinare l'utilizzo dei fondi americani nei vari settori economici, era il CIR (Comitato interministeriale per la ricostruzione) insieme al Consiglio dei Ministri che approvava gli investimenti settoriali. Altri organi che parteciparono alla corretta attuazione del Piano erano: il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero del Commercio con l'Estero e il Ministero del Tesoro, le cui funzioni sono state riportate nel capitolo precedente.

Nel caso attuale, dopo l'annuncio nel 2020 da parte della Presidente della Commissione, dell'avvio di un programma di ripresa europeo, i vari Stati dell'Unione si sono attivati per creare internamente un piano che rispondesse ai propri bisogni, ma soprattutto alle sei missioni previste dall'Europa. La Commissione si occupa di raccogliere i fondi emettendo obbligazioni sui mercati dei capitali e controlla ogni sei mesi l'operato dei vari Paesi tramite l'inserimento di "targets" e "milestones". All'interno del territorio italiano invece il coordinamento e l'attuazione del PNRR spetta a diversi organi; la responsabilità di indirizzare il Piano e di coordinarlo spetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e in più sono stati istituiti degli organi per monitorare l'utilizzo delle risorse europee e il raggiungimento dei vari obiettivi:

- a) *Cabina di regia*, con a capo il Presidente del Consiglio dei Ministri, che si occupa dell'indirizzo generale e coordinamento degli investimenti relativi al PNRR; alle sedute di tale organismo partecipano anche i Ministri, sottosegretari di Stato competenti delle materie specifiche discusse in ogni seduta e si aggiungono anche i rappresentanti dei soggetti che attuano gli investimenti o facenti parte di una particolare associazione.
- b) *Segreteria tecnica* che sostiene le attività della Cabina di regia e del tavolo permanente.
- c) *Unità per la realizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione*, al fine di velocizzare gli interventi relativi al Piano che possono essere rallentati da meccanismi burocratici e normativi.

⁷⁴ Luigi Sanlorenzo, loSpessore, "Piano Marshall e Next Generation EU, analogie e differenze", 20 maggio 2021, <https://www.lospessore.com/20/05/2021/piano-marshall-e-next-generation-eu-analogie-e-differenze/>

- d) *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale* per consigliare sulle materie riguardanti il PNRR, segnalando quando necessario alla Cabina di regia aspetti importanti da considerare nella realizzazione del Piano; è composto da rappresentanti del Governo, delle Province autonome, delle Regioni, Enti locali, di Roma e altre parti coinvolte negli interventi per la ripresa e sviluppo italiano.

Invece, il compito di monitorare e rendicontare l'attuazione del Piano spetta al Servizio centrale per il PNRR, che fa da tramite tra l'Italia e la Commissione europea; inoltre, ogni Ministero deve istituire un organismo cui affidare le attività di controllo, monitoraggio, gestione e rendicontazione degli investimenti relativi al PNRR. Questi organismi consentono il collegamento tra il Ministero e il Servizio centrale per il PNRR⁷⁵. Infine, la fase attuativa dipende da vari soggetti quali le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome, enti locali in base alla loro specifica competenza o area di intervento del Piano⁷⁶;

- 5) un'altra differenza tra i due piani fa riferimento al contesto storico ed in particolare alla diversa struttura politica allora presente. Infatti, l'annuncio del Piano Marshall era avvenuto solo un anno dopo la proclamazione della Repubblica in Italia, e nel 1947 venne eletto come Presidente del Consiglio Alcide de Gasperi, rappresentante del partito democristiano, creando un governo non formato dai partiti di sinistra, ma che si basava sulla coalizione tra partiti di centro e della Democrazia Cristiana. Le elezioni del 1948 consentirono la realizzazione di un governo con a capo de Gasperi sostenuto soprattutto dagli Stati Uniti, in quanto in linea con il loro disegno geopolitico a base del Piano Marshall⁷⁷.

Infatti, l'ERP era basato sull'eliminare quelle influenze "disturbanti" per l'America, ed evitare che delle potenze esterne opprimessero i Paesi europei; per questo motivo l'aiuto economico statunitense era un chiaro segnale che i Paesi beneficiari avrebbero ottenuto il sostegno dall'America previo allontanamento di ogni influenza comunista⁷⁸.

Ad oggi il programma Next Generation Eu non si basa su ideologie politiche, tuttavia, si fonda su una chiara strategia, in quanto servirà per rafforzare la collaborazione economica e politica tra Stati europei, sostenuta dal fatto che la parte dei prestiti del Piano saranno restituiti dall'intera Unione europea; quindi, il debito non sarà singolo ma unico. Inoltre, la BCE ha comprato diverse quantità di titoli di Stato e BCE e FED si organizzeranno per le politiche monetarie future;

- 6) infine, riguardo ai dibattiti attorno ai due programmi, nel caso del Piano Marshall non esistevano alternative di piani, mentre oltre al Next Generation Eu i vari Paesi hanno preso in considerazione la possibile attuazione del MES, così come la stessa Italia. Infatti, partiti come il Movimento 5 Stelle hanno espresso la loro opposizione all'attivazione del MES, al contrario del PD e anche lo stesso ministro dell'Economia Gualtieri. Le critiche riguardo al Next Generation EU sono state avanzate in merito alla lentezza nell'arrivo dei finanziamenti rispetto al MES, ma anche per la lentezza iniziale del

⁷⁵ Openopolis, "Come funziona la governance del Pnrr", 21 dicembre 2021, <https://www.openopolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>

⁷⁶ <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>

⁷⁷ Istituto Storico Modena, "il dopoguerra e gli anni del boom", https://www.istitutostorico.com/il_dopoguerra_e_gli_anni_del_boom_economico

⁷⁸ Francesco Sisci, Settimana News, "Crisi per unire l'Italia", 1 febbraio 2021, <http://www.settimananews.it/politica/crisi-per-unire-italia/>

governo nell'attivarsi a collaborare con la Commissione; invece, le critiche rivolte al MES sostengono che siano finanziamenti sottoposti a pesanti condizioni a cui l'Italia dovrebbe sottostare, a seguito della firma di un protocollo, in cui vengono richieste dalla Commissione misure specifiche da adottare per migliorare i punti deboli nell'economia del Paese, anche andando contro la volontà pubblica, come per esempio attraverso maggiori privatizzazioni, aumenti di tasse e tagli di spesa⁷⁹.

Capitolo 3: Una nuova era per la Pubblica Amministrazione

3.1 Evoluzione normativa della Pubblica Amministrazione: i primi passi verso la digitalizzazione

Negli ultimi 30 anni la Pubblica Amministrazione ha attraversato 5 cicli di riforme amministrative prefissandosi degli obiettivi ambiziosi al fine di soddisfare i bisogni dei cittadini e delle imprese italiane; tuttavia, la loro implementazione non ha avuto gli effetti desiderati, infatti le missioni prefissate hanno avuto una scarsa attuazione, anche per le problematiche incontrate, come le politiche di austerità, le crisi finanziarie del 1992 e del 2008-2009, con i conseguenti tagli alle spese che hanno indebolito le strutture amministrative. Un altro grave problema che ha ostacolato l'effettiva riuscita di tali riforme è stata la delegittimazione delle amministrazioni pubbliche e il sospetto creatosi a causa di un assenteismo generale, della corruzione e degli sprechi di soldi pubblici⁸⁰.

Le principali riforme che si sono susseguite in questi trenta anni sono state⁸¹:

- A. La legge 241 del 1990 che ha introdotto nuove disposizioni per il procedimento amministrativo al fine di migliorare il rapporto con i cittadini, rendendo il lavoro delle amministrazioni pubbliche più trasparente e collaborativo nei confronti del popolo italiano⁸²; inoltre è stato modificato il procedimento amministrativo, al fine di semplificarlo e ridurne anche la durata, il quale secondo questa legge non dovrà prorogarsi oltre i trenta giorni⁸³.
- B. La legge 127 del 1997 promossa dal Ministro Bassanini, riprendendo i principi della legge precedente, snellisce ancora di più il procedimento amministrativo, promuovendone la trasparenza e inserendo il principio di sussidiarietà, con lo scopo di decentrare il potere pubblico in capo a comuni ed a enti territoriali a cui viene affidata la responsabilità delle azioni amministrative, mentre agli enti pubblici di livello superiore rimane il compito di controllo e coordinamento. Questa riforma, volendo ridurre i poteri in capo agli enti centrali, per affidarsi alle amministrazioni periferiche, non ha generato gli effetti sperati, bensì ha portato ad una forte confusione, non definendo in modo chiaro i ruoli e i confini dell'azione amministrativa da parte degli enti.

⁷⁹ Guida all'Euro progettazione, "Che cosa c'entra il Mes con il Recovery Fund?", 18 gennaio 2021, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/mes-recovery-fund>

⁸⁰ <https://socialtv.luiss.it/video/le-sfide-del-pnrr-per-la-riforma-della-pubblica-amministrazione/>

⁸¹ Indagine coordinata da Carlo Mochi Sismondi e curata da Valentina Piersanti, FPA- Collana Ricerche, "25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi", dicembre 2016, https://www.astrid-online.it/static/upload/fpa_/fpa_25-anni-di-riforme_19_12_16.pdf.pdf

⁸² Simone Micocci, Money.it, "Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: testo completo e aggiornato", 28 marzo 2017, <https://www.money.it/legge-241-1990-testo-aggiornato-procedimento-amministrativo>

⁸³ Valeria Zeppilli, Studio Cataldi, Il diritto quotidiano, "Legge 241/90: i principi", 15 maggio 2020, <https://www.studiocataldi.it/articoli/33596-legge-24190.asp>

- C. Successivamente con la terza riforma del 2009 promossa dal Ministro Brunetta si è mirato a migliorare l'efficienza, l'operatività e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la legge del 4 marzo 2009 n.15 ha avuto come obiettivo quello di organizzare in modo più efficiente il lavoro delle amministrazioni, implementando gli standard qualitativi ed economici delle funzioni e servizi, la valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni e dei lavoratori in base agli obiettivi raggiunti, inoltre sono stati inseriti procedimenti più semplici per le sanzioni disciplinari, rafforzato il potere e le responsabilità dei dirigenti⁸⁴.
- D. Nella riforma promossa dal Ministro Madia e avviata tramite la legge delega 124 del 2015, sono state introdotte misure per migliorare l'operatività e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso maggiori controlli sul lavoro dei dipendenti pubblici e un'accelerazione della procedura di espulsione. Tramite questa legge si è prefissato l'obiettivo di agevolare il servizio pubblico per cittadini e imprese tramite l'utilizzo della tecnologia accedendo a dati, documenti e servizi direttamente dal proprio computer. La riforma ha cercato di potenziare l'accesso ai servizi online, sia per agevolare i bisogni dei cittadini, ma anche per ridurre il carico di lavoro per gli uffici pubblici. Inoltre, sono state introdotte altre misure per semplificare e velocizzare il procedimento amministrativo, e si è prevista anche una modifica dell'amministrazione statale; tra le misure più importanti, si ricorda del taglio del personale nelle amministrazioni centrali e periferiche e la modifica nell'organizzazione delle forze dell'ordine⁸⁵.
- E. Attraverso il decreto-legge n.76/2020, convertito dalla legge n.120 dell'11 settembre del 2020⁸⁶, sono state inserite nuove misure urgenti per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione⁸⁷, al fine di facilitare e sostenere l'innovazione dei procedimenti amministrativi, attraverso l'implementazione della cittadinanza digitale, lo sviluppo dei siti degli enti pubblici e per migliorare la gestione dei dati dei cittadini⁸⁸.

In particolare, attraverso la legge 241 del 1990, in Italia si è prevista una prima modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; infatti, con tale riforma è stato modificato il procedimento amministrativo ed inserita la possibilità per i cittadini di accedere ai documenti amministrativi in formato digitale, consentendo quindi di snellire e facilitare l'operato degli uffici pubblici, grazie sia all'avvicinamento tra pubblico e privato che alla modifica dell'organizzazione amministrativa pubblica.

Inoltre, con il Decreto legislativo n. 39 del 1993, aventi norme riguardanti "i sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche", si costituisce il primo approccio verso una maggiore innovazione abbracciando una nuova cultura informatica. Il decreto del 1993 istituisce oltretutto la

⁸⁴ DE Jure, Banche dati editoriali GFL, Publica, "La riforma Brunetta e la disciplina della dirigenza pubblica", https://www.iusexplorer.it/Publica/FascicoloDossier/La_riforma_Brunetta_e_la_disciplina_della_dirigenza_pubblica/?idDocMaster=4019351&idDataBanks=19&canale=13

⁸⁵ Ildenaro.it, "La legge 124/2015: la legge Madia di riforma della PA", 10 settembre 2016, <https://www.ildenaro.it/la-legge-124-2015-la-legge-madia-di-riforma-della-pa/>

⁸⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/sg>

⁸⁷ PROMO P.A. FONDAZIONE, <https://www.promopa.it/news/latest/decreto-semplificazioni-dl-76-2020-testo-definitivo/>

⁸⁸ DeputatiPD, dossier n.65, pagina 1, 10 settembre, https://www.deputatipd.it/files/documenti/65_DecretoSemplificazioni%20%281%29.pdf

“Autorità per l’informatica nella Pubblica Amministrazione” (AIPA) per coordinare, promuovere, organizzare e controllare l’utilizzo dei sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni⁸⁹.

L’AIPA, dopo pochi anni dalla sua nascita, ha visto ridursi le proprie funzioni in seguito all’istituzione, nel 2001, del Ministro per l’Innovazione Tecnologica, per poi essere chiusa definitivamente nel 2003 a seguito della costituzione del “Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione” (CNIPA). Quest’ultimo ente, che agisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha una propria autonomia tecnica, contabile, funzionale e finanziaria e si occupa delle politiche riguardanti il sistema digitale della pubblica amministrazione⁹⁰.

Negli anni successivi, lo CNIPA ha subito diverse modifiche strutturali, infatti nel 2009 con il Decreto legislativo numero 177, si è trasformato in “DigitPa”, ente pubblico non economico con le stesse funzioni del “Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione”, per poi essere chiusa durante il Governo Monti, trasferendone le funzioni e i compiti di tale ente all’ “Agenzia per l’Italia Digitale” (AGID), istituita nel 2012, occupandosi dello sviluppo tecnologico della Pubblica Amministrazione.

La svolta avvenne con il Decreto legislativo n. 7 del 2005, che introdusse il “Codice dell’Amministrazione Digitale” (CAD), riguardante l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini e imprese italiane⁹¹.

In particolare, la legge che ha sicuramente portato ad un grosso cambiamento in termini di digitalizzazione e snellimento normativo nelle pubbliche amministrazioni, è stata la Legge Madia del 7 agosto 2015 numero 124. Infatti, tale legge ha comportato l’introduzione di nuovi strumenti e norme volte a modificare il CAD, per garantire un facile accesso ai dati e ai servizi pubblici in modo digitale, da parte di imprese e cittadini, e per evitare di recarsi fisicamente agli uffici pubblici, alleggerendo, in questo modo, anche il carico di lavoro per le pubbliche amministrazioni.

Tra le misure più rilevanti apportate seguendo le direttive della Legge Madia, si ricordano⁹²:

- 1) la costituzione della “Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente” (ANPR) prendendo il posto delle anagrafi comunali formando un unico registro nazionale in formato digitale;
- 2) la creazione del “Sistema Pubblico di gestione dell’Identità Digitale” (SPID) permettendo ai cittadini di accedere ai servizi pubblici online attraverso la registrazione di un profilo con password;
- 3) l’obbligo per le amministrazioni pubbliche di accettare pagamenti online;
- 4) l’incentivazione a diffondere il domicilio digitale per le persone, con lo scopo di semplificare la comunicazione con le amministrazioni pubbliche;
- 5) promuovere la diffusione della connessione ad Internet negli uffici e luoghi pubblici consentendo un accesso libero per gli utenti che devono accedere ai servizi pubblici.

⁸⁹ Salvatore Faraci, diritto.it, “Pubblica Amministrazione 2.0: i nuovi processi di digitalizzazione”, 8 settembre 2021, <https://www.diritto.it/pubblica-amministrazione-2-0-i-nuovi-processi-di-digitalizzazione/>

⁹⁰ Carlo D’Orta, CNIPA, “Cos’è il CNIPA”, aprile 2006, http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_2809_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=8741f967-0383-4cbc-a1be-104817153d7a

⁹¹ <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

⁹² Francesco Martines, Media Laws, “La digitalizzazione della pubblica amministrazione”, febbraio 2018, https://www.astrid-online.it/static/upload/pape/paper10_martines.pdf

L'obiettivo principale della Legge Madia è stato quello di semplificare l'operato delle pubbliche amministrazioni, reso difficile da un'elevata burocrazia e complessità che impediva lo sviluppo e la competitività dell'Italia, a differenza dei vicini Paesi europei.

Sulla scia della Legge 124 del 2015, è stato introdotto nel 2020 il Decreto Legislativo "Semplificazioni" (D.L. 76/2020) con l'obiettivo di velocizzare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, di ridurre e velocizzare gli atti burocratici e di snellire i procedimenti amministrativi. Nel dettaglio, il Decreto si è inserito in un contesto storico particolare, quello del Covid-19 che ha accelerato l'utilizzo delle tecnologie informatiche e della comunicazione, dal mondo del lavoro, con lo smart-working, all'ambiente scolastico, attraverso il sistema della didattica a distanza, rendendo necessaria anche una modernizzazione nel settore dei servizi pubblici digitali⁹³; per questo con il D.L. 76/2020 si è voluto adeguare i servizi della Pubblica Amministrazione sia al contesto storico (misure di distanziamento sociale), ma anche ai bisogni dei cittadini che richiedono procedimenti amministrativi più trasparenti, veloci e collaborativi con il pubblico. Tra le misure più rilevanti si evidenziano⁹⁴:

- a) lo SPID e la Carta d'Identità Elettronica (CIE) che entro il 28 febbraio 2021 saranno le uniche credenziali riconosciute per accedere ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione da parte degli utenti;
- b) le pubbliche amministrazioni tramite la "APP IO" permetteranno l'accesso ai servizi digitali della PA consentendo agli utenti di pagare i tributi, di ricevere notifiche circa i pagamenti da effettuare con le relative scadenze ed infine i servizi tipici offerti dalla Regione in cui vive la persona fisica. Inoltre, a seguito dei recenti sviluppi della pandemia, tale app da giugno 2021 ha consentito la possibilità di scaricare la certificazione verde Covid, in formato digitale⁹⁵;
- c) si è introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasferire i propri servizi verso un'infrastruttura più sicura e affidabile nel gestire i dati nazionali, istituita presso la Presidenza del Consiglio; l'AGID si occuperà di definire i livelli di sicurezza minimi, di affidabilità, risparmio energetico e gestione dei dati;
- d) il decreto ha introdotto il "codice di condotta tecnologica" che dovrà essere utilizzato dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per l'Innovazione, in cui sono disposte le misure che le varie amministrazioni nel territorio italiano dovranno osservare, per realizzare dei propri sistemi e servizi digitali, affidandosi eventualmente anche ad esperti in materia digitale. L'AGID si occuperà di verificare che vengano rispettate le norme del codice da parte delle amministrazioni.

⁹³ Paolo Clarizia, IRPA, Osservatorio sullo Stato digitale, "Il decreto n. 76/2020 per la semplificazione e l'innovazione digitale: la pandemia riuscirà dove tutti hanno fallito?", 8 dicembre 2020, <https://www.irpa.eu/il-decreto-n-76-2020-per-la-semplificazione-e-l-innovazione-digitale-la-pandemia-riuscira-dove-tutti-hanno-fallito/>

⁹⁴ Gruppo Maggioli, <https://www.lapadigitale.it/decreto-semplificazioni/>

⁹⁵ Leonardo Zannini, Puntoinformatico, "App IO: cos'è, come funziona e a cosa serve", <https://www.punto-informatico.it/app-io-come-funziona-a-cosa-serve/>

I notevoli passi avanti⁹⁶ fatti nell' e-government -ovvero l'uso delle tecnologie informatiche nei procedimenti amministrativi delle amministrazioni pubbliche⁹⁷- sono stati favoriti dall'avvento della pandemia, infatti in termini quantitativi l'utilizzo dei servizi pubblici online è aumentato notevolmente dal 2020 al 2021. In dettaglio, nel febbraio 2020 le registrazioni delle identità digitali tramite lo SPID erano meno di 6 milioni, mentre nel marzo 2021 sono stati registrati 17,5 milioni di utenti. L'introduzione dell'app Io nel 2020 che come riportato precedentemente, ha favorito l'accesso ai servizi dello Stato per i cittadini, quali il pagamento di contributi evitando di recarsi agli uffici pubblici, nell'aprile 2022 si sono registrati 28,6 milioni di download. Inoltre, Pago Pa, il sistema di pagamenti verso le pubbliche amministrazioni, nel 2021 il sistema ha gestito poco più di 182 milioni di transazioni arrivando ad un valore di 34 miliardi di euro crescendo rispetto al 2020 dell'80% in termini di transazioni e del 70% in termini di quantità d'euro scambiata. Invece, nei primi due mesi del 2022, il sistema ha registrato un totale di 55 milioni di transazioni per un valore di circa 10 miliardi di euro, stimando di chiudere a fine anno con un quantitativo compreso tra le 250 e le 275 milioni di transazioni, con un valore di circa 50 miliardi di euro⁹⁸.

Nonostante l'accelerazione avvenuta in tema di e-government negli ultimi due anni, dallo scoppio della pandemia, l'Italia si trova ancora ad affrontare problemi in tema di governance, di coordinamento tra gli uffici pubblici, di separazione tra enti e di scarsa competenza digitale da parte dei cittadini. Infatti, secondo i dati Eurostat, l'Italia si classifica, nel 2019, tra gli ultimi posti in Europa con una percentuale del 19 % di cittadini che usufruiscono delle piattaforme online delle pubbliche amministrazioni⁹⁹.

Secondo l'indice DESI 2020 ("Digital Economy and Society Index"), introdotto nel 2015 dalla Commissione europea per valutare la competitività digitale degli Stati dell'Unione e i relativi progressi, esso mostra i dati del 2019 classificando l'Italia al venticinquesimo posto su 28 Paesi europei. La media europea ha un punteggio di 52,6, mentre l'Italia si trova al di sotto con 43,6 punti, al contrario di Finlandia, Danimarca e Svezia che hanno registrato un punteggio pari circa a 70. Tale indice posiziona i vari Stati in base ai progressi effettuati in cinque aree precise, assegnando a ciascuna di esse un punteggio, per poi fare la media totale per la classifica finale¹⁰⁰:

1. Capitale umano, che rileva le competenze digitali delle persone nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
2. Connettività, riguardante la diffusione, la velocità e l'affidabilità della banda larga e ultra-larga, valutando la preparazione e la copertura al 5G¹⁰¹;

⁹⁶ Alessandro Cappelli, Linkiesta, "Perché la Pubblica Amministrazione è così in ritardo nei servizi digitali (e cosa sta cambiando)", 10 marzo 2021, <https://www.linkiesta.it/2021/03/pubblica-amministrazione-digitalizzazione-servizi-online/>

⁹⁷ Qualità PA, "E-government: significato e attuazione", http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/allegati/6_e-government.pdf

⁹⁸ Arena digitale, "pagamenti: 'boom' transazioni a inizio 2022 su piattaforma PagoPa", 14 giugno 2022, <https://www.arenadigitale.it/2022/06/14/pagamenti-boom-transazioni-a-inizio-2022-su-piattaforma-pagopa/>

⁹⁹ Eurostat, 6 marzo 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210306-1?redirect=%2F%2Fweb%2Fmain%2Fnews%2Fwhats-new>

¹⁰⁰ Luca De Pietro, Sabrina Onano, Formez PA, "Monitorare l'avanzamento dell'Agenda Digitale Europea: il DESI", dicembre 2017, <http://egov.formez.it/sites/all/files/desi.pdf>

¹⁰¹ Roberta Fiorucci, NetworkDigital 360, ZeroUno, "Indice DESI: cos'è, come si calcola e come si posiziona l'Italia", 16 febbraio 2022, <https://www.zerounoweb.it/cio-innovation/indice-desi-cos-e-come-si-calcola-e-come-si-posiziona-litalia-nel-2021/>

3. Integrazione della tecnologia digitale, che valuta come le imprese sul territorio europeo utilizzino le tecnologie digitali principali, come l'e-commerce, i servizi cloud, la fatturazione, l'intelligenza artificiale;
4. Utilizzo di Internet, nella vita quotidiana, come per gli acquisti online o servizi bancari;
5. Servizi pubblici digitali, come i servizi digitali delle pubbliche amministrazioni o nel settore della sanità pubblica.

L'Indice DESI 2021 mostra invece i progressi digitali verificatisi tra gli Stati membri dell'Unione nel 2020, evidenziando come i Paesi hanno reagito in termini di innovazione e digitalizzazione all'avvento della pandemia da Covid-19. L'Italia si è collocata al ventesimo posto su 27 Paesi membri dell'Unione europea, e nonostante si sia posizionata in basso alla classifica, rispetto all'anno precedente, è risalita di cinque posizioni¹⁰²; tale progresso è stato accelerato dall'evento pandemico che ha favorito il settore della digitalizzazione e l'innovazione in Italia, come per esempio nel caso del miglioramento della diffusione e la copertura delle reti di connettività, dove molti servizi di connessione offrono almeno 1 GBps. Anche nell'area della digitalizzazione delle imprese italiane ci sono stati dei passi avanti, con circa il 69% delle PMI che ha raggiunto un livello base di digitalizzazione, al di sopra della media europea che è attorno al 60%. Tuttavia, risultano esserci delle lacune in termini di competenze digitali da parte dei cittadini, registrando valori al di sotto della media europea con un punteggio di 35,1 rispetto ai 47,1 punti dell'UE. Anche, nel settore dell'e-government l'Italia registra una percentuale molto bassa di utenti che utilizzano i servizi online della Pubblica Amministrazione, che nonostante sia aumentata dal 30%, nel 2019, fino al 36% nel 2020, risulta ancora inferiore rispetto alla media degli Stati membri¹⁰³.

Proprio quest'ultima area citata, quella dell'e-government, necessita di investimenti e riforme per accelerare il suo sviluppo, superare lo scetticismo dei cittadini, e per risolvere il problema della frammentarietà dei servizi e la differenza tra enti lungo il territorio italiano. Infatti, come affermato dal direttore dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano, Michele Benedetti, al quotidiano italiano online "Linkiesta", uno dei problemi più importanti da affrontare è la frammentazione degli enti pubblici; difatti in Italia ci sono attualmente 8 mila comuni che hanno una propria autonomia su molti temi, ma servirebbe istituire una struttura governativa nazionale, volta ad affiancare e coordinare gli enti territoriali nella transizione tecnologica. Accelerare la digitalizzazione dei servizi pubblici, serve non solo per ridurre i documenti cartacei, ma anche per migliorare e velocizzare i procedimenti amministrativi delle pubbliche amministrazioni, al fine di alleggerire il sistema burocratico. In base ad una ricerca effettuata nel 2020, dalla collaborazione tra UIL ("Unione Italiana del Lavoro") e EU.R.E.S. ("European Employment Services"), l'Italia ottiene punteggi bassi in ambito di coordinamento e comunicazione tra gli enti pubblici territoriali, ed è stato stimato che, nel 2020,

¹⁰² European Commission, "Italy in the Digital Economy and Society Index", DESI 2021 country profile (IT), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

¹⁰³ European Commission, "Italy in the Digital Economy and Society Index", DESI 2021 country profile (IT), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

l'Italia risulta al disotto della media europea, pari al 59,4%, con 48,3%, mentre ai primi posti sveltano Malta, Estonia e Lituania.¹⁰⁴

Attraverso una struttura nazionale unificante si riuscirebbe a gestire sia il problema della frammentazione tra gli enti, migliorando la connessione tra di loro, ma anche il divario di competenze territoriale. Sempre dalle ricerche effettuate dalla collaborazione tra UIL e EU.R.E.S., tra i 2 mila comuni italiani che hanno meno di mille residenti, soltanto il 33,7% ha digitalizzato completamente un servizio al pubblico, mentre, per i Comuni che hanno tra i mille e i duemila abitanti, solo il 40,8% ha completato la digitalizzazione di un servizio pubblico, fino ad arrivare all'81% nei 104 Comuni che hanno minimo 60 mila abitanti. Queste differenze si evidenziano anche tra regioni dove l'indice DESI italiano regionale 2020, nella sezione dei servizi pubblici digitali, ha evidenziato che prima della pandemia si registrava un forte divario tra Nord e Sud, dove in classifica sveltava la provincia autonoma di Trento con 82,7 punti su 100, seguita dalla Lombardia con un punteggio di 78,9. In particolare, la Provincia di Trento ha raggiunto la prima posizione sia per percentuale di individui che usano i servizi pubblici online (19% nel Trentino-Alto Adige), sia per individui che inviano moduli online alle pubbliche amministrazioni. Invece, la Sicilia si è posizionata negli ultimi posti con 9% e 20% della popolazione in entrambe le aree citate per la provincia trentina. Nel dettaglio, le regioni che hanno registrato i punteggi più alti sono del Nord-Italia, come Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia e del Centro come, Lazio, Umbria e Toscana, mentre al di sotto della media troviamo le regioni del Sud. Questi dati, del 2019, evidenziano come poco prima dello scoppio della pandemia le regioni fossero completamente differenziate nel settore dei servizi pubblici digitali¹⁰⁵.

Alla luce dei dati riportati, già prima dell'avvento del Covid-19 si riscontravano forti problemi nel campo dell'e-government, maggiormente evidenziati a seguito dello scoppio della pandemia che ha reso necessario un miglioramento e un'accelerazione dei servizi online pubblici. Per questo motivo, tra le missioni del PNRR, in linea con le disposizioni della Commissione europea, si prevede di utilizzare una parte dei fondi del Next Generation Eu per garantire una adeguata transizione digitale della Pubblica Amministrazione.

3.2 Le sfide del PNRR: la transizione digitale della Pubblica Amministrazione

Alla luce di quanto esposto nel paragrafo precedente, i fondi europei concessi all'Italia, per rimediare alla crisi economico-sanitaria del Covid-19, rappresentano un'opportunità di rilancio per il nostro Paese. In particolare, la prima missione del PNRR ha come scopo quello di accelerare il processo di digitalizzazione in Italia, sia in ambito privato che pubblico, sostenendo l'innovazione e garantendo una migliore competitività italiana nel contesto europeo. Il piano redatto per garantire nei prossimi anni l'effettiva transizione digitale italiana è "Italia digitale 2026", sostenuto dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ed è contenuto

¹⁰⁴ UIL, EU.R.E.S., "Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e competitività del sistema Italia", luglio 2020, https://www.uil.it/documents/REPORT_DIGIT_NE%20PA_4_8.pdf

¹⁰⁵ Francesco Olivanti, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "DESI regionale 2020: resta forte il gap digitale Nord-Sud e col resto d'Europa, 12 febbraio 2021, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/desi-regionale-2020-resta-forte-il-gap-digitale-nord-sud-e-col-resto-deuropa/>

all'interno del Piano nazionale "Italia domani"¹⁰⁶. Il 27% delle risorse del PNRR verrà utilizzato per favorire la transizione digitale italiana, sviluppando il Piano per la digitalizzazione su due fronti¹⁰⁷: il primo utilizzerà 6,71 miliardi di euro per migliorare la connettività sul territorio italiano garantendo reti ultra veloci, assicurando la connessione a 1 Gbps a tutti i cittadini italiani, comprese famiglie, scuole, ospedali, centri urbani e periferie; inoltre, i fondi saranno usati per garantire una migliore diffusione delle reti e per la copertura 5G. Sul secondo fronte si utilizzeranno 6,74 miliardi di euro, di cui 6,14 miliardi provenienti dai fondi europei e 600 milioni dal Fondo complementare italiano, per garantire un'adeguata digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Il totale del Piano "Italia digitale 2026" ammonta a 13,45 miliardi di euro.

Approfondendo il secondo asse portante della strategia del Piano "Italia digitale 2026", esso è in linea con gli obiettivi del "Digital Compass 2030", una comunicazione rilasciata dalla Commissione europea il 9 marzo 2021, contenente le missioni e il percorso da effettuare per garantire entro il 2030 una "trasformazione digitale", da parte degli Stati membri. Tale comunicazione ha divulgato i 4 obiettivi fondamentali da osservare al fine di raggiungere una maggiore innovazione in campo digitale in Europa¹⁰⁸:

a) "Cittadini con adeguate competenze digitali e professionisti ICT altamente qualificati":

Si pone l'obiettivo di raggiungere nei prossimi dieci anni competenze digitali di base da almeno l'80% della popolazione adulta dell'Unione, mentre dovrebbe aumentare il numero di figure professioniste nel campo delle tecnologie informatiche e delle comunicazioni, arrivando ad un minimo di 20 milioni di persone, con una percentuale maggiore di donne;

b) "Infrastrutture digitali sicure, efficienti e sostenibili": nei prossimi dieci anni le famiglie europee dovranno disporre di una connessione in termini di gigabit e i Governi nazionali dovranno assicurare che le aree popolate siano coperte dal 5G. Inoltre, dovrebbero essere prodotti in Europa semiconduttori sostenibili e avanzati, rappresentando come minimo il 20% della produzione mondiale;

c) "Trasformazione digitale delle imprese": l'obiettivo è quello di garantire, entro il 2030, un'accelerazione in termini digitali per le imprese europee, comportando un maggior uso di tecnologie quali il cloud computing, l'intelligenza artificiale e i big data. Inoltre, si è previsto un grande cambiamento soprattutto per le PMI che rappresentano la quota più grande di imprese nel territorio europeo, prevedendo che entro il 2030 più del 90% di esse raggiunga delle competenze digitali di base;

d) "Digitalizzazione dei servizi pubblici": si dovrà garantire da parte di ogni Stato che nei prossimi dieci anni si rendano disponibili i più importanti servizi pubblici in formato digitale. Almeno l'80% dei cittadini degli Stati membri dovrà possedere una identità digitale, mentre tutti dovrebbero avere libero accesso alle proprie cartelle cliniche online.

¹⁰⁶ <https://padigitale2026.gov.it/supporto/domande-frequenti/>

¹⁰⁷ MITD, Piano nazionale di ripresa e resilienza, Italia digitale, 2026 <https://www.primaonline.it/app/uploads/2021/04/Italia-digitale-2026-compressed.pdf>

¹⁰⁸ Nello Iacono, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "Europa, una bussola per il 2030 digitale", 17 marzo 2021, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/europa-una-bussola-per-il-2030-digitale/>

Per garantire una corretta transizione digitale da parte della PA, come previsto dalla quarta missione del “Digital Compass 2030” e dalle disposizioni della Commissione europea, il Piano “Italia digitale 2026” ha previsto 7 investimenti attuati attraverso 14 misure¹⁰⁹:

- 1) Infrastrutture digitali: creare, per i servizi online offerti dalla PA, delle strutture affidabili e con elevati standard di qualità in termini di performance, sicurezza, efficienza energetica, modifica della capacità dei sistemi e interoperabilità europea. Inoltre, si prevede la costituzione di un cloud nazionale denominato “Polo Strategico Nazionale”, con quattro data center per gestire la mole di dati proveniente dagli enti pubblici territoriali. Per tale investimento sono stati stanziati 900 milioni di euro.
- 2) Abilitazione facilitazione migrazione al Cloud: per consentire un rapido e sicuro spostamento dei dati e sistemi delle amministrazioni pubbliche verso cloud affidabili e qualificati. E’ stato finanziato per 1 miliardo di euro.
- 3) Piattaforma Digitale Nazionale Dati: si garantirà un sistema centrale di informazioni, evitando ripetizioni di informazioni per le pubbliche amministrazioni che rallentano i procedimenti a danno dei cittadini. Si realizzerà infatti una semplificazione e accelerazione dei servizi pubblici, essendo i dati dei cittadini caricati su un’unica piattaforma che consentirà l’interoperabilità dei sistemi, delle banche dati degli enti e gestori dei servizi pubblici. In particolare, verranno stanziati 556 milioni di euro¹¹⁰.
 - i. Sportello Digitale Unico: l’Italia insieme ai vicini Paesi europei si impegnerà nella strutturazione di uno sportello unico, dove cittadini e imprese dell’Unione potranno accedere liberamente per richiedere informazioni, consultare norme nazionali ed europee, per i servizi di assistenza e procedimenti amministrativi. Questa piattaforma consentirà anche a cittadini europei di accedere a procedure amministrative italiane, senza dover richiedere documenti cartacei e facilmente comprendere la regolamentazione nazionale. Saranno destinati 90 milioni di euro¹¹¹.
- 4) Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici: migliorare nei Comuni il sito ufficiale per agevolare l’accesso per i cittadini ai servizi pubblici digitali; i fondi stanziati sono in totale 613 milioni di euro che i Comuni useranno per creare dei siti basandosi su modelli standard, collaudati e riutilizzabili. L’obiettivo è facilitare l’interazione tra l’ente e il cittadino e creare dei siti istituzionali standard, facilmente aggiornabili e manutenibili nel tempo¹¹².
 - i. Accessibilità: migliorare l’accesso ai servizi pubblici online attraverso la distribuzione di strumenti e strategie condivise, per garantire un equo utilizzo da parte di tutti i cittadini,

¹⁰⁹ “Le misure del PNRR”, <https://padigitale2026.gov.it/misure/>

¹¹⁰ <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati>

¹¹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sportello-Unico-Digitale/Pagine/default.aspx>

¹¹² Isweb, “Misura 1.4.1 ‘esperienza del cittadino nei servizi pubblici’ -Comuni”, https://www.isweb.it/pagina753_investimento-141-esperienza-del-cittadino-nei-servizi-pubblici-comuni.html

semplificandolo anche per coloro che hanno meno competenze in campo tecnologico. Per tale misura verranno stanziati 80 milioni di euro.

- ii. Adozione pagoPA e app IO: saranno messi a disposizione 750 milioni di euro per accelerare entro il 2026 l'utilizzo dell'applicazione pagoPa, per i pagamenti verso le amministrazioni pubbliche, e dell'app IO, che consente l'avvicinamento tra cittadini e la PA per l'accesso ai servizi pubblici online.
 - iii. Adozione identità digitale: saranno stanziati 285 milioni di euro per garantire che entro il 2026 si raggiunga una percentuale pari al 70% di cittadini che abbiano una propria identità digitale, sotto forma di SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) o di CIE (Carta d'Identità Elettronica), e anche per promuovere la registrazione all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), sistema centrale contenente dati e servizi demografici del popolo italiano¹¹³.
 - iv. Digitalizzazione degli avvisi pubblici: la "Piattaforma delle notifiche digitali" ha assunto validità con il decreto del 21 giugno 2022 ed è stata creata per agevolare la comunicazione tra enti pubblici e cittadini. In particolare, con questa piattaforma si consentirà alle imprese e ai cittadini italiani, in possesso del domicilio digitale, di ottenere comunicazioni online in modo facile e sicuro da parte dello Stato¹¹⁴. Quindi a seguito della notifica ricevuta, gli utenti potranno collegarsi direttamente alla piattaforma per visualizzare l'atto amministrativo ed effettuare anche il pagamento annesso alla notifica. In totale saranno investiti 245 milioni di euro.
 - v. Maas: "Mobility as a Service" piattaforma che agevola la mobilità dei cittadini nelle città metropolitane, rendendo disponibili, in base alle loro esigenze, diversi mezzi di trasporto per il tragitto selezionato (auto a noleggio, taxi, trasporto pubblico...) combinandolo con diverse tempistiche e metodi di pagamento. In questo modo, l'utente sulla piattaforma potrà vedere in tempo reale i servizi più adatti a lui e grazie a "Maas" si potranno ridurre gli incidenti, i traffici urbani, i consumi energetici e l'inquinamento, diminuendo così l'uso dell'auto privata per favorire l'utilizzo di trasporti alternativi¹¹⁵. In totale sono stati previsti per l'implementazione dell'app 57 milioni di euro.
- 5) Cybersecurity: per assicurare la PA da attacchi informatici sono stati stanziati 623 milioni di euro, al fine di monitorare e prevenire i rischi di attacchi esterni, attraverso un sistema che si colleghi alle strutture digitali pubbliche in tutto il Paese e che, a sua volta, sia connesso con partner e aziende internazionali che abbiano la tecnologia adatta per proteggere la PA.

¹¹³ MITD, "Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, <https://innovazione.gov.it/progetti/anagrafe-nazionale-della-popolazione-residente/>

¹¹⁴ Eugenio Prosperetti, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "Piattaforma notifiche digitali, problemi in vista per i cittadini: tutti i nodi della riforma", 21 giugno 2022, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/piattaforma-notifiche-digitali-quello-che-i-cittadini-devono-sapere-per-evitare-problemi/>

¹¹⁵ PA digitale 2026, "Le misure previste per una PA protagonista della transizione digitale", https://formazionepermanente.albosegretari.it/wp-content/uploads/2022/02/8-febbraio-2022-pa-digitale-2026_le-misure.pdf

- 6) Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali: sono stati previsti 611,2 milioni di euro per promuovere l'innovazione digitale degli enti centrali più importanti come, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Consiglio di Stato, l'INPS, l'INAIL, il Ministero della Difesa e la Guardia di Finanza.
- 7) Servizio civile digitale: che avrà l'obiettivo di insegnare e supportare coloro che hanno difficoltà nell'utilizzo delle tecnologie, tramite una squadra di giovani volontari formati nel campo digitale, che presterà il proprio aiuto lungo tutto il territorio italiano. Questo servizio aiuterà i cittadini ad implementare le proprie competenze digitali, in linea con gli obiettivi digitali europei, attraverso un investimento di 60 milioni di euro.
 - i. Centri di facilitazione digitale: si prevede di potenziare o attivare dei luoghi di facilitazione digitale che prestino aiuto al cittadino nell'utilizzo dei servizi pubblici online; questi centri avranno sede fisica, presso biblioteche, scuole e spazi sociali per aiutare direttamente il cittadino oppure prestare supporto online per le tecnologie informatiche. In totale saranno disposti 135 milioni di euro¹¹⁶.

Per attuare gli interventi appena elencati e disposti dal Piano “Italia digitale 2026”, il Ministro per l'innovazione tecnologica e transizione digitale ha stabilito due diverse modalità di accesso alle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni: il primo metodo, denominato “Soluzioni Standard”, è stato creato per tutti quegli enti che non sono ancora ben strutturati in campo economico ed organizzativo e che, come detto inizialmente, sono state vittime delle politiche di austerità di questi ultimi 30 anni e quindi, non organizzati in modo da poter pianificare progetti da presentare per ottenere le risorse necessarie; attraverso tale metodo si potranno evitare oneri amministrativi e velocizzare l'invio delle richieste. Le amministrazioni pubbliche, indipendentemente dalla dimensione e tipologia, potranno sul portale “PA digitale 2026”, attraverso un'unica registrazione, sia ricevere gli avvisi pubblici, sia richiedere l'ottenimento delle risorse per più misure, senza necessariamente candidarsi per ogni singolo investimento da effettuare. La piattaforma “Pa digitale 2026” affiancherà le amministrazioni pubbliche nella transizione digitale, e oltretutto sul territorio italiano verrà istituito il “Transformation Office”, che avrà sedi diverse nel Paese, facendo da tramite tra gli enti pubblici e i fornitori IT, assicurando assistenza tecnica e informativa. Infine, per l'erogazione dei fondi attraverso questo primo metodo, il processo sarà completamente in formato online, quindi tramite la registrazione effettuata inizialmente sul portale “PA digitale 2026”, le amministrazioni pubbliche potranno accedere ad un'area riservata dove, dopo aver ricevuto gli avvisi e richiesto i fondi, potranno anche caricare i dati riguardanti l'avanzamento dei progetti messi in atto. Essendo il piano per la digitalizzazione italiana all'interno del più grande PNRR italiano, anche le amministrazioni pubbliche potranno ricevere i fondi necessari in base al

¹¹⁶ PA digitale 2026, “Le misure previste per una PA protagonista della transizione digitale”, https://formazionepermanente.albosegretari.it/wp-content/uploads/2022/02/8-febbraio-2022-pa-digitale-2026_le-misure.pdf

raggiungimento di obiettivi specifici; quindi, non occorrerà rendicontare ogni singola spesa per ottenere le risorse, ma basarsi sul raggiungimento di missioni specifiche¹¹⁷.

Il secondo metodo invece è quello della “Presentazione progetti”¹¹⁸ dedicato ad un minor numero di beneficiari, ovvero alle pubbliche amministrazioni centrali e ad enti più grandi, che si candideranno per l’ottenimento delle risorse del PNRR caricando sulla piattaforma “Pa digitale 2026” il proprio progetto, dopo il rilascio di avvisi da parte dello Stato; in seguito alla presentazione dei progetti, verranno selezionate le pubbliche amministrazioni a cui saranno concessi i finanziamenti, mentre per interventi specifici le amministrazioni saranno contattate attraverso degli accordi particolari; la selezione delle candidature sarà rapida e oggettiva grazie a dei criteri valutativi automatici. Anche in questo caso la piattaforma “PA digitale 2026” affiancherà le amministrazioni durante il percorso, dalla candidatura, fino all’accesso ai fondi e all’avvio dei progetti, dotandole delle risorse e strumenti necessari; i fornitori IT saranno poi selezionati direttamente dai beneficiari dei finanziamenti. Inoltre, sul portale digitale, in un’area apposita, come nel primo metodo, le pubbliche amministrazioni potranno, in seguito alla ricezione degli avvisi pubblici, fare la richiesta delle risorse iniziali, immettere i dati riguardanti il progresso dei progetti, ricevere comunicazioni e inviare documenti per l’erogazione dei fondi. Infine, le amministrazioni si impegneranno per eseguire l’investimento con tutti gli acquisti necessari che ne deriveranno, i quali saranno rimborsati tramite dei contributi erogati sotto forma di rate, riconosciuti attraverso un processo di rendicontazione a giustificazione delle spese effettuate, caricato sulla piattaforma digitale.

Il complesso lavoro da effettuare nei prossimi cinque anni, per promuovere la digitalizzazione italiana, dovrà essere accompagnato da istituzioni in grado di saper gestire, monitorare e controllare come saranno usati i fondi e per valutare i progressi effettuati, in linea sia con gli obiettivi del Piano “Italia digitale 2026” e sia con “Italia Domani”¹¹⁹. Nello specifico, i soggetti incaricati a realizzare la trasformazione digitale della PA sono¹²⁰:

- I. *“Ministro per l’innovazione tecnologica e transizione digitale”*, che ha presentato il Piano “Italia digitale 2026”.
- II. *“Dipartimento per la trasformazione digitale”*, si occuperà della corretta esecuzione degli investimenti relativi al piano per la digitalizzazione italiana; attraverso il già citato “Transformation Office” accompagnerà le pubbliche amministrazioni nella loro evoluzione digitale.
- III. *“Agenzia per l’Italia Digitale (AGID)”*, che è responsabile del monitoraggio riguardante il raggiungimento degli obiettivi previsti dall’Agenda digitale italiana, un programma strategico in linea con gli obiettivi della strategia “Europa 2020”, in base alla quale i Paesi europei si impegnano, tramite riforme e investimenti, a raggiungere un alto grado di digitalizzazione e sviluppo delle infrastrutture informatiche. All’ interno di

¹¹⁷ Barbara Baldacchini, Link Pa, “Le ‘Soluzioni standard’ per l’accesso ai Fondi PNRR della transizione digitale”, 24 gennaio 2022, <https://linkpa.it/pnrr/le-soluzioni-standard-per-l-accesso-ai-fondi-pnrr-della-transizione-digitale/>

¹¹⁸ Pa digitale 2026, Le modalità di accesso, <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa>

¹¹⁹ Gianpiero Ruggiero, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, “Italia digitale 2026, la svolta del PNRR per la PA: focus su enti locali e governance”, 29 aprile 2022, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/italia-digitale-2026-la-svolta-del-pnrr-per-la-pa-focus-su-enti-locali-e-formazione/>

¹²⁰ Pa digitale 2026: scopri l’iniziativa, <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa>

“Italia digitale 2026”, l’Agenzia è incaricata di controllare l’attuazione di interventi volti a migliorare i servizi pubblici digitali¹²¹.

- IV. “*PagoPA S.p.a*”, nata con lo scopo di diffondere i servizi pubblici digitali attraverso lo sviluppo e la gestione di strutture tecnologiche; nell’ambito del Piano digitale, si occupa di controllare gli interventi effettuati nel campo della digitalizzazione dei servizi e piattaforme¹²².
- V. “*Agenzia per la cybersicurezza nazionale*”, opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e si occupa di garantire la sicurezza nazionale informatica lungo tutto il territorio; è incaricata di ordinare i dati e i servizi delle pubbliche amministrazioni, e di implementare la missione riguardante la cybersicurezza disposta da “Italia digitale 2026”.
- VI. “*Consip*”, si occupa degli acquisti e servizi della PA attraverso procedure trasparenti e convenienti. Nel Piano “Italia digitale 2026” è responsabile di fornire gli strumenti per realizzare gli investimenti, facilitando gli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni¹²³.

Il processo per la transizione digitale della PA è già iniziato, infatti ad aprile 2022 sono stati pubblicati i primi avvisi sulla piattaforma “PA digitale 2026”, in particolare sono state aperte le candidature per accedere ai finanziamenti di cinque misure, tramite le “Soluzioni Standard: la migrazione dei dati al cloud, l’implementazione dell’utilizzo di sistemi pubblici digitali, l’adozione del sistema “pagoPA” e l’app “IO” ed infine l’identità digitale; i primi beneficiari delle misure appena elencate saranno i Comuni che godranno di uno stanziamento di circa 400 milioni di euro. I fondi saranno assegnati in base all’ordine di prenotazione effettuata dalle pubbliche amministrazioni sulla piattaforma “PA digitale 2026”, ottenendo poi un voucher contenente delle somme predefinite, in base alla dimensione e alla tipologia di ente pubblico. Se si inviano le candidature per tutte e cinque le misure i Comuni piccoli potranno beneficiare in totale di 250 mila euro, i Comuni medi possono ottenere fino a 800 mila euro e quelli grandi fino a superare i 2 milioni di euro¹²⁴.

Grazie al processo di digitalizzazione favorito dal PNRR, sono state rilevate a giugno 2022 miglioramenti nelle pubbliche amministrazioni, i cui dati sono stati pubblicati dalla “Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo” redatta da Fpa, per Deda Next, che è una società di consulenza per sostenere la transizione tecnologica della PA; il report segnala il livello di maturità digitale dei 110 comuni italiani in base a tre grandezze: il “Digital public services”, cioè il numero di servizi pubblici online offerti a cittadini e imprese; “Digital PA”, quanto i Comuni sono integrati rispetto alle piattaforme pubbliche online (SPID, CIE, appIo e PagoPA); “Digital Openness”, invece mostra quanto gli enti pubblici siano connessi ai cittadini attraverso i social e il loro grado di apertura riguardo ai propri dati¹²⁵. In questa indagine emerge che 41 città capoluogo hanno raggiunto un livello digitale adeguato, tra cui sveltano città come Bologna, Brescia, Milano, Roma e

¹²¹ Luca Gastaldi, osservatori.net digital innovation, “Agenda Digitale Italiana: obiettivi e ambiti di intervento”, 31 agosto 2018,

https://blog.osservatori.net/it_it/agenda-digitale-italiana-obiettivi

¹²² <https://www.pagopa.it/it>

¹²³ QuiFinanza, “Consip, cos’è e come funziona la società acquisti della PA, 6 marzo 2017, <https://quifinanza.it/soldi/consip-cose-e-come-funziona-la-societa-acquisti-della-pa/110065/>

¹²⁴ Sole 24 ore, “PNRR:400 milioni per Comuni digitali, al via gli avvisi”, 4 aprile 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-400-milioni-comuni-digitali-via-avvisi-AEFgLvOB>

¹²⁵ Raoul de Forcade, Sole 24 ore, “Digitalizzazione, migliora la situazione dei Comuni italiani”, 15 giugno 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/digitalizzazione-migliora-situazione-comuni-italiani-AErWbpFB>

Firenze, ed inoltre rispetto all'anno precedente, il 2021, è diminuito il numero di Comuni con scarse abilità digitali passando da quota 8 a 2; sono stati riscontrati dei miglioramenti dell'amministrazione anche a livello geografico, infatti, tra le 41 città con un buon livello di digitalizzazione si inseriscono città del Sud Italia, come: Bari, Cagliari, Catania, Vibo Valentia, Palermo, Lecce e Pescara¹²⁶.

Per concludere, il CEO di Deda Next, azienda che sostiene la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni e aziende di pubblico servizio attraverso la progettazione e realizzazione di nuovi servizi¹²⁷, ha affermato: “Il successo della transizione digitale spinta dal PNRR dipende molto, come sottolineato fin dal varo del Piano da parte del Premier Mario Draghi, dalla capacità degli Enti comunali di approcciare l'opportunità che si è creata. È fondamentale dotarsi di una strategia complessiva dell'Amministrazione digitale costruendola con ampia visione olistica. Una strategia che parta dall'individuazione dei punti di forza e debolezza dell'Ente e che porti alla scelta consapevole delle misure di finanziamento a cui ricorrere, in maniera sinergica e complementare”¹²⁸ (discorso pronunciato il 15 giugno 2022 da Fabio Meloni, CEO di Deda Next).

Le parole tratte dal discorso di Fabio Meloni, il CEO di Deda Next, sostengono che l'effettiva riuscita del Piano per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni dipenderà dal loro impegno nel costruire una strategia adeguata, che rappresenti i problemi attuali e i punti di forza dell'Ente, per capire da dove ripartire e come utilizzare al meglio i finanziamenti¹²⁹.

Il PNRR rappresenta quindi una sfida per l'Italia e nel caso specifico presentato in questo elaborato, una grossa opportunità per la modernizzazione dei servizi pubblici, che per anni sono stati investiti da continue riforme e tagli che non hanno comunque garantito il cambiamento desiderato. Adesso invece, grazie ai finanziamenti e alla fiducia europea e all'impegno che tutti dovremo assicurare, si potrà garantire una nuova era per la PA italiana, avvicinandola al livello degli altri Paesi europei.

¹²⁶ FPA, “Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo: nel 2022 sono 41 le città con un buon livello di maturità”, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/indagine-sulla-maturita-digitale-dei-comuni-capoluogo-nel-2022-sono-41-le-citta-con-un-buon-livello-di-maturita-25-in-piu-rispetto-al-2021/>

¹²⁷ The innovation group, Deda Next, <https://www.theinnovationgroup.it/sponsors/dedanext/?lang=it>

¹²⁸ Fabio Meloni, CEO, Deda Next, <https://www.deda.group/media/news/cresce-il-livello-di-digitalizzazione-dei-comuni-italiani>

¹²⁹ FPA, “Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo: nel 2022 sono 41 le città con un buon livello di maturità”, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/indagine-sulla-maturita-digitale-dei-comuni-capoluogo-nel-2022-sono-41-le-citta-con-un-buon-livello-di-maturita-25-in-piu-rispetto-al-2021/>

“Se dalle rovine della Seconda Guerra Mondiale siamo rinati attraverso l'industria, oggi la ricostruzione deve partire dalle istituzioni e, per prime, da quelle che operano a più stretto contatto con i cittadini e con le imprese”¹³⁰.

Le parole appena riportate sono un estratto del discorso pronunciato dal Ministro della Pubblica Amministrazione, riguardante le linee guida del programma per la modernizzazione della PA, svoltosi il 9 marzo 2021 di fronte alle commissioni degli Affari costituzionali e del Lavoro della Camera e Senato.

Come ampiamente discusso nel primo capitolo, i fondi americani del Piano Marshall sono stati inviati all'Italia al fine di garantirle un'adeguata ripresa economica, utilizzando sia gli aiuti a fondo perduto che i prestiti, nei settori strategici dell'economia, per garantire una ripartenza del mercato interno.

Era fondamentale investire nell'agricoltura, settore dominante nell'Italia prebellica, al fine di recuperare le perdite subite dalla guerra, ma soprattutto era necessario anche l'investimento nel settore manifatturiero dove il nostro Paese non occupava ancora una posizione per poter competere con le potenze estere¹³¹. Molte altre industrie furono finanziate come quelle nel settore energetico, siderurgico e meccanico, ma anche l'industria chimica e tessile¹³². L'Italia doveva ripristinare il suo sistema produttivo con lo scopo di rilanciare la sua economia interna, per garantire una maggior occupazione e per semplificare l'apertura dei confini verso il commercio estero.

Sempre nel primo capitolo, dalle tavole ISTAT riportate, viene evidenziato come dieci anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, nel 1956, la produttività italiana e il reddito nazionale aumentarono grazie soprattutto agli investimenti esteri; inoltre, i settori che beneficiarono maggiormente negli anni successivi all'implementazione del Piano Marshall, furono l'agricoltura, l'industria manifatturiera e il settore dei trasporti e della comunicazione.

Mentre i fondi per la ricostruzione post-bellica furono destinati al rilancio del sistema industriale italiano, nel caso attuale il PNRR è stato formulato non solo per rilanciare il sistema produttivo, ma anche quei settori, come il digitale, il settore green, i trasporti, l'istruzione e la ricerca, l'inclusione e coesione territoriale ed il sistema sanitario, al fine di raggiungere una maggiore competitività e redditività italiana. Questi settori sono la sintesi delle sfide che molti Paesi si trovano ad affrontare oggi, per progredire, un domani, verso una società migliore e in grado di soddisfare al meglio i bisogni dei propri cittadini. Per questo motivo nella prima missione riguardante la digitalizzazione, si è intervenuti sulla modernizzazione della Pubblica Amministrazione che nonostante le riforme passate non abbiano portato ai cambiamenti sperati, grazie agli interventi previsti dal Piano, la PA potrà auspicare a semplificare i procedimenti amministrativi, facilitare il rapporto tra Stato e cittadini e garantire un rafforzamento delle istituzioni italiane in ambito digitale.

¹³⁰ <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/09-03-2021/un-nuovo-alfabeto-la-pubblica-amministrazione>

¹³¹ <http://dspace.unict.it/bitstream/10761/328/3/3.%20L%27ITALIA%20IL%20PIANO%20MARSHALL%20E%20IL%20DIBATTITO%20SULL%20RICOSTRUZIONE.pdf>

¹³² <https://www.tesionline.it/tesi/brano/il-piano-marshall-in-italia/31470>

Conclusioni

L'approvazione del programma "Next Generation EU" a luglio 2020 ha rappresentato la svolta per la situazione di crisi pandemica che stava attraversando l'Europa. I fondi stanziati dalla Commissione hanno avuto come obiettivo principale la ripresa economica dei Paesi dell'Unione, ma hanno anche rappresentato una opportunità di sviluppo. Il nostro Paese con il Piano "Italia Domani", contenente il programma di investimenti e riforme da attuare nel quinquennio 2021-2026, si è trovato ad affrontare due sfide importanti: la ripresa economica italiana e lo sviluppo del Paese in chiave moderna e sostenibile.

Occorrerà aspettare alcuni anni prima di valutare correttamente se tale progetto avrà effettivamente beneficiato sull'Italia, e vedere se, come nel caso del Piano Marshall, il nostro Paese potrà giovare di un aumento del reddito nazionale e della crescita dei settori strategici per la nostra economia.

Tuttavia, è possibile verificare i traguardi raggiunti in questo ultimo anno, il 2022, pubblicati sui siti governativi ufficiali; nel primo semestre 2022 erano stati previsti 45 traguardi e obiettivi che sono stati raggiunti entro la data di scadenza del 30 giugno del corrente anno. In seguito, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha mandato la richiesta alla Commissione europea relativa al pagamento della seconda rata, per un totale di 24,1 miliardi di euro, di cui 12,6 miliardi in prestiti e 11,5 miliardi a fondo perduto. L'importo effettivo di cui beneficerà l'Italia sarà pari a 21 miliardi di euro, 10 miliardi in sovvenzioni e 11 miliardi in prestiti, poiché verrà trattenuta una quota, dalla Commissione europea, sulla rata di rimborso, pari al 13% delle risorse ricevute ad agosto 2021 come prefinanziamento. I fondi saranno poi erogati nei prossimi mesi, dopo l'esito positivo dell'iter valutativo da parte degli organi europei¹³³.

In particolar modo, dall'inizio degli investimenti effettuati grazie alle risorse europee, in campo digitale si sono riscontrati notevoli miglioramenti; per esempio, è stata assegnata la gara per la creazione delle reti 5G in tutta Italia, garantendo entro fine anno alte prestazioni tecnologiche, minima latenza e ultra-velocità di rete. In particolare, in campo PA digitale, si sono riscontrati dei progressi in diverse aree, infatti tra gennaio 2021 e giugno 2022, sono state attivate 15 milioni di identità digitale attraverso il sistema SPID; inoltre, sempre nello stesso periodo, si è registrato un aumento del numero di cittadini in possesso della Carta d'Identità Elettronica, passando da quota 18,7 milioni di persone a 29 milioni. Infine, il sistema per i pagamenti online verso la pubblica amministrazione, PagoPa, ha registrato in un anno e mezzo, da gennaio 2021 a giugno 2022, 343 milioni di transazioni¹³⁴.

Inoltre, oltre l'80% dei Comuni ha richiesto, in questo ultimo anno, i fondi per la migrazione dei dati al Cloud Nazionale, esaurendo già le risorse relative al primo avviso pari a 500 milioni di euro; tuttavia, il Dipartimento per la trasformazione digitale ha comunicato la pubblicazione di un nuovo Avviso sul portale "Italia digitale 2026" di ulteriori 215 milioni di euro, per continuare il progetto di migrazione da parte dei Comuni¹³⁵. In linea con la strategia del Cloud nazionale, a fine giugno 2022 è stata aggiudicata la gara

¹³³ <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/Conseguiti-i-45-traguardi-e-obiettivi-PNRR-per-il-primo-semester.-Inviata-alla-Commissione-Ue-la-richiesta-di-pagamento-della-seconda-rata/>

¹³⁴ <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pa-digitale-e-la-volta-buona-cosi-misure-e-risorse-del-pnrr-possono-fare-la-differenza/>

¹³⁵ <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/migrazione-al-cloud-dei-comuni-nuove-risorse-grazie-al-pnrr/>

europea da parte di Aruba S.p.A. e Fastweb S.p.A., per la realizzazione e gestione del “Polo Strategico Nazionale”¹³⁶.

Nonostante i grandi passi fatti fino ad ora, tramite il PNRR e in particolare nell’area della PA digitale, occorre comunque continuare a seguire con il massimo impegno il processo di “modernizzazione” italiano e completare i restanti obiettivi da qui fino al 2026, per poter consentire ai cittadini di usufruire di servizi migliori e contribuire allo sviluppo e al progresso del nostro Paese.

¹³⁶ <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/cloud/polo-strategico-nazionale-fastweb-e-aruba-si-aggiudicano-la-gara-cloud-per-28-miliardi/>

Bibliografia:

- Ennio De Simone, *Storia economica dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Milano, Franco Angeli, 2018, p.206
- Fauri, *Il piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Mulino, 2010
- Giuseppe Mammarella, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Bari, Laterza 1999
- Paolo Angelini Rota, *Gli aiuti americani all'Italia dal 1948 al 1953* in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Gennaio-Marzo 1954, Vol. 21, No.1, pp.45-86

Sitografia:

- <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/cloud/polo-strategico-nazionale-fastweb-e-aruba-si-aggiudicano-la-gara-cloud-per-28-miliardi/>
- "Le misure del PNRR", <https://padigitale2026.gov.it/misure/>
- "World Economic Situation Prospects 2021: Chapter 1", https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_CH1.pdf
- Agenzia per la Coesione Territoriale, "Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 5 maggio 2021, https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/
- Alberto Magnani, Sole 24 ore, "Next Generation EU, cos'è e come funziona", 4 marzo 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>
- Alessandro Cappelli, Linkiesta, "Perché la Pubblica Amministrazione è così in ritardo nei servizi digitali (e cosa sta cambiando)", 10 marzo 2021, <https://www.linkiesta.it/2021/03/pubblica-amministrazione-digitalizzazione-servizi-online/>
- Ansa.it, "Eurostat: Pil Ue 2021 recupera su 2019, indietro solo Pigs", 9 aprile 2022, https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/04/09/eurostat-pil-ue-2021-recupera-su-2019-indietro-solo-pigs_22f1abaf-3b56-4536-8f7b-c9a03083b69d.html
- Arena digitale, "pagamenti: 'boom' transazioni a inizio 2022 su piattaforma PagoPa", 14 giugno 2022, <https://www.arenadigitale.it/2022/06/14/pagamenti-boom-transazioni-a-inizio-2022-su-piattaforma-pagopa/>
- Banca d'Italia, "Relazione annuale sul 2020 in sintesi", 31 maggio 2021, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/sintesi/index.html>
- Barbara Baldacchini, Link Pa, "Le 'Soluzioni standard' per l'accesso ai Fondi PNRR della transizione digitale", 24 gennaio 2022, <https://linkpa.it/pnrr/le-soluzioni-standard-per-l'accesso-ai-fondi-pnrr-della-transizione-digitale/>
- Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, dossier n°59, Comunicazione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", 9 febbraio 2022, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES059.pdf>
- Camera dei deputati, Documentazione, 7 giugno 2022, <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>
- Carlo D'Orta, CNIPA, "Cos'è il CNIPA", aprile 2006, http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_2809_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=8741f967-0383-4cbc-a1be-104817153d7a
- Commissione Europea, "Discorso della presidente von der Leyen al Parlamento europeo", 16 aprile 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_675
- Commissione europea, "Strategia di finanziamento per Next Generation EU: Domande e risposta", 14 aprile 2021, [https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Strategia+di+finanziamento+per+NextGenerationEU++https://ec.europa.eu/E2%80%BA+print+%E2%80%BA+QANDA_21_1702_IT\)&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Strategia+di+finanziamento+per+NextGenerationEU++https://ec.europa.eu/E2%80%BA+print+%E2%80%BA+QANDA_21_1702_IT)&ie=UTF-8&oe=UTF-8)
- 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://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf
- DE Jure, Banche dati editoriali GFL, Pubblica, "La riforma Brunetta e la disciplina della dirigenza pubblica", https://www.iusexplorer.it/Pubblica/FascicoloDossier/La_riforma_Brunetta_e_la_disciplina_della_dirigenza_pubblica/?idDocMaster=4019351&idDataBanks=19&canale=13
- DeputatiPD, dossier n.65, pagina 1, 10 settembre, https://www.deputatipd.it/files/documenti/65_DecretoSemplificazioni%20%281%29.pdf
- ekonomia, "Le domande improvvise. Cosa significano le espressioni congiunturale, tendenziale e crescita acquisita?", 3 giugno 2019, <https://www.ekonomia.it/2019/06/03/congiunturale-tendenziale-e-crescita-acquisita/>
- Eugenio Prosperetti, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "Piattaforma notifiche digitali, problemi in vista per i cittadini: tutti i nodi della riforma", 21 giugno 2022, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/piattaforma-notifiche-digitali-quello-che-i-cittadini-devono-sapere-per-evitare-problemi/>
- European Commission, "Italy in the Digital Economy and society Index", DESI 2021 country profile (IT), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>
- Eurostat, 6 marzo 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210306-1?redirect=2Feurostat%2Fweb%2Fmain%2Fnews%2Fwhats-new>
- Fabio Meloni, CEO, Deda Next, <https://www.deda.group/media/news/cresce-il-livello-di-digitalizzazione-dei-comuni-italiani>
- FISASCAT, "Turismo, nel 2020 nel mondo persi 62 milioni di posti di lavoro. Il G20 vara le Guidelines per la ripartenza, in Italia in arrivo il National Green Pass", 5 maggio 2021, <https://www.fisascat.it/news/turismo-nel-2020-nel-mondo-persi-62milioni-di-posti-di-lavoro-il-g20-vara-le-guidelines-per-la-ripartenza-in-italia-in-arrivo-il-national-green-pass/>
- FPA, "Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo: nel 2022 sono 41 le città con un buon livello di maturità", <https://www.forumpa.it/pa-digitale/indagine-sulla-maturita-digitale-dei-comuni-capoluogo-nel-2022-sono-41-le-citta-con-un-buon-livello-di-maturita-25-in-piu-rispetto-al-2021/>
- Francesco Martines, Media Laws, "La digitalizzazione della pubblica amministrazione", febbraio 2018, https://www.astrid-online.it/static/upload/pape/paper10_martines.pdf
- Francesco Olivanti, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "DESI regionale 2020: resta forte il gap digitale Nord-Sud e col resto d'Europa", 12 febbraio 2021, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/desi-regionale-2020-resta-forte-il-gap-digitale-nord-sud-e-col-resto-deuropa/>
- Francesco Sisci, Settimana News, "Crisi per unire l'Italia", 1 febbraio 2021, <http://www.settimananews.it/politica/crisi-per-unire-italia/>
- Gianpiero Ruggiero, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, "Italia digitale 2026, la svolta del PNRR per la PA: focus su enti locali e governance", 29 aprile 2022, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/italia-digitale-2026-la-svolta-del-pnrr-per-la-pa-focus-su-enti-locali-e-formazione/>
- Giorgio Centurelli, FPA, "Recovery and Resilience Facility: a che punto siamo? Il primo rapporto annuale della Commissione Europea sull'attuazione", 11 marzo 2022, <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/recovery-and-resilience-facility-a-che-punto-siamo-il-primo-rapporto-annuale-della-commissione-europea-sullattuazione-dello-strumento/>
- Governo.it, "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- Gruppo Maggioli, <https://www.lapadigitale.it/decreto-semplificazioni>
- Guida all'Euro progettazione, "Che cosa c'entra il Mes con il Recovery Fund?", 18 gennaio 2021, <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/mes-recovery-fund>
- <http://dspace.unict.it/bitstream/10761/328/3.3.%20L%27ITALIA%20IL%20PIANO%20MARSHALL%20E%20IL%20DIBATTITO%20SULL%20RICO%20STRUZIONE.pdf>
- <http://www.e-storia.it/Public/e-Storia-Anno-IX-Numero-2-giugno-2019-Articolo-4.pdf>
- <http://www.tuttostoria.net/storia-contemporanea.aspx?code=846>
- <https://bfrasi.com/vincere-una-guerra-non/>
- <https://ebiblio.istat.it/digibib/Annuario%20Statistico%20Italiano/RAV0040597ASII957.pdf>
- <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/013892/2015-05-11/>
- <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/migrazione-al-cloud-dei-comuni-nuove-risorse-grazie-al-pnrr/>

- <https://padigitale2026.gov.it/supporto/domande-frequenti/>
- <https://pochestorie.corriere.it/2020/04/20/piano-marshall-storia-di-due-parole-magiche-contro-ogni-tipo-di-crisi/>
- <https://rivaluta.istat.it>
- <https://shortcutsamerica.com/2020/03/30/il-discorso-del-piano-marshall-5-giugno-1947/>
- <https://socialtv.luiss.it/video/le-sfide-del-pnrr-per-la-riforma-della-pubblica-amministrazione/>
- <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pa-digitale-e-la-volta-buona-cosi-misure-e-risorse-del-pnrr-possano-fare-la-differenza/>
- <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>
- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU\(2021\)662903_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf)
- <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/09-03-2021/un-nuovo-alfabeto-la-pubblica-amministrazione>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/sg>
- <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>
- <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>
- <https://www.history.com/topics/world-war-ii/lend-lease-act-1>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/italia-fuori-recessione-pil-cresce-02percento-01percento-sull-anno-grazie-domanda-estera-ABZ1B0sB>
- https://www.istat.it/it/files/2021/06/Nota_informativa_valore_moneta_2020.pdf
- https://www.istat.it/it/files/2021/07/FLASH_21q2.pdf
- <https://www.manageritalia.it/content/download/Informazione/Osservatorio%20del%20Terziario/rapporto-bcf.pdf>
- <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>
- <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/Conseguiti-i-45-traguardi-e-obiettivi-PNRR-per-il-primo-semester.-Inviata-alla-Commissione-Ue-la-richiesta-di-pagamento-della-seconda-rata/>
- <https://www.pagopa.it/it>
- <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati>
- <https://www.storiologia.it/marshall/marsh3.htm>
- <https://www.tesionline.it/tesi/brano/il-piano-marshall-in-italia/31470>
- https://www.treccani.it/enciclopedia/gatt_%28Dizionario-di-Storia%29/
- https://www.treccani.it/enciclopedia/lira_res-bf4920d3-87ea-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/
- https://www.treccani.it/enciclopedia/unrra_%28Enciclopedia-Italiana%29/
- Ildenaro.it, “La legge 124/2015: la legge Madia di riforma della PA”, 10 settembre 2016, <https://www.ildenaro.it/la-legge-124-2015-la-legge-madia-di-riforma-della-pa/>
- Indagine coordinata da Carlo Mochi Sismondi e curata da Valentina Piersanti, FPA- Collana Ricerche, “25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi”, dicembre 2016, https://www.astrid-online.it/static/upload/fpa_/fpa_25-anni-di-riforme_19_12_16.pdf.pdf
- International Labour Organization, “Impact of Covid-19 on the construction sector”, gennaio 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_767303.pdf
- International Labour Organization, “The impact of Covid-19 on the tourism sector”, Maggio 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/briefingnote/wcms_741468.pdf
- Intesa Sanpaolo- Direzione Studi e Ricerche, “Le conseguenze della Covid-19 sull’economia dell’Eurozona”, 1 aprile 2020, https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/04/2020.04.01_Focus-AREA-EURO.pdf
- Istituto Storico Modena, “il dopoguerra e gli anni del boom”, https://www.istitutostorico.com/il_dopoguerra_e_gli_anni_del_boom_economico
- Isweb, “Misura 1.4.1 *esperienza del cittadino nei servizi pubblici *-Comuni”, https://www.isweb.it/pagina753_investimento-141-esperienza-del-cittadino-nei-servizi-pubblici-comuni.html
- Jan Maarten DE VET, Daniel NIGOHOSYAN, Jorge NUNEZ FERRER, Ann-Kristin GROSS, Silvia KUEHL and Michael FLICKENSCHILD, European Parliament, “Impacts of the Covid-19 pandemic on EU industries”, marzo 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU\(2021\)662903_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662903/IPOL_STU(2021)662903_EN.pdf)
- Leonardo Zannini, Puntoinformatico, “App IO: cos’è, come funziona e a cosa serve”, <https://www.punto-informatico.it/app-io-come-funziona-a-cosa-serve/>
- Luca De Pietro, Sabrina Onano, Formez PA, “Monitorare l’avanzamento dell’Agenda Digitale Europea: il DESI”, dicembre 2017, <http://egov.formez.it/sites/all/files/desi.pdf>
- Luca Gastaldi, osservatori.net digital innovation, “Agenda Digitale Italiana: obiettivi e ambiti di intervento”, 31 agosto 2018, https://blog.osservatori.net/it_agenda-digitale-italiana-obiettivi
- Luigi Sanlorenzo, loSpessore, “Piano Marshall e Next Generation EU, analogie e differenze”, 20 maggio 2021, <https://www.lospessore.com/20/05/2021/piano-marshall-e-next-generation-eu-analogie-e-differenze/>
- MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, “La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19”, “Il programma NGEU e i Piani nazionali”, dicembre 2021, https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/note_tematiche_SeSD/Rapporto-SeSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sportello-Unico-Digitale/Pagine/default.aspx>
- MITD, “Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente”, <https://innovazione.gov.it/progetti/anagrafe-nazionale-della-popolazione-residente/>
- MITD, Piano nazionale di ripresa e resilienza, Italia digitale, 2026 https://www.primaonline.it/app/uploads/2021/04/Italia-digitale-2026_compressed.pdf
- Money.it, “MES: cos’è il fondo salva-Stati, come funziona e perché se ne parla tanto”, 1 dicembre 2020, <https://www.money.it/MES-cos-e-come-funziona-fondo-salva-Stati-perche-e-importante>
- Nello Iacono, NetworkDigital 360, Agenda Digitale, “Europa, una bussola per il 2030 digitale”, 17 marzo 2021, <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/europa-una-bussola-per-il-2030-digitale/>
- Openopolis, “Come funziona la governance del Pnrr”, 21 dicembre 2021, <https://www.openopolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>
- Openopolis, “Cosa sono le milestone e i target del Pnrr”, 31 maggio 2022, <https://www.openopolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/>
- PA digitale 2026, “Le misure previste per una PA protagonista della transizione digitale”, https://formazionepermanente.albosegretari.it/wp-content/uploads/2022/02/8-febbraio-2022-pa-digitale-2026_le-misure.pdf
- Pa digitale 2026, Le modalità di accesso, <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa>
- Pa digitale 2026: scopri l’iniziativa, <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa>
- Paolo Clarizia, IRPA, Osservatorio sullo Stato digitale, “Il decreto n. 76/2020 per la semplificazione e l’innovazione digitale: la pandemia riuscirà dove tutti hanno fallito?”, 8 dicembre 2020, <https://www.irpa.eu/il-decreto-n-76-2020-per-la-semplificazione-e-l-innovazione-digitale-la-pandemia-riuscira-dove-tutti-hanno-fallito/>
- PROMO P.A. FONDAZIONE, <https://www.promopa.it/news/latest/decreto-semplificazioni-dl-76-2020-testo-definitivo/>
- Qualità PA, “E-government: significato e attuazione”, http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/allegati/6_e-government.pdf
- QuiFinanza, “Consp, cos’è e come funziona la società acquisti della PA”, 6 marzo 2017, <https://quifinanza.it/soldi/consp-cos-e-come-funziona-la-societa-acquisti-della-pa/110065/>
- Raoul de Forcade, Sole 24 ore, “Digitalizzazione, migliora la situazione dei Comuni italiani”, 15 giugno 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/digitalizzazione-migliora-situazione-comuni-italiani-AERWbpfB>
- Roberta Fiorucci, NetworkDigital 360, ZeroUno, “Indice DESI: cos’è, come si calcola e come si posiziona l’Italia”, 16 febbraio 2022, <https://www.zerounoweb.it/cio-innovation/indice-desi-cos-e-come-si-calcola-e-come-si-posiziona-litalia-nel-2021/>
- Salvatore Faraci, diritto.it, “Pubblica Amministrazione 2.0: i nuovi processi di digitalizzazione”, 8 settembre 2021, <https://www.diritto.it/pubblica-amministrazione-2-0-i-nuovi-processi-di-digitalizzazione/>
- Sergio Oltolini, meccanicaplus, “Il futuro del settore manifatturiero europeo”, aprile 2004, https://meccanica-plus.it/wp-content/uploads/sites/4/2009/06/20040414030_11.pdf

- Simone Micocci, Money.it, “Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: testo completo e aggiornato”, 28 marzo 2017, <https://www.money.it/legge-241-1990-testo-aggiornato-procedimento-amministrativo>
- Sole 24 ore, “PNRR:400 milioni per Comuni digitali, al via gli avvisi”, 4 aprile 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-400-milioni-comuni-digitali-via-avvisi-AEFgLvOB>
- The innovation group, Deda Next, <https://www.theinnovationgroup.it/sponsors/dedanext/?lang=it>
- The World Bank, World Development Report 2022, “Chapter 6. Policy priorities for the recovery”, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-6-policy-priorities-for-the-recovery>
- The World Bank, World Development Report 2022, “Chapter5. Managing sovereign debt”, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-5-managing-sovereign-debt>
- The World Bank, World Development Report 2022, Chapter 1, “The economic impacts of the Covid-19 crisis” <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>
- Tommaso Tautonico, ASVIS, “World development report 2022: la pandemia ha aperto le porte a nuovi rischi economici”, 15 marzo 2022, <https://asvis.it/notizie/929-11364/world-development-report-2022-la-pandemia-ha-aperto-le-porte-a-nuovi-rischi-economici>
- <https://www.mef.gov.it/covid-19/misure-coronavirus.html>
- UIL, EU.RE.S, “Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e competitività del sistema Italia”, luglio 2020, https://www.uil.it/documents/REPORT_DIGIT_NE%20PA_4_8.pdf
- Valeria Zeppilli, Studio Cataldi, Il diritto quotidiano, “Legge 241/90: i principi”, 15 maggio 2020, <https://www.studiocataldi.it/articoli/33596-legge-24190.asp>
- YouTube-Sole 24 ore, “Recovery, von der Leyen: “Italia avrà quota più grande del Next generation Eu:191 miliardi”,22 giugno 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=k0kL52VgyvM>

Ringraziamenti

Per concludere questo elaborato vorrei fare particolare menzione e ringraziare le persone che hanno partecipato a questo mio percorso.

Innanzitutto, vorrei ringraziare la mia relatrice Rita Mascolo che ha seguito la mia tesi fin dalla prima stesura e mi ha accompagnata e consigliata fino alla fine.

Vorrei ringraziare profondamente la mia famiglia, mamma, papà e mio fratello Francesco, sia per avermi concesso l'opportunità di intraprendere gli studi universitari, ma anche per essermi stati a fianco in questo lungo viaggio, sia nei momenti di difficoltà che di successo.

Ringrazio una delle persone che mi è stata più vicina in questi anni, Gianmarco, e che mi è stato anche fonte di ispirazione.

Ringrazio la mia compagna di corso e amica da una vita Viola, con cui ho condiviso questo “viaggio” universitario.

Ringrazio anche Lorenzo il mio migliore amico per avermi consigliata ogni volta che ci siamo consultati.

Infine, ma non per importanza, volevo ringraziare me stessa per essere riuscita ad affrontare con tenacia questo viaggio, per aver puntato sempre al massimo, per essere migliorata e maturata.

Nonostante il mio percorso universitario non finisca qui, con questo elaborato si conclude un bellissimo percorso durato tre anni, aprendo le porte a nuove esperienze.

Roma, settembre 2022