Ambrosetti Club

The European House Ambrosetti

Osservatorio Next Generation EU

Release 1.0

UNA (POTENZIALE) LEVA PER IL RILANCIO DEL PAESE

© 2021 The European House - Ambrosetti S.p.A. - TUTTI I DIRITTI RISERVATI. Nessuna parte di essa può essere riprodotta o utilizzata - in qualsiasi forma o tramite qualsiasi supporto - senza l'autorizzazione scritta di The European House - Ambrosetti S.p.A.

PREMESSA

La crisi pandemica, dagli **impatti senza precedenti** sul tessuto socioeconomico continentale, ha portato a risposte da parte delle Istituzioni Comunitarie anch'esse senza precedenti. Il punto cardine della strategia europea è Next Generation EU, un pacchetto di supporto finanziario dal valore di 750 miliardi di Euro.

Next Generation EU è, senza ombra di dubbio**, il più ambizioso utilizzo della leva fiscale in Europa**. La sua portata diretta si estende fino al 2026, ma la sua ambizione è molto più ampia: Next Generation EU è un **importante strumento di politica industriale che mira a trasformare l'architettura economica europea**, dando piena attuazione al Green New Deal e ponendo le basi per una crescita sostenibile e inclusiva.

Next Generation EU pone l'Italia di fronte ad uno specchio. Il nostro Paese è il principale beneficiario delle risorse allocate, sia con riferimento alla componente di sovvenzioni (65,5 miliardi di Euro, il 21% del totale) che ai prestiti (l'Italia è l'unico fra i principali Paesi europei che ha scelto di ricorrervi). Impegnare efficacemente tale somma è una sfida: occorre – urgentemente – affrontare i problemi strutturali che frenano la nostra crescita da un ventennio. Riformare la Pubblica Amministrazione, la giustizia civile, semplificare la burocrazia, investire su scuole e Università, ridurre le diseguaglianze, non sono elementi accessori alla buona riuscita del Piano, bensì sono elementi fondativi e centrali per la sua efficiente implementazione. Non solo: Next Generation EU è una manovra di politica industriale. In Italia non si fa politica industriale da più di un ventennio. **Next Generation EU ci forza a riflettere su quale tipo di struttura economica vogliamo adottare, di quale modello per la crescita vogliamo perseguire, di come vogliamo inserirci nelle nuove catene del valore globale e come vogliamo approcciare la transizione verde.**

Per riflettere su questi temi, The European House – Ambrosetti ha costituito, nell'ambito delle attività di Ambrosetti Club, un Osservatorio Next Generation EU di cui questo paper è il primo output. Le attività dell'Osservatorio proseguiranno nei prossimi mesi, per rilasciare un secondo documento in estate, dopo la presentazione dei vari Piani nazionali.

Nel corso della stesura dello studio, The European House – Ambrosetti ha potuto beneficiare dei preziosi contributi di Flavio Padrini (Direttore del servizio di finanza pubblica, Ufficio Parlamentare di Bilancio), Pier Carlo Padoan (Presidente designato Unicredit, già Ministro dell'Economia) e Andrea Roventini (Professore ordinario, Scuola Superiore Sant'Anna). A loro vanno i nostri più sentiti ringraziamenti.

Il presente documento è stato curato dal gruppo di lavoro The European House – Ambrosetti, composto da Valerio De Molli, Sara Lelli, Diego Begnozzi, Matteo Polistina e Beatrice Tarabelli.

I DIECI PUNTI DEL RAPPORTO

1. La crisi pandemica Covid-19 ha innescato una crisi economico-sociale di dimensioni senza precedenti nel recente passato: il PIL europeo è calato, complessivamente, del **6,2%** (per avere un raffronto, nel 2009 era calato del 4,3%); i consumi delle famiglie si sono ridotti del 7,4%; gli occupati dell'1,4%. A fronte di questo shock, le Istituzioni Comunitarie hanno agito con prontezza con interventi di politica monetaria (la BCE) e fiscale (Commissione Europea). La BCE ha attivato il **Pandemic Emergency Purchase Programme** (PEPP), un programma di acquisto di titoli pubblici, ricalcato sull'Asset Purchase Programme (il programma di Quantitative Easing varato nel 2015). A differenza dell'APP, il PEPP prevede una maggior immissione di liquidità sui mercati europei e deroga al principio di allocazione secondo Capital Key, fornendo alla BCE maggiore flessibilità per rispondere più efficacemente agli squilibri e alle difficoltà dei mercati finanziari. La risposta di politica fiscale della Commissione Europea si è manifestata tramite la creazione di una linea di credito nell'ambito del **Meccanismo Europeo di Stabilità** (MES) dalla dotazione di 240 miliardi di Euro; la creazione di un programma di supporto alle Casse Integrazioni nazionali, il **Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks and Emergency** (SURE), dal valore di 90 miliardi di Euro; un sistema di garanzie in capo alla **Banca Europea degli Investimenti** dal valore di 65 miliardi di Euro; un pacchetto di supporto finanziario di più ampio respiro, composto da trasferimenti a fondo perduto e prestiti, il **Next Generation EU**, dalla dotazione finanziaria complessiva di **750 miliardi di Euro**.

2. Next Generation EU è un insieme di misure e di canali di finanziamento: la componente principale è rappresentata dal **Recovery and Resilience Facility**, un meccanismo finalizzato all'erogazione di **sovvenzioni** (per un controvalore di **312,5 miliardi di Euro**) e **prestiti** (per un controvalore massimo di **360 miliardi di Euro**). In aggiunta a questo, Next Generation EU si compone di altri fondi di natura paneuropea: istituisce React EU (47,5 miliardi di Euro) e amplia la dotazione finanziaria di programmi già in essere, prevedendo 5 miliardi aggiuntivi per Horizon Europe, 10 miliardi aggiuntivi per il Just Transition Fund, 7,5 miliardi per il Rural Development Fund, 5,6 miliardi per Invest EU e 1,9 miliardi per RescEU. Le risorse dedicate ai singoli Paesi Membri (Recovery and Resilience Facility) saranno erogate fra il 2021 e il 2026. L'Italia è il **maggior beneficiario dei fondi UE**: all'interno del Recovery and Resilience Facility la quota di sovvenzioni ammonta – secondo la proposta del Consiglio del 7 ottobre – a 65,5 miliardi di Euro (21% del totale). L'Italia è inoltre l'unico dei principali Paesi UE intenzionato ad avvalersi anche della componente dei prestiti. Vale la pena sottolineare quanto questo risultato non sia il frutto di una particolare trattativa fra Governo Italiano e Commissione Europea: i fondi sono stati allocati secondo un criterio dimensionale e secondo le performance sul mercato del lavoro dei differenti Paesi. A causa dell'alto livello di disoccupazione, il nostro Paese sarà il destinatario della quota più sostanziosa dell'intero pacchetto. Il Piano italiano, nella bozza del 12 gennaio, prevedeva una dotazione finanziaria complessiva di 223 miliardi di Euro integrando anche le risorse provenienti dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Secondo le ultime dichiarazioni del Ministro Franco **la dotazione finale del Piano italiano**

sarà 191,5 miliardi di Euro, a seguito dell'aggiustamento dei criteri di allocazione infraeuropei.

3. Se MES, SURE e BEI rappresentano strumenti di temporaneo supporto in chiave prettamente anticiclica, **l'ambizione di Next Generation EU è più ampia e trascende la gestione della crisi**. Next Generation EU è un'operazione che si inserisce in un più ampio quadro di pianificazione economica europea, a supporto del Green New Deal e delle politiche di trasformazione della struttura industriale del continente. Per attingere alle risorse del Recovery and Resilience Facility, infatti, ogni Paese deve predisporre un Piano dettagliato di previsione degli investimenti, dedicando almeno il **37% della dotazione finanziaria complessiva a interventi legati alla transizione energetica e il 20% a interventi legati al digitale**. La Commissione Europea quindi rafforza, utilizzando la leva fiscale, l'indirizzo già tracciato sotto il profilo normativo (stabilito ad esempio dai target previsti nel Green New Deal europeo) e strategico (tramite il varo della nuova strategia industriale europea).

4. Uno degli effetti secondari più dirompenti della crisi è stata **l'accelerazione del processo di integrazione fiscale europeo**: per finanziare SURE e Next Generation EU sono stati, e verranno, emessi per la prima volta dei titoli di debito comunitari, garantiti dall'Unione nel suo complesso. Per quanto sia improprio parlare di "eurobond" – non è infatti prevista né una mutualizzazione del debito precedente né una natura permanente di questi titoli, legati alla fase emergenziale e non destinati al rollover – si tratta certamente di un passo importante. Il finanziamento di Next Generation EU sarà supportato da titoli emessi nel prossimo quinquennio, con maturity distribuita fra il 2027 e il 2058. Questi titoli saranno ripagati tramite un insieme di politiche, alcune tradizionali e altre innovative e attualmente in discussione. Il principale canale di finanziamento del Bilancio Europeo è rappresentato dai trasferimenti degli Stati Membri, basati sul Reddito Nazionale Lordo dei singoli Paesi; componenti minoritarie sono costituite da trasferimenti legati al gettito IVA e dazi. Nel 2021 è stata inoltre introdotta una plastic tax, comune a tutti i Paesi membri. Sono attualmente in discussione forme di finanziamento, di natura comunitaria, che si inseriscono nel più ampio quadro di pianificazione economico-industriale europea: un carbon border adjustment mechanism, una tassa sul digitale, una rivisitazione del meccanismo ETS. Nel medio periodo (scadenza giugno 2023) la Commissione Europea intende proporre una Financial Transaction Tax e un'armonizzazione della tassazione sugli utili.

5. L'emissione di european bond è un **tassello importante nell'architettura finanziaria continentale**. Le prime emissioni di european bond, creati per finanziare SURE, sono state particolarmente apprezzate dal mercato. I titoli presentano un ottimo rating (AAA o equivalente). L'ultima emissione (27 gennaio 2021) ha portato alla raccolta di 14 miliardi di Euro, tramite l'emissione di un bond settennale e uno trentennale. Gli operatori acquirenti risultano in prevalenza europei (la quota non EU, compresa la Svizzera, è del 13,2% per il settennale e 2,7% per il trentennale). I titoli sono emessi ad un tasso medio rispetto a quello dei singoli Paesi membri. Il trentennale è stato emesso ad un tasso dello 0,134%: alla data, il trentennale tedesco era -0,103%, quello olandese era -0,127%. L'incognita futura è

rappresentata quindi dalla volontà politica di perseguire e sostenere l'emissione di questi titoli da parte dei Paesi Europei i cui tassi sono inferiori alla media.

6. Per ricevere i finanziamenti (sia sovvenzioni che prestiti) nell'ambito del Recovery and Resilience Facility i Paesi sono tenuti a presentare un **piano dettagliato entro il 30 aprile 2021**. Alla data (22 marzo 2021) sono state presentate le bozze di piano per 19 dei 28 Paesi UE. Solo due (Grecia e Portogallo) hanno già ottenuto feedback positivi, mentre per tutti gli altri Paesi sono in corso affinamenti e definizioni puntuali. Per alcuni Paesi, inoltre, la Commissione ha già richiesto specifici approfondimenti: è il caso, ad esempio, di Francia e Germania. L'analisi di confronto fra i differenti Piani nazionali evidenzia profonde eterogeneità, a cominciare dalla dotazione finanziaria. Le sovvenzioni sono allocate su base dimensionale (numerosità della popolazione) e su fattori di arretratezza socioeconomica (distanza del PIL pro capite rispetto alla media europea e tasso di disoccupazione). Inoltre, fra i grandi Paesi EU solo l'Italia ha dichiarato che si avvarrà della componente di prestiti, mentre gli altri Paesi finanzieranno autonomamente altre misure di rilancio e trasformazione industriale. Il Piano italiano ha un valore complessivo di 191,5 miliardi, quello spagnolo 72 miliardi, quello francese 100 miliardi (di cui solo 40 finanziati attraverso Next Generation EU) e quello tedesco solo 29 miliardi. Risultano molto eterogenee anche le allocazioni delle risorse e le strutture complessive dei differenti Piani nazionali: ogni Paese ha costruito una roadmap e una categorizzazione autonoma, rendendo estremamente complessi i confronti puntuali.

7. La stesura del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è stata oggetto di **forte tensione all'interno dell'esecutivo Conte II**. Una prima bozza, presentata a dicembre 2020, è stata oggetto di profondo dibattito all'interno dell'esecutivo, dibattito che ha portato ad una rivisitazione del Piano e una successiva release il 12 gennaio 2021. Anche questa seconda bozza si manteneva su toni "alti", non contenendo dettagli, specificazioni e linee di indirizzo, è stata ugualmente accolta con alcune perplessità all'interno delle varie forze politiche e dalle parti sociali, innescando la caduta del Governo Conte II e l'insediamento dell'attuale Governo Draghi. Il Piano italiano si trova, quindi, in una fase di riscrittura. L'entità di questo intervento di riscrittura è ancora sconosciuta: per quanto i tempi tecnici siano ristretti, ed è quindi improbabile ipotizzare un completo stravolgimento del testo del 12 gennaio, il testo definitivo dovrà necessariamente contenere indicazioni precise riguardo **obiettivi** e **tempistiche** degli investimenti previsti, così come una **definizione puntuale della governance** dell'iniziativa. Si tratta, in sintesi, degli elementi alla base del successo o dell'insuccesso del piano, nonché dei criteri richiesti dalla Commissione Europea per la valutazione degli investimenti e il conseguente accesso ai finanziamenti. Secondo il Regolamento del Recovery and Resilience Facility, infatti, per essere valutati positivamente i Piani nazionali devono prevedere un effettivo sistema di monitoraggio e timeline, compresi milestones e KPI e inoltre le misure del piano devono essere basate sul principio di cost-efficiency, i costi devono essere plausibili e ragionevoli, e commisurati ai benefici attesi in termini economici e sociali.

8. Il Piano italiano prevede 6 Missioni, che raggruppano 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti. Le 6 Missioni sono Rivoluzione verde e transizione ecologica (31,2% della dotazione complessiva); Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (20,7%); Infrastrutture per una mobilità sostenibile (14,3%); Istruzione e ricerca (12,7%); Inclusione e coesione (12,3%) e Salute (8,8%). L'insieme delle misure previste si presenta piuttosto eterogeneo, anche come livello di approfondimento e dettaglio. Ad esempio, il capitolo dedicato alle infrastrutture ferroviarie è interamente basato sull'allegato al DEF 2020 #Italiaveloce e sul Piano Sud 2030, Sviluppo e coesione per l'Italia, contenendo quindi – indirettamente, in quanto si rimanda ai documenti in oggetto - un certo grado di dettaglio. Si tratta quindi di un inserimento nel Piano di misure già ipotizzate e pianificate. Altri interventi risultano tuttavia meno definiti, limitandosi a definire ambiti di intervento ad alto livello.

9. I risultati del Piano italiano e i loro impatti sulla ripresa e la crescita dell'economia dipendono fortemente **dalla risoluzione di alcuni nodi critici che ne potrebbero pregiudicare l'efficacia**. In primo luogo, la prima difficoltà materiale sarà l'effettiva "messa a terra" di investimenti tali a coprire tutta la dotazione finanziaria disponibile. Nell'ultimo ciclo di bilancio europeo (2014-2020) **l'Italia ha attinto a solo al 51% dai 72 miliardi allocati**, a causa delle croniche inefficienze della Pubblica Amministrazione italiana, colpita da un decennio di tagli all'organico e mai efficacemente riformata. Un primo fattore critico di successo risulterà quindi l'effettiva capacità di impegnare l'intera somma prevista, tramite la scrittura di bandi efficaci, una politica strategica di gestione delle centrali di acquisto e, più in generale, un profondo riassetto dell'intero apparato burocratico. Un secondo nodo, legato all'implementazione materiale degli investimenti, è rappresentato dalle criticità e dalla farraginosità nell'ambito degli appalti pubblici nazionali. In media, un investimento infrastrutturale in Italia ha un tempo di attuazione superiore ai 4 anni, durata che aumenta al crescere della classe d'importo dell'investimento. La fascia massima (investimenti superiori ai 100 milioni di Euro) hanno tempi di attuazione superiori ai 15 anni. Il principale fattore di rallentamento è rappresentato dai "tempi di attraversamento" fra le diverse fasi progettuali, ovvero i tempi amministrativi. Complessivamente, i **tempi di attraversamento** tra le diverse fasi procedurali, prima ancora di arrivare alla fase di esecuzione dei lavori, **fanno perdere oltre 20 mesi**, il 54,3% della durata complessiva. Risolvere le criticità amministrative e burocratiche è, in sintesi, un prerequisito fondamentale per dare piena attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e garantirne l'efficacia.

10. Alla luce di quanto sopra, appare più che mai centrale il tema della **governance complessiva dell'iniziativa in tutte le sue fasi**: la governance della fase di **pianificazione**, la governance in fase di **esecuzione** e quella in fase di **monitoraggio**. Le tre fasi sono sinergiche: esecuzione e monitoraggio sono fortemente dipendenti dalla pianificazione, in quanto una progettazione puntuale – con la previsione di milestone, obiettivi, KPI e metriche per la valutazione rendono possibile l'esecuzione efficace e il monitoraggio in tempo reale. Il nostro Paese non

si caratterizza per una particolare attenzione al monitoraggio: nell'ultima decade molte delle riforme strutturali, degli investimenti e dei grandi interventi pubblici non hanno trovato piena e compiuta applicazione a causa di insufficienti (o addirittura assenti) meccanismi di monitoraggio ex-post. Risulta quindi indispensabile stilare, fin dalle prime fasi di progettazione, una lista di metriche monitorabile in tempo reale. Questo permette anche di superare il mismatch temporale. Next Generation EU – e conseguentemente i Piani nazionali di ripresa e resilienza – è un atto squisitamente politico: l'indirizzo e la pianificazione sono legati a temi strategici e di visione, e la sua definizione è quindi di competenza del mondo politico. La fase esecutiva, tuttavia, è strutturalmente più lunga rispetto al ciclo politico (l'attuale legislatura si concluderà, al più tardi, nel 2023, mentre gli interventi di Piano si concluderanno nel 2026). Per superare il mismatch è quindi necessario che **fin da subito si costruisca un sistema di metriche e valutazione che possa essere monitorato da un ente amministrativo**, costituito in seno alle Pubbliche Amministrazioni e facente leva sulle competenze già in essere, eventualmente arricchite da nuovi profili assunti all'uopo. Tale organo di raccordo (a titolo esemplificativo potrebbero essere coinvolti Presidenza del Consiglio, MEF, ANAC, Consip e Corte dei Conti) potrà supervisionare la corretta ed efficiente implementazione del piano secondo metriche definite ex-ante, assicurandone la piena operatività.

INDICE

1. Next Generation EU: una vista d'insieme.....9
   1.1. Il contesto pandemico emergenziale.....9
   1.2. Gli strumenti messi in campo da BCE e Unione Europea nel 2020.....13
   1.3. Il contesto di pianificazione economica europea.....17
   1.4. Le specificità di Next Generation EU.....29
2. Next Generation EU in Europa.....32
   2.1. Le schede di sintesi dei Piani Nazionali.....32
   2.2. Considerazioni e riflessioni.....46
3. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.....51
   3.1. Introduzione: il quadro politico e di contesto nazionale.....51
   3.2. Un'overview generale del piano italiano.....55
   3.3. Il nodo della governance e dell'attuabilità.....79
4. Considerazioni di sintesi.....84

1. Next Generation EU: una vista d'insieme

3.1. Il contesto pandemico emergenziale

A cavallo fra il primo e il secondo trimestre 2020 l'Europa, e il mondo intero, sono stati colpiti da un'ondata pandemica innescata dal virus Sars-Cov-2, ondata che ha colpito con una gravità e una forza raramente sperimentate in passato.

Il numero di persone colpite dal virus ha superato[1] i 25 milioni di casi in Europa e 123 milioni al mondo, causando 590.000 decessi all'interno dell'Unione Europea e 2,7 milioni in tutto il mondo.

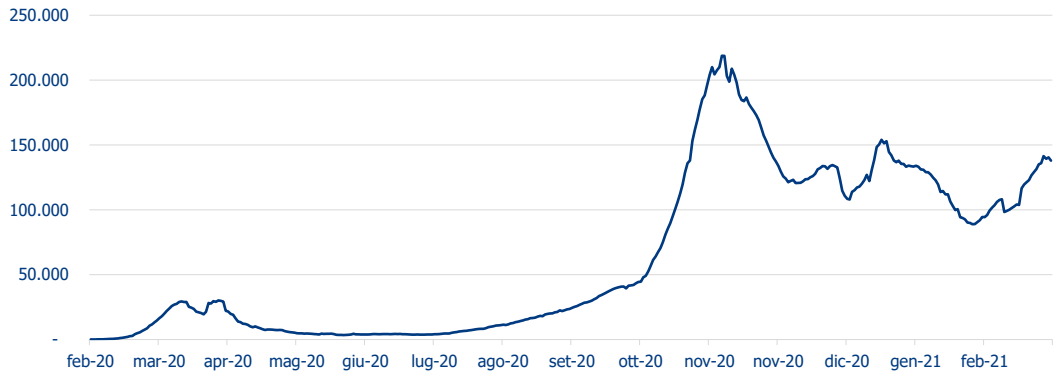


Figura 1. Nuovi casi Covid-19 (media mobile a 7 giorni), febbraio 2020-marzo 2021. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Our World in Data, 2021*

L'andamento pandemico, evidenziato nel grafico precedente, distingue diverse fasi, evidenziate dai differenti picchi. Alla prima fase, nella prima metà del 2020 – che ha interessato prevalentemente i Paesi dell'Europa occidentale – ha fatto seguito una seconda fase in autunno, di intensità maggiore, un nuovo picco a inizio 2021 e ora sembra che il trend sia nuovamente in crescita.

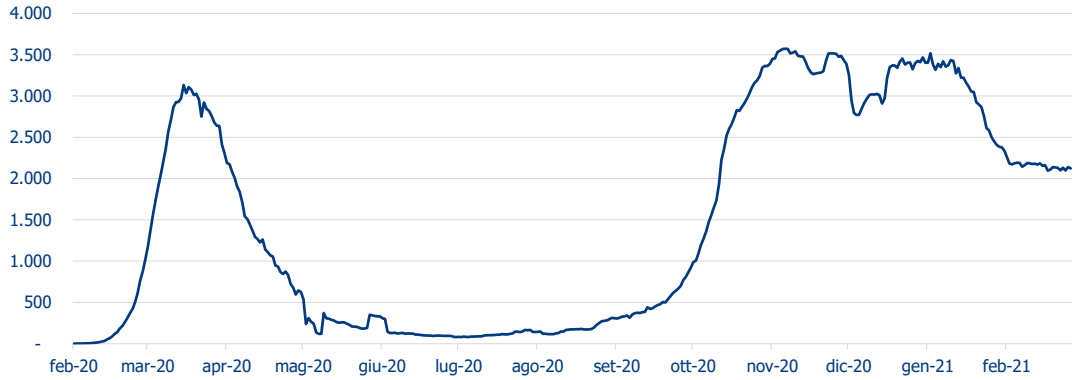


Figura 2. Decessi dovuti al Covid-19 (media mobile a 7 giorni), febbraio 2020-marzo 2021. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Our World in Data, 2021*

[1] Alla data in cui il presente rapporto va in stampa, 25/03/2021.

La crisi pandemica ha innescato la più **significativa recessione** vissuta in Europa negli ultimi 30 anni (data di inizio delle serie storiche Eurostat: è in realtà plausibile supporre che si tratti della peggior contrazione dal Dopoguerra).

Si tratta di una recessione che, complessivamente, ha **ridotto il PIL europeo del 6,2%** (pari a una perdita di 818,5 miliardi di Euro). La magnitudo della recessione è ben superiore – quasi una volta e mezzo – alla Grande Recessione del 2008.

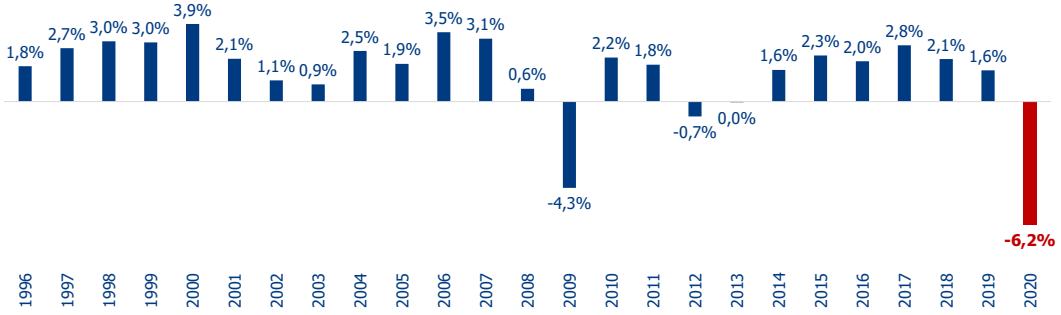


Figura 3. Tasso di crescita del PIL reale UE (percentuale) 1996 - 2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2021.*

Le ragioni per spiegare l'entità della recessione sono molteplici, il che implica che sia necessario un approccio pluralistico per riportare l'economia su un sentiero di crescita: non si tratta di affrontare "un problema", quanto un insieme sfaccettato e complesso di criticità.

Nelle prime fasi della pandemia – a cavallo fra il primo e il secondo trimestre 2020 – l'economia è stata colpita da uno shock sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta: lo shock ha ridotto, contemporaneamente, i consumi (a causa dei lockdown e della perdita del potere d'acquisto delle famiglie) e la produzione (a causa dell'interruzione delle catene di fornitura e dei blocchi alle attività economiche non essenziali).

Nei mesi successivi la produzione è parzialmente ripartita – seppur a ritmi ridotti dovuti ai rallentamenti nelle catene di fornitura globali – ma la domanda è rimasta piuttosto contenuta, a causa della perdita diffusa di potere d'acquisto (oltre che per i lockdown che hanno interessato, a più riprese, molti Paesi europei).

La contrazione economica, per quanto non omogenea fra tutti i Paesi europei, ha colpito indistintamente tutte le economie, come riportato nella figura successiva. L'unico outlier apparente è rappresentato dall'Irlanda, che ha visto una crescita complessiva del PIL pari al 3,4%. Tale valore è però frutto prevalentemente della crescita della bilancia commerciale (passata da 43,8 miliardi di Euro a 109,8 miliardi di Euro, aumentando quindi del 151%, su un PIL complessivo di 366,5 miliardi di Euro) e non di una particolare resilienza rispetto alla crisi.

Osservando infatti il pannello destro si nota come anche l'Irlanda abbia subito un'importante contrazione dei consumi privati.

Sia a livello europeo che nella maggioranza dei Paesi membri, la contrazione dei consumi è stata più accentuata rispetto alla contrazione del PIL: questo perché, in chiave anticiclica, la spesa pubblica dei Paesi è cresciuta (a livello cumulato europeo,

la spesa pubblica è crescita dell'1,2%). La dinamica della bilancia commerciale è piuttosto eterogenea fra i Paesi ma, salvo casi isolati (Malta, Lussemburgo e Irlanda) il suo contributo al PIL è piuttosto marginale (3,7% nel 2019 a livello UE).

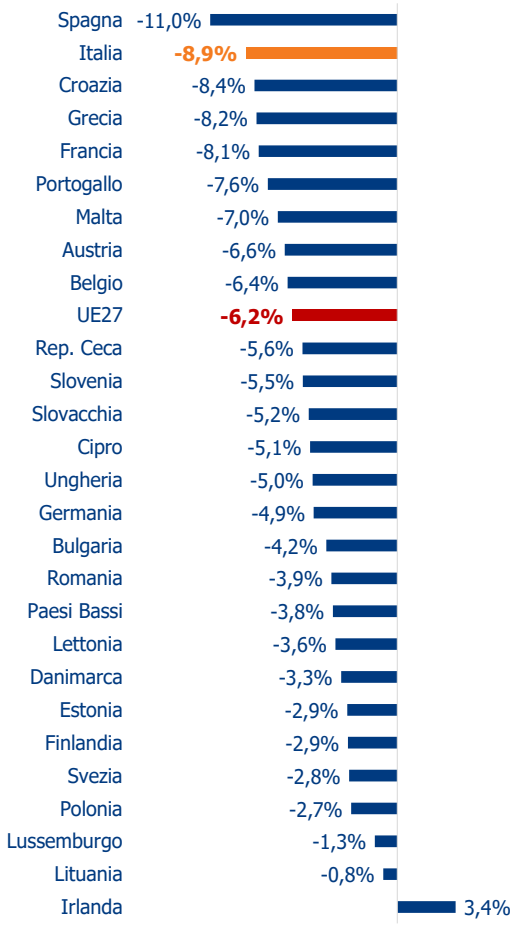


Figura 4a. Riduzione del PIL reale nel 2020 (percentuale). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2021.*

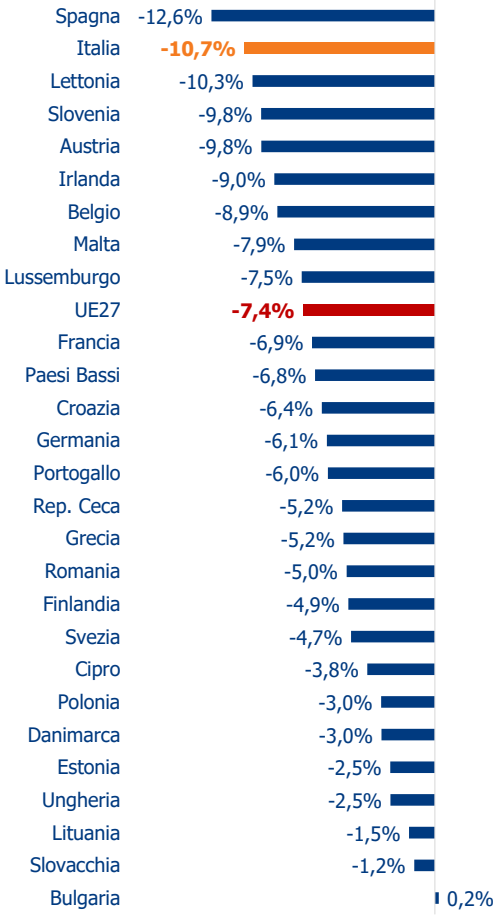


Figura 4b. Riduzione dei consumi reali nel 2020 (percentuale). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2021.*

Si tratta, in sintesi, di uno **shock senza precedenti** sul sistema economico europeo, destinato a incidere profondamente sul tessuto socioeconomico e occupazionale. Tutte le economie sono attese ad un rimbalzo nel 2021 e negli anni successivi, ma su valori tali da non raggiungere nel breve periodo i livelli 2019. Un aspetto particolarmente rilevante riguarda la distruzione permanente di capacità di generare valore causata dalla pandemia.

Il grafico successivo riporta il PIL europeo, a prezzi costanti, fra il 1995 e il 2019. Si evidenzia in maniera molto netta la frattura causata dalla Crisi del 2008, che – come visto poco sopra – ha ridotto il PIL dell'Unione del 4,3%.

Il grafico riporta inoltre la crescita media 1995-2008, proiettandola fino al 2019. Tale curva rappresenta il sentiero di crescita tipico (e atteso) prima della Crisi.

Dal 2008, il PIL diverge da tale percorso, per posizionarsi su un sentiero di crescita strutturalmente più basso[2].

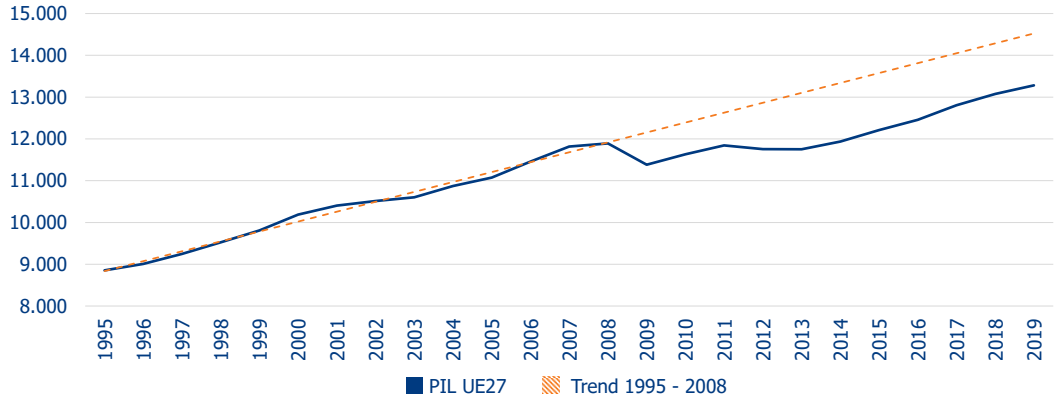


Figura 5. PIL reale UE e trend 1995 – 2008 (percentuale) 1995 - 2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2021.*

Tale dinamica rischia di replicarsi nel prossimo futuro: il fallimento di imprese, la perdita di posti di lavoro, la riduzione della domanda, l'impoverimento delle famiglie, sono tutti elementi di pressante attualità e con potenziali implicazioni per la crescita futura.

Risulta ancora complesso evidenziare con precisione gli impatti attesi, soprattutto con specifico riferimento a natalità e mortalità delle imprese. Le misure straordinarie introdotte nel 2020 – ampio ricorso ad ammortizzatori sociali, immissioni di liquidità e prestiti agevolati tramite garanzie statali, fino ad arrivare alla sospensione delle istanze di fallimento – rendono la situazione ancora troppo in divenire per poter avere un quadro completo e poter trarne conclusioni e previsioni.

Alcune evidenze, tuttavia, sono già presenti e possono essere oggetto di discussione, prima fra tutte l'andamento del mercato del lavoro. I dati più recenti – aggiornati al terzo trimestre 2020 – indicano una contrazione tendenziale, del numero degli occupati, dell'1,4% in Europa e del 2,6% in Italia. Contestualmente, il tasso di disoccupazione medio europeo è cresciuto dal 6,5% del terzo trimestre 2019 al 7,4% nel terzo trimestre 2020.

[2] Il modello $y = \alpha + \beta t + \varepsilon$, dove y è il PIL reale e t il time trend, restituisce un valore $\beta = 237$ se calcolato per il periodo 1995 – 2008 e $\beta = 155$ se calcolato per il periodo 2011 – 2019.

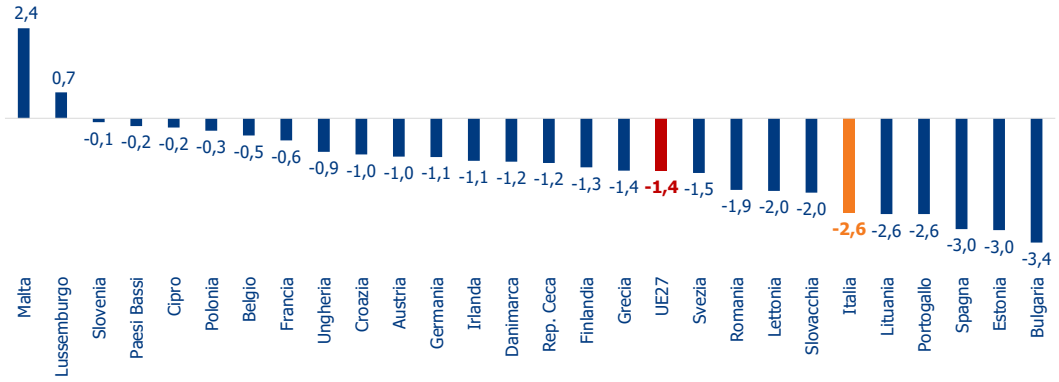


Figura 6. Variazione del numero di occupati fra 2019q3 e 2020q3[3] (percentuale).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2021.

Di fronte a una crisi di tale portata sono state messe in atto diverse politiche pubbliche a parziale mitigazione, con – per la prima volta – un significativo ruolo delle Istituzioni comunitarie.

3.2. Gli strumenti messi in campo da BCE e Unione Europea nel 2020

Lo scoppio dell'emergenza sanitaria del Covid-19 a cavallo tra febbraio e marzo 2020 ha posto una minaccia esistenziale per l'Unione Europea e per il mercato comune, richiedendo quindi un cambio di rotta radicale nell'approccio da parte di istituzioni e Paesi membri alla governance dell'UE nel segno della solidarietà, dopo un decennio di politiche votate all'austerità fiscale in risposta alla crisi del debito.

Allo scoppio della crisi pandemica, il fronte europeo della battaglia al virus era composto da Italia, Spagna e Francia, Paesi che avevano però a disposizione uno spazio molto ridotto per combattere gli effetti sull'economia delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria e che, di conseguenza, premevano fin subito per derogare al percorso di sostenibilità fiscale accordato in sede europea. Al contrario, i Paesi cosiddetti "frugali" sembravano inizialmente immuni alla morsa di Covid-19: una contrapposizione che ha reso difficile l'elaborazione di una risposta europea immediata all'esplodere della pandemia. Le prime settimane di negoziato hanno quindi lasciato gli Stati senza strumenti per contrastare il dirompere della crisi economico-sanitaria: un primo vuoto colmato da un azionismo della Banca Centrale Europea che, con la sua Presidente Christine Lagarde, lanciò il *Pandemic Emergency Purchase Programme* - PEPP, programma con una dotazione di 750 miliardi di Euro – poi estesi di ulteriori 600 fino ad almeno giugno 2021 - finalizzato all'acquisto sul mercato secondario di titoli dei Paesi dell'area euro, volto a diminuire la pressione sul debito sovrano dell'Eurozona.

Il programma PEPP è il successore di quello lanciato dall'allora Presidente Mario Draghi nel 2014, sotto il nome di *Asset Purchase Program* – APP, di cui eredita la filosofia ma ne diminuisce i vincoli al funzionamento che la BCE si era

[3] Dati più aggiornati disponibili.

"autoimposta". In particolare, viene meno il tetto massimo dell'acquisto del 33% per singola asta e la *Capital Key* (ossia il vincolo agli acquisti per ciascun Paese pari alla quota di capitale detenuta presso la BCE) diventa flessibile nel tempo. Gli effetti di questa politica monetaria non convenzionale sono significativi, vista la mole degli acquisti (vedi figura 7). Inoltre, la dotazione finanziaria prevista per il PEPP è significativamente superiore – soprattutto nelle fasi iniziali – a quella per l'APP, per il quale erano previsti acquisti netti mensili per un valore pari a 60 miliardi di Euro nel primo anno di attività, 80 miliardi nel secondo, di nuovo 60 nel 2017 per poi calare progressivamente.

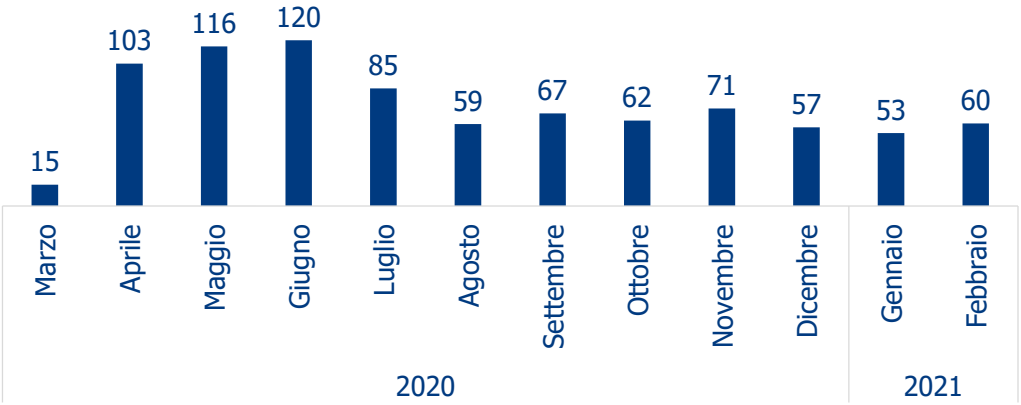


Figura 7. Acquisti da parte della BCE sotto il programma PEPP (miliardi di Euro, marzo 2020 – febbraio 2021). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Banca Centrale Europea, 2021.*

Ma, con il dispiegarsi della crisi, anche le autorità politiche dell'Unione Europea hanno deciso di intervenire con altrettanta energia per tutelare il progetto di integrazione sul vecchio continente, sia nel breve che nel medio termine. Il pacchetto di misure predisposte dalla Commissione Europea guidata dalla neo-Presidente Ursula Von der Leyen e dalla sua ambiziosa agenda di riforme mirava infatti, da un lato, all'immediato sostegno per supportare i Paesi Membri nel combattere l'emergenza economico-sanitaria; dall'altro, invece, l'obiettivo è presto diventato quello di favorire un ridisegno strategico dell'economia e delle società dei Paesi membri, all'insegna degli obiettivi di lungo periodo dell'Unione verso una maggior sostenibilità e digitalizzazione.

Il portafoglio di misure messe in campo dalla Commissione e dal Consiglio riflette dunque questa logica duale di contrasto immediato all'emergenza e di ridisegno strategico di medio termine. Sotto il primo profilo, l'Europa ha messo a disposizione risorse agli Stati Membri utilizzando tre canali: il *Meccanismo Europeo di Stabilità* (**MES**), la *Banca Europea degli Investimenti* (**BEI**) ed il programma **SURE**. MES e BEI erano due dispositivi già in essere le cui linee di credito avevano l'obiettivo - il MES - di fornire risorse esclusivamente per il contrasto all'emergenza sanitaria e, nel caso della BEI, di aumentare la liquidità a disposizione delle aziende europee.

Nel dettaglio, in seno al **MES** è stato costituito il programma *Pandemic Crisis Support* che, con una potenza di fuoco teorica di **240 miliardi di Euro**, è costituito da una linea di credito decennale a tasso agevolato, senza condizionalità alcuna se non l'utilizzo di tali risorse per fini medico-sanitari. Questo dispositivo, tuttavia, è

rimasto inutilizzato e nessun Paese vi ha fatto richiesta a causa sia dell'inadeguatezza dello strumento, che delle controversie politiche legate al MES. Infatti, grazie al programma PEPP i Paesi Membri, ed in particolare quelli sotto maggiore pressione sui mercati finanziari, sono riusciti *de facto* a finanziarsi a tasso agevolato[4] senza la condizionalità imposta dal MES, senza neppure rischiare contraccolpi di reputation sui mercati per aver richiesto l'assistenza del dispositivo. Inoltre, il MES è stato al centro di un accesso confronto politico in molti Paesi, data la sua genesi contestuale alla crisi del debito sovrano del 2011 e alla diffusa percezione di ingiustizia sociale legata alla gestione della crisi del debito greco, in cui il MES ha giocato un ruolo importante.

La **BEI**, invece, è stato il principale dispositivo per iniettare liquidità nel sistema a favore di imprese ed istituti finanziari. Un primo pacchetto da 40 miliardi mirava al supporto del fabbisogno finanziario di breve termine per le PMI tramite uno schema di garanzie diretto agli istituti finanziari per mobilitare fino a € 20 miliardi, altri 10 miliardi di liquidità per assicurare supporto al capitale circolante delle PMI ed infine 10 miliardi di *Asset-backed Securities* per mitigare il rischio bancario dei finanziamenti alle PMI. Successivamente, la BEI ha poi attivato lo *European Guarantee Fund*, un fondo di garanzia da 25 miliardi che si è posto l'obiettivo di mobilitarne fino a 200. Attualmente, dei 25 miliardi 7,9 sono già stati approvati, per un totale di investimenti mobilizzati pari – secondo la BEI stessa – a **61,6 miliardi di Euro.**

Ma è con lo strumento **SURE** che inizia ad emergere la portata innovativa in termini di approccio da parte della nuova Commissione. SURE, acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency*, si pone infatti l'obiettivo di supportare il contrasto alla disoccupazione nell'Europa post-pandemica erogando risorse agli Stati Membri sotto forma di prestiti agevolati per un valore di **90,3 miliardi di Euro**, raccolti mediante vari round di emissione di social bond europei da parte della Commissione. Vista la maggiore intensità della crisi pandemica anche in termini di impatti occupazionali rispetto ad altri Paesi, l'Italia è il primo beneficiario dei fondi erogati tramite il programma SURE, con 27,4 miliardi di Euro (30% del totale), come illustrato dalla figura 8. Attualmente (marzo 2021) SURE ha già raccolto sui mercati e distribuito ai Paesi Membri circa 53,5 miliardi di Euro.

[4] Il MES offre infatti prestiti con un tasso di interesse pari allo 0,76% (tasso base di finanziamento del MES) più uno 0,1% annuo, a cui si aggiunge un 0,25% di *fee upfront* ed un ulteriore 0,005% di *service fee*, raggiungendo quindi valori superiori a quelli a cui l'Italia riesce a finanziarsi autonomamente sui mercati (l'ultima emissione di BTP 10 anni ha registrato un tasso pari allo 0,60%).

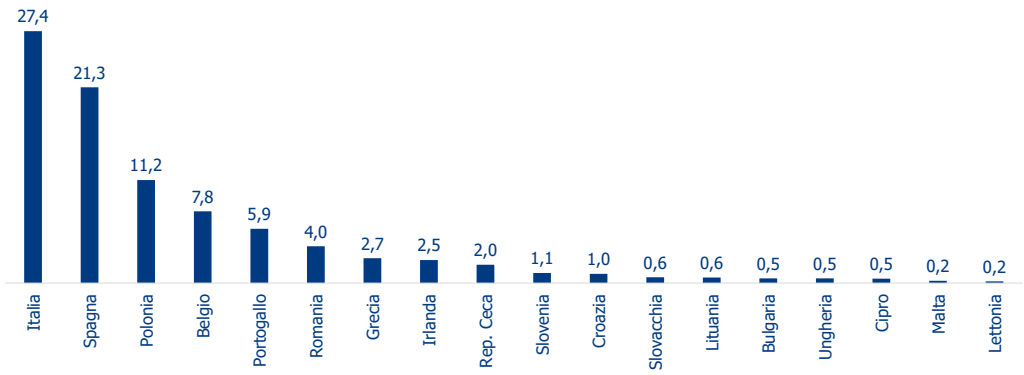


Figura 8. Risorse Sure EU per Paese membro (miliardi di Euro). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

SURE è quindi il primo strumento di debito comune emesso dai Paesi europei, che supera il paletto storico nelle relazioni comunitarie tra Paesi del Nord e Paesi del Sud Europa di non condivisione e mutualizzazione del debito. Se, quindi, allo scoppio delle crisi del 2008 e del 2011/2012 l'Europa non riuscì a trovare convergenze programmatiche per completare il mercato e la moneta unica con un'unione fiscale, per molti osservatori pietra angolare mancante all'imperfetta architettura europea, la gravità e la drammaticità della crisi pandemica hanno convinto i leader europei della necessità di condividere le risorse per mitigare i rischi di shock simmetrici e globali.

Ed è in questo senso che va letto il **Next Generation EU**, il piano da **750 miliardi di Euro** volto a contrastare gli effetti profondi della crisi favorendo un riorientamento dell'economia europea all'insegna di digitalizzazione e sostenibilità. Composto per **360 miliardi di prestiti e 390 di sovvenzioni**, risorse quindi trasferite ai beneficiari a fondo perduto, il Next Generation EU integra e recepisce il quadro concettuale che la Commissione aveva esposto pochi mesi prima nel dicembre 2019 con il Green Deal Europeo, il piano volto al raggiungimento della neutralità climatica europea entro il 2050. Non solo transizione verde: il Next Generation EU alza anche l'asticella sulla digital transformation dell'economia europea, visto sia come strumento per aumentare la competitività del continente rispetto alle nuove tecnologie e al ritardo verso i competitor internazionali, Stati Uniti e Cina in particolare, sia come strumento per la riduzione delle disuguaglianze tra individui e territori.

Finanziato in larga parte dall'emissione di debito comune sottoscritto dalla Commissione Europea, il Next Generation EU segna un vero e proprio cambio paradigmatico nelle ambizioni storiche di integrazione tra Paesi dell'Europa Centro Settentrionale e quelli invece dell'area Mediterranea, principali beneficiari delle sue risorse. L'eccezionalità della pandemia e la sua minaccia al mercato comune hanno posto le basi per questo "contratto sociale" tra Paesi del Nord e del Sud, in cui le risorse messe a disposizione degli Stati Membri devono servire per l'ammodernamento della macchina amministrativa e dell'economia, e non per il semplice contrasto anticiclico agli effetti avversi della pandemia. Dopo anni in cui l'Europa chiedeva sacrifici e riforme ai Paesi meno virtuosi dal punto di vista fiscale,

il Next Generation EU supera quindi la logica delle riforme a costo zero, mettendo a disposizione risorse per costruire l'Europa della prossima generazione.

3.3. IL CONTESTO DI PIANIFICAZIONE ECONOMICA EUROPEA

Next Generation EU, come detto nel paragrafo precedente, si inserisce in un quadro di pianificazione economica, sociale ed industriale europea già formalizzato e varato negli anni precedenti. La pandemia ha accelerato il processo – ad esempio, dando una radicale svolta ai meccanismi di finanziamento, tramite l'emissione di debito garantito a livello comunitario – ma i criteri di allocazione, la tipologia di investimenti richiesti e le finalità complessive del piano risultano pienamente in linea con la visione e la politica economica promossa dalla Commissione Europea negli ultimi anni.

La nostra sfida più pressante è mantenere il nostro pianeta in salute. Questa è la più grande responsabilità e opportunità dei nostri tempi. Voglio che l'Europa diventi il primo continente climaticamente neutrale del mondo entro il 2050. Per far sì che questo accada, dobbiamo fare passi coraggiosi insieme. Il nostro attuale obiettivo di ridurre le nostre emissioni del 40% entro il 2030 non è sufficiente.

Dobbiamo andare oltre. Dobbiamo lottare per fare di più. È necessario un approccio in due fasi per ridurre le emissioni di CO2 entro il 2030 del 50, se non del 55%. L'UE guiderà i negoziati internazionali per aumentare il livello di ambizione delle altre grandi economie entro il 2021. Perché per ottenere un impatto reale, non dobbiamo essere ambiziosi solo a casa nostra - dobbiamo farlo, sì - ma il mondo deve muoversi insieme.

Per far sì che questo accada, proporrò un Green Deal per l'Europa nei miei primi 100 giorni di mandato. Proporrò la prima legge europea sul clima che trasformerà in legge l'obiettivo del 2050.

Questo aumento di ambizione avrà bisogno di investimenti su larga scala. I fondi pubblici non saranno sufficiente. Proporrò un piano di investimenti per l'Europa sostenibile e trasformerò parti della Banca europea per gli investimenti in una banca per il clima. Questo sbloccherà 1.000 miliardi di Euro di investimenti nel prossimo decennio.

Significa cambiamento. Tutti noi e ogni settore dovrà contribuire, dall'aviazione al trasporto marittimo al modo in cui ognuno di noi viaggia e vive. Le emissioni devono avere un prezzo che cambi il nostro comportamento. Per completare questo lavoro, e per assicurare che le nostre aziende possano competere su un piano di parità, introdurrò una Carbon Border Tax per evitare carbon leakage.

Dichiarazione di apertura nella sessione plenaria del Parlamento europeo di Ursula von der Leyen, candidata alla presidenza della Commissione europea
16 luglio 2019

Con l'effettiva elezione di Ursula von der Leyen e con il nuovo ciclo di lavoro della Commissione Europea la strada è stata tracciata con chiarezza e precisione: sono stati fissati degli obiettivi di risultato, legati alla riduzione delle emissioni e altri indicatori di performance, e sono stati allocati importanti investimenti per supportare la trasformazione green, in un'operazione che è – nei fatti – una delle maggiori operazioni di politica industriale nella storia comunitaria.

Gli obiettivi al 2030 del Green New Deal europeo

- Una riduzione del 40% delle emissioni rispetto ai valori 1990
- Una produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per almeno il 32% del totale
- Un miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 32,5%

Gli obiettivi al 2050 del Green New Deal europeo

- Raggiungere la neutralità climatica

A supporto di questo massiccio piano di trasformazione industriale – e quindi economica e sociale – sono stati allocati 503 miliardi di Euro nel Bilancio Pluriennale Europeo 2021-2027 e 100 miliardi nel Just Transition Mechanism, ed è stato varato InvestEU. InvestEU è un piano a supporto degli investimenti privati, che nasce dalla razionalizzazione dei 13 differenti piani di sostegno degli investimenti preesistenti. Tramite una dotazione finanziaria pari a 26,2 miliardi di Euro, InvestEU si struttura come un sistema di garanzie pubbliche volto ad attivare investimenti privati. Almeno il 40% della dotazione finanziaria complessiva è destinato agli investimenti climatici. Secondo le stime della Commissione Europea InvestEU potrà attivare almeno 370 miliardi di Euro di indotto.

In maniera complementare al supporto finanziario, un asse importante della strategia europea è quello della regolamentazione, con l'obiettivo di indirizzare le politiche di impresa in una precisa direzione.

Ad esempio, il 10 marzo 2020 la Commissione Europea ha presentato le linee guida della **nuova strategia di politica industriale europea**, i cui principali macrotemi sono presentati nella figura successiva. La strategia, come si può osservare, ricalca la duplice natura sopra discussa, con una faccia normativa e un contraltare a supporto delle imprese.

Figura 9. La nuova strategia industriale europea (illustrativo). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

In aggiunta alla strategia generale, la Commissione Europea ha sviluppato delle policy e delle linee di indirizzo relative a specifici settori e a specifiche filiere. In questo senso, uno degli ultimi interventi (10 dicembre 2020) è, ad esempio, la nuova regolamentazione nel settore delle batterie elettriche, con l'introduzione di nuovi requisiti e obiettivi sul contenuto di materiali riciclati e sulla raccolta, il trattamento e il riciclaggio delle batterie alla fine del loro ciclo di vita.

In sintesi, l'architrave concettuale della politica europea mira al rafforzamento – o in alcuni casi, come quello delle batterie, alla creazione e allo sviluppo – di filiere industriali strategiche sia dal punto di vista climatico che dal punto di vista economico. In questo contesto di indirizzo e ispirazione si inserisce Next Generation EU che – imponendo il vincolo di allocazione di almeno il 37% delle risorse agli investimenti green e il 20% agli investimenti in digital – rafforza ulteriormente le politiche industriali indirizzate dall'Unione Europea.

3.4. Le specificità di Next Generation EU

Il Next Generation EU è il piano pluriennale da 750 miliardi di Euro che, in sinergia con la pianificazione economica europea ed il Bilancio UE 2021/2027, mira a creare un'Europa più connessa, sostenibile e resiliente.

La componente più importante del Next Generation EU è la **Recovery and Resilience Facility** (RRF, erroneamente noto sulla stampa come *Recovery Fund*), dispositivo da 672,5 miliardi di Euro divisi in trasferimenti e prestiti (rispettivamente 312,5 e 360 miliardi di Euro). Insieme con il RRF, completano il pacchetto Next Generation EU il programma **REACT-EU** (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), programma di coesione territoriale in cui confluiscono 47,5 miliardi; i fondi per lo **Sviluppo Rurale** (7,5 miliardi); il **Just Transition Fund**, lanciato con lo European Green Deal nel dicembre 2019 e ridimensionato a 10 miliardi dopo l'approvazione del RRF; oltre a risorse addizionali per programmi già in essere quali InvestEU (5,6 miliardi aggiuntivi), RescEU (1,9) ed Horizon Europe (5).

Figura 10. Struttura e fondi del Next Generation EU. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

È quindi il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) a costituire il fulcro dell'azione programmatica del Next Generation EU, con i suoi 672,5 miliardi di Euro divisi in 312,5 miliardi di sovvenzioni (ovvero trasferimenti a fondo perduto a favore del Paese Membro beneficiario) ed un ammontare massimo di 360 miliardi di prestiti, a cui ogni Paese Membro potrà accedere su richiesta nella misura massima del 6,9% del PIL.

Sotto il profilo delle allocazioni delle **sovvenzioni**, di nuovo troviamo l'Italia come primo Paese beneficiario, con 65[5] miliardi pari a circa il 21% del totale. Seguono l'Italia la Spagna (59), la Francia (37), Polonia (23), Germania (23), Grecia (16) e a seguire tutti gli altri Paesi, come evidenziato nella figura successiva. Si osserva come per alcuni Paesi, in particolare Francia e soprattutto Germania, le risorse provenienti dal Next Generation EU siano trascurabili rispetto al potenziale impatto per Paesi come Italia e Spagna.

[5] I dati sui trasferimenti sono in realtà definiti solo al 70%, mentre il restante 30 sarà finalizzato a giugno 2022 sulla base dell'andamento del PIL dei vari Paesi nel biennio 2020-2021.

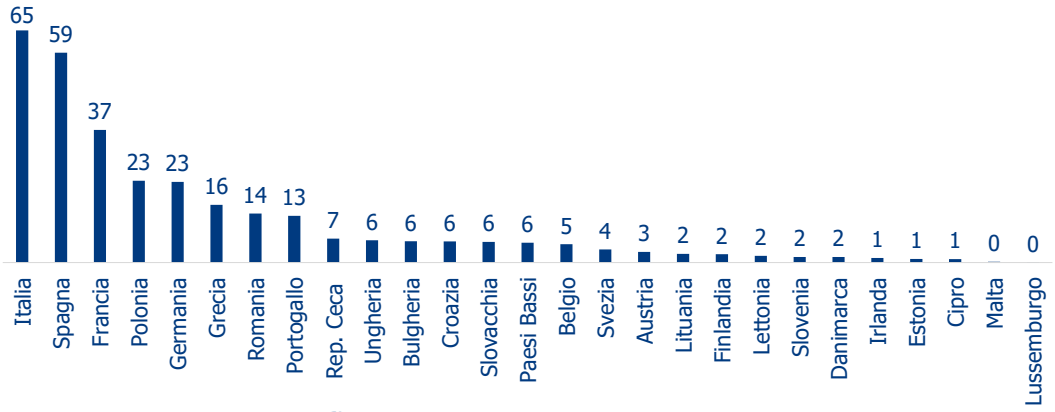


Figura 11. Sovvenzioni per Paese Membro della Recovery and Resilience Facility (miliardi di Euro, prezzi correnti). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

Con riferimento invece ai **prestiti**, rileva inoltre notare come i 360 miliardi di Euro stanziati dalla RRF siano in realtà un ammontare puramente teorico: mentre ogni Paese utilizzerà le sovvenzioni in arrivo dalla RRF, non tutti i Paesi invece faranno richiesta per beneficiare della componente dei prestiti, ed anzi Germania, Francia e Spagna hanno già dichiarato di non voler procedere con l'accensione dei prestiti in seno alla RRF, al contrario dell'Italia che ne usufruirà in toto.

Bisogna infatti ricordare che il tasso di interesse su questi prestiti è pari a quello richiesto dai mercati per i bond sottostanti emessi dalla Commissione Europea: nelle prime emissioni di debito comune europeo in ambito SURE[6], la Commissione ha dimostrato di potersi finanziare a tassi prossimi allo zero, addirittura negativi per il bond con scadenza settennale (sottoscritto con un tasso pari al -0,497%), mentre per quello trentennale il tasso registrato è stato lievemente sopra lo zero, pari a 0,134%. Valori molto bassi, ma comunque superiori ai tassi a cui Germania e Francia riescono abitualmente a finanziarsi sul mercato e, quindi, di nessuna convenienza economica. Inoltre, alcuni Paesi che attualmente registrano tassi vicini a quelli dei bond europei, hanno scelto di non avvalersene per dare, da un lato, un messaggio di solidità a cittadini e mercati e, dall'altro, evitare la condizionalità dell'allocazione legata alla RRF (è questo, in particolare, il caso della Spagna).

Per contro, l'Italia è intenzionata ad utilizzare pienamente tutte le risorse provenienti dalla RRF, che permetteranno così risparmi consistenti sugli interessi sul debito. Se infatti il bond SURE settennale ha registrato un tasso prossimo a -0,5% le prime emissioni di BTP 7 anni del 2021 hanno registrato rendimenti lordi pari allo 0,3%, un differenziale di 75 punti di base che può comportare un risparmio di circa 1 miliardo di Euro sul totale di prestiti che l'Italia può richiedere (120 miliardi circa).

[6] Le prime emissioni dei Social Bond di SURE sono state effettuate il 21 ottobre 2020, il 27 gennaio 2021 ed il 10 marzo 2021.

Emerge così chiaramente come il Next Generation EU abbia nell'Italia la sua colonna portante: con un piano da 191,5 miliardi[7], **l'Italia assorbirà ben il 30% circa delle risorse della Recovery and Resilience Facility**.

Tali risorse, tuttavia, saranno erogate con una stringente condizionalità: ogni Paese Membro è infatti chiamato a redigere un **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, che deve dettagliare l'allocazione delle risorse di Piano nell'arco temporale del Next Generation EU. La Commissione ha predisposto delle linee guida per la redazione del Piano a cui ogni Paese è chiamato a uniformarsi, sia per quanto riguarda la struttura del Piano che, soprattutto, nei suoi contenuti. In particolare, almeno il **37%** delle risorse deve essere destinata alla **transizione verde**, mentre un minimo del **20% alla digitalizzazione**. Inoltre, ogni Piano deve essere redatto in coerenza con il pacchetto del Semestre Europeo, che raccoglie per ogni Presidenza di turno le raccomandazioni inviate agli Stati Membri su riforme e politiche macroeconomiche da adottare; alla EU *Annual Sustainable Growth Strategy* nonché alle raccomandazioni della Commissione sulla legge di bilancio. Inoltre, una volta approvato, il Piano sarà comunque soggetto di continua valutazione e scrutinio da parte della Commissione e del Consiglio, che ne potrà sospendere i pagamenti sia in caso deviazione dagli obiettivi del Piano, che in caso di non rispetto degli obiettivi di sostenibilità finanziaria, ai sensi dell'articolo 126 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea. L'articolo 10 comma 1 del regolamento che istituisce il Dispositivo di Ripresa e Resilienza[8] infatti recita:

La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

L'articolo 126 del TFUE (Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea) è quello che regola i disavanzi eccessivi. In sintesi, l'erogazione dei finanziamenti del RRF sembra essere legata all'adozione di politiche di bilancio considerate "virtuose". Nel 2020 è stato possibile derogare ai vincoli di Maastricht (che fissano un limite al disavanzo pubblico pari al 3%) in virtù dell'aumento di spesa pubblica indispensabile per mitigare gli effetti della crisi economica. La crisi non si limiterà tuttavia al 2020, e anche nel 2021 e negli anni a seguire potrebbe essere necessario derogare ai vincoli di Maastricht, finanziando a debito ulteriore spesa pubblica in chiave anticiclica. L'esperienza della Crisi del 2011 ha mostrato come una politica fondata sull'austerity – ovvero l'idea che la razionalizzazione dei bilanci pubblici tramite compressione delle spese ed eventuale aumento delle entrate – sia una risposta inefficace, se non addirittura dannosa, in momenti di crisi economica. La

[7] Secondo le ultime stime, come dichiarato dal Ministro Franco nell'Audizione parlamentare dell'8 marzo.

[8] Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

"dottrina" dell'austerity è stata ormai sconfessata dalle principali istituzioni sovrannazionali: IMF[9] e World Bank[10] hanno suggerito l'utilizzo della leva fiscale come strada principale per l'uscita dalla crisi. Il rischio potenziale è che Paesi diversi abbiano tempi differenti di ripresa e che quindi si arriverà ad un momento in cui parte degli Stati Membri, avviati sul percorso di crescita, spingano per il ripristino dei vincoli di Maastricht a scapito di quei Paesi ancora in difficoltà, che si troverebbero costretti a scegliere se tornare alla disciplina di bilancio, rinunciando alla leva fiscale, o se rischiare di dover rinunciare ai finanziamenti europei nell'ambito del Recovery and Resilience Facility.

Controverso, infine, è stato il tentativo di inserire lo stato di diritto come condizionalità base del Piano, che ha paralizzato il processo di finalizzazione del Next Generation EU e dell'intero bilancio pluriennale 2021-2027, data l'opposizione di Polonia e Ungheria, superata con una soluzione di compromesso siglata dalla Presidenza di turno tedesca ed Angela Merkel.

Data la mole delle risorse in campo e la condizionalità del piano da un lato, con dall'altro l'emergenza economico sanitaria e la necessità di sostenere in tempi rapidi l'economia, le **tempistiche diventano uno dei fattori di successo** – o di fallimento – del Next Generation EU.

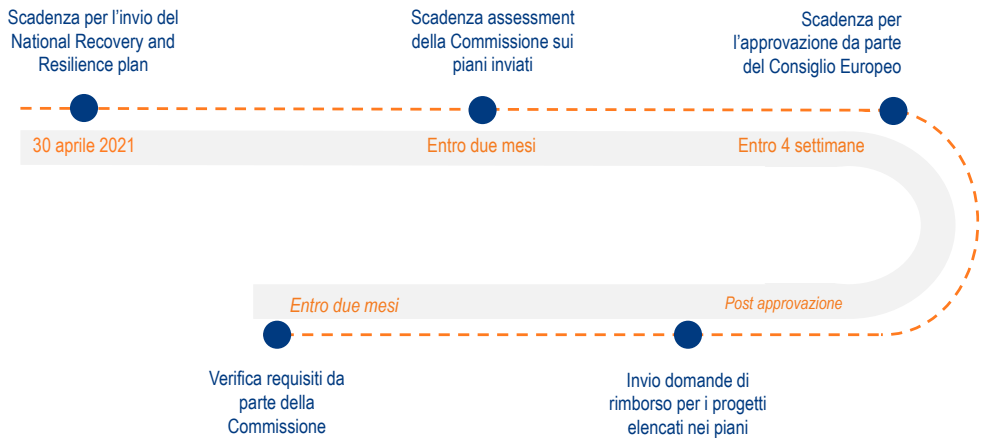


Figura 12. La timeline dei Piani Nazionali di Ripresa e resilienza. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

L'iter per l'approvazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza prevede l'invio delle bozze dei Piani entro il 30 aprile 2021, dopo di che la Commissione avrà 2 mesi di tempo per fornire una valutazione dei Piani, se necessario estendibile previo mutuo accordo tra Commissione e Paese membro interessato. Una volta valutato dalla Commissione, il Piano passa al vaglio del Consiglio Europeo che delibererà in 4 settimane sul parere fornito dalla Commissione e, nel caso di un audit positivo, procederà ad erogare subito il 13% delle risorse previste dal piano. Per la restante quota, ogni Paese Membro potrà inviare alla Commissione le domande per

[9] Ad esempio, in *Neoliberalism: Oversold?,* Finance & Development, Giugno 2016, Vol. 53, No. 2.

[10] Ad esempio si veda Public Debt and Low Interest Rates, Olivier Blanchard (PIIE), AEA Presidential Address, 4 gennaio 2019.

l'ottenimento dei rimborsi sui singoli progetti una volta raggiunte determinate *milestones*, su cui la Commissione ha a disposizione due ulteriori mesi per verificare l'effettiva coerenza con quanto stabilito nel Piano ed i requisiti generali del progetto.

Le prime risorse del Next Generation EU arriveranno in estate, mentre il grosso delle allocazioni arriverà comunque nell'ultimo trimestre del 2021. Pertanto, per vedere gli **effetti macroeconomici** del Next Generation EU bisognerà pertanto attendere, al minimo, il **2022**.

Gli effetti, tuttavia, saranno verosimilmente significativi nel corso del 2021 e del biennio successivo: almeno il **70% dei trasferimenti dovrà essere impiegato entro il 2022 ed erogato entro il 2023**, mentre la restante parte dovrà essere impiegata nel triennio il 2024-2026. I prestiti, invece, potranno essere richiesti fino al 31 dicembre 2023, con una scadenza definita sulla base del ciclo di vita dei progetti da finanziare. Sarà quindi necessario non solo agire con velocità per mobilitare le risorse del piano entro l'estate, ma anche per perfezionare il resto del piano entro il prossimo anno.

Ma quali sono, nel dettaglio, i criteri e le metriche di valutazione che verranno usate da Commissione e Consiglio per la valutazione del Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza? La Commissione ha predisposto un sistema di valutazione che si basa su 4 criteri: *relevance*, *effectiveness*, *efficiency* e *coherence*. Il primo, rilevanza, riguarda l'adesione al Piano delle linee guida emanate dalla commissione, con gli obiettivi generali del Next Generation EU e coerente con una serie di documenti di programmazione economica dell'Unione e dei singoli Paesi membri. In particolare, deve essere coerente con le *Country Specific Recommendations*, la *EU Annual Sustainable Growth Strategy* e gli altri documenti chiave del Semestre europeo, deve rafforzare resilienza istituzionale e sociale del Paese e la coesione territoriale, non deve attivamente danneggiare l'ambiente ed essere in coerenza con gli obiettivi climatici e di digitalizzazione dell'Unione. Questo primo criterio è il più importante e sovraordinato rispetto agli altri: Commissione e Consiglio, in questo modo, vogliono assicurarsi che i Piani nazionali siano coerenti con la programmazione economica a lungo termine, impedendo la redazione di piani nazionali disarmonici tra loro. Sul fronte dell'efficacia, il Piano deve essere giudicato in grado di portare cambiamenti duraturi, migliorando in particolare la capacità di governance ed amministrativa, ed avere un sistema di monitoraggio ed una timeline che ne permettano un'implementazione efficacie. Il criterio dell'efficienza, invece, implica che ogni progetto indicato nei Piani debba essere orientato a criteri di costo-efficienza, indicando in maniera plausibile e ragionevole i benefici attesi in termini economici e sociali. Inoltre, il piano deve contenere un robusto apparato anticorruzione, frode e conflitti di interesse. Infine, sotto il profilo della coerenza, il piano non deve essere contradditorio ma, anzi, avere un impianto armonico e prevedere misure tra loro sinergiche.

In sintesi, la Commissione valuterà i Piani sulla base di 4 criteri:

- **Rilevanza**, ovvero la coerenza del piano con la pianificazione macroeconomica dell'Unione, le raccomandazioni fatte ai Paesi membri e gli obiettivi climatici e di digitalizzazione generali del Next Generation EU;

- **Efficacia**, ovvero la capacità del Piano di generare cambiamenti strutturali nell'economia e nella capacità di governance;
- **Efficienza**, ovvero la ragionevolezza dei costi a fronte di determinati benefici attesi;
- **Coerenza**, nel senso che il Piano deve contenere misure tra loro armoniche e sinergiche.

Ciascuno di questi criteri è a sua volta diviso in una serie di voci, sintetizzati nella tabella seguente, per ciascuna delle quali la Commissione procederà ad una valutazione puntuale, assegnando un punteggio da A a C. Il Piano verrà approvato se ottiene una valutazione A nelle voci 2, 3, 5 e 6 (evidenziate in blu nella tabella), una maggioranza di A su B nelle restanti voci e nessuna C.

È importante quindi notare come ci siano dei **criteri che sono sovraordinati per importanza rispetto agli altri**, e sono in particolare quelli legati alla coerenza con i vari documenti del Semestre Europeo e la pianificazione strategica dell'Unione, l'impatto sulla capacità istituzionale e amministrativa del paese, insieme con il rispetto degli obiettivi climatici e di digitalizzazione.

I criteri di valutazione per i PNRR
1. Deve essere articolato su 6 pilastri ed essere calibrato sulle risorse stanziate per ciascun Paese
2. Deve essere coerente con le country specific recommendations, la Annual sustainable growth strategy e gli altri documenti chiave del Semestre europeo
3. Deve rafforzare resilienza istituzionale e sociale del Paese e la coesione territoriale
4. Il Piano non include misure che danneggiano l'ambiente
5. Deve essere in coerenza con gli obiettivi climatici
6. Deve essere in coerenza con gli obiettivi di digitalizzazione
7. Deve portare cambiamenti strutturali e duraturi, in particolare nella capacità amministrativa e di governance
8. Deve esserci un effettivo sistema di monitoraggio e timeline, compresi milestones e KPI
9. Le misure del piano devono essere basate sul principio di cost-efficiency, i costi devono essere plausibili e ragionevoli, e commisurati ai benefici attesi in termini economici e sociali
10. Il piano deve contenere meccanismi di prevenzione di corruzione, frode e conflitti di interesse
11. Le misure contenute nel piano devono essere complementari e sinergiche tra loro

Figura 13. I criteri di valutazione dei PNRR. *NB: in blu i criteri più importanti. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

IL FINANZIAMENTO DI NEXT GENERATION EU

Next Generation EU sarà finanziato tramite l'emissione di titoli, garantiti dall'Unione nel suo complesso. L'emissione di debito comunitario rappresenta un primo, fondamentale, passaggio verso una maggior coesione continentale, complementare all'introduzione di imposte sovranazionali (discusse in seguito).

Questi titoli saranno emessi sui mercati nel periodo di adozione del piano (2021-2026), in parallelo con i tempi di erogazione dei finanziamenti agli Stati Membri. I titoli emessi avranno scadenze distribuite sull'orizzonte 2027-2058[11]. Ad oggi l'intenzione dichiarata dalla Commissione sembra propendere per il rimborso dei titoli tramite le usuali fonti di finanziamento del bilancio comunitario. Non è tuttavia da escludere la possibilità che – soprattutto considerando la lunga durata potenziale di una parte di questo debito, e le possibili evoluzioni dell'Unione in direzione comunitaria – che una parte di questo debito possa essere rifinanziata emettendo nuovo debito comunitario, in un processo di roll over che darebbe il via ad un processo di generazione di un debito pubblico comunitario.

Assumendo tuttavia che i titoli emessi nell'ambito del finanziamento di Next Generation EU, una volta in scadenza, vengano ripagati e non rifinanziati, tale operazione avverrà tramite due insiemi di canali di finanziamento: i canali tradizionali di contribuzione al bilancio comunitario e le nuove misure di finanziamento.

Tipicamente, il bilancio comunitario è finanziato tramite contributi degli Stati membri, tramite una quota dell'IVA riscossa e, in misura minore, da altre voci (dazi doganali, tassa sullo zucchero, ...). La parte più rilevante è costituita dai contributi degli Stati Membri, calcolati a partire dal *Gross National Income* (**GNI**[12]) dei singoli Paesi. La percentuale di contribuzione varia di anno in anno e dipende dalle necessità di finanziamento dell'Unione (rimanendo invariata fra gli Stati).

---

[11] Come evidenziato nell'European Council Agreement del 14 dicembre 2020.

[12] Il Gross National Income (GNI) è definito come il PIL, più le entrate nette dall'estero dei redditi da lavoro dipendente, i redditi da capitale e le imposte nette, meno i sussidi alla produzione. I redditi da lavoro dipendente esigibili dall'estero sono quelli guadagnati dai residenti che vivono essenzialmente all'interno del territorio economico ma lavorano all'estero (ciò accade regolarmente nelle zone di confine), o per persone che vivono e lavorano all'estero per brevi periodi (lavoratori stagionali) e il cui centro di interesse economico rimane nel loro paese d'origine. I redditi da ricevere/da pagare all'estero includono interessi, dividendi, e tutti (o parte dei) guadagni non distribuiti di imprese straniere possedute interamente (o in parte) da imprese residenti (e viceversa).

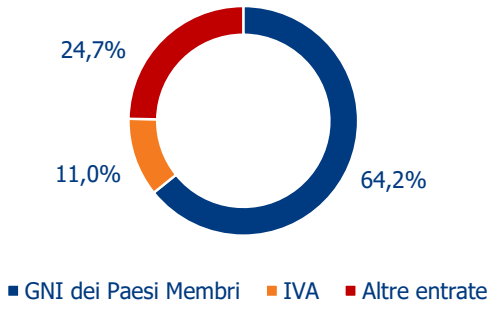


Figura 14. Fonti di finanziamento del bilancio europeo (percentuale sul totale), 2019. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

Appare abbastanza naturale che i Paesi di maggior rilevanza economica siano i maggiori contributi al bilancio comunitario: Germania, Francia, Italia e Spagna finanziano quasi il 65% del totale.

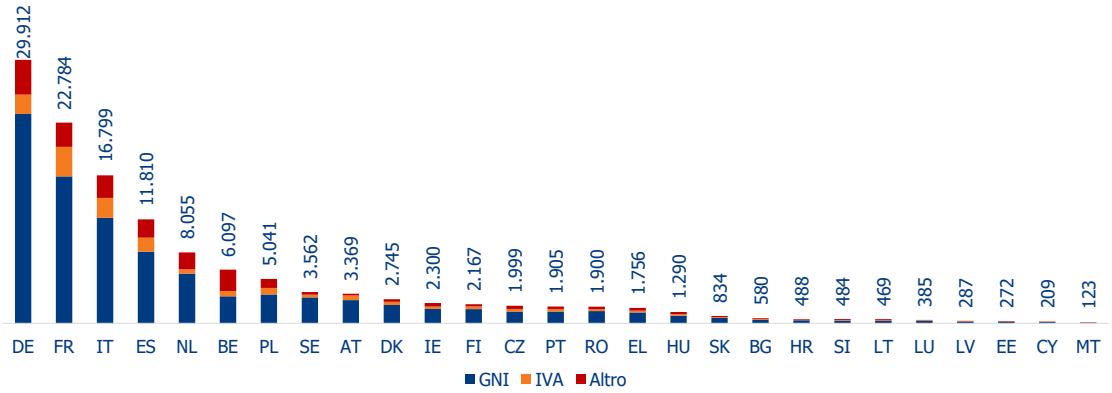


Figura 15. Fonti di finanziamento del bilancio europeo (milioni di Euro), 2019. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

Tali voci saranno le medesime che contribuiranno al rifinanziamento dei bond erogati per finanziare Next Generation EU.

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021, è stata istituita una tassa sugli imballaggi in plastica (*plastic own resource*), basata sulla quantità di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati. È stata fissata un'aliquota uniforme di 0,80 Euro per kg di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati.

In aggiunta a queste, sono in discussione altre forme di finanziamento più innovative, di carattere pienamente comunitario:

- un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO_2 alle frontiere (*carbon border adjustment*): la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2021;
- un prelievo sul digitale (*digital levy*): la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2021;
- il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS): la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2021;
- un'imposta sulle transazioni finanziarie: la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2023;

- un contributo finanziario collegato al settore societario: la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2023;
- una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società: la Commissione presenterà una proposta entro giugno 2023.

È interessante osservare come le nuove forme di finanziamento, già implementate o in fase di discussione (plastic own resource, carbon border adjustment, adeguamento dell'ETS) non siano pienamente neutrali, ma rappresentino anch'esse manovre che ma si inseriscono nel più ampio discorso di pianificazione industriale, socioeconomica e ambientale discusso nei paragrafi precedenti.

Alla luce di queste differenti forme di finanziamento, appare lecito chiedersi se il meccanismo di Next Generation EU sia di beneficio netto per tutti gli Stati Membri o se sia, in qualche forma, un meccanismo redistributivo.

In sintesi, si tratta di capire se il valore dei sussidi ricevuti fra il 2021 e il 2026 sia maggiore o minore del controvalore che ogni Stato dovrà versare all'Unione nel periodo 2027-2058 come saldo della spesa aggiuntiva per il rifinanziamento dei bond RRF.

L'esercizio è particolarmente complesso e non si presta a facili analisi. Ad esempio, sostenere che la Germania – che riceverà 23 miliardi di sussidi – sia un contributore netto, in quanto dovrà restituire 73,2 miliardi di Euro (il totale del valore dei finanziamenti, 312,5 miliardi, per la quota tedesca nell'ultimo anno, 23,4%) è un'ipotesi oltremodo semplificativa.

Questo approccio soffre di alcune criticità – ad esempio, Next Generation EU sarà finanziato con emissioni distribuite nel quinquennio 2021-2026, quindi bisognerebbe prevedere l'evoluzione dei tassi comunitari su un orizzonte ampio (ad esempio, ci dovesse essere un forte rialzo dei tassi, il costo del debito sarà maggiore).

Inoltre, per poter comparare i saldi netti dei differenti Paesi bisognerebbe prevedere:

- il valore del Gross National Income (nominale) dei vari Paesi, che a sua volta dipende dalla crescita demografica, dalla crescita del livello dei prezzi e dalla crescita dell'economia;
- l'evoluzione della curva dei tassi, per poter attualizzare i valori monetari in esame (un Euro nel 2021 non ha lo stesso valore di un Euro nel 2050).

Si tratta, in sintesi, di una pluralità di fattori particolarmente complessa da stimare.

Un'analisi di questo tipo si trova in Zsolt (2021)[13] che, a partire dalle proiezioni demografiche ONU, dalle attuali curve dei tassi e costruendo una pluralità di scenari sugli andamenti delle altre due variabili (livello di prezzi e crescita dell'economia), elabora delle stime relative al saldo netto dei singoli Paesi.

Una variabile cruciale è rappresentata dall'impatto di Next Generation EU sulla crescita economica nel breve periodo e sulla sua capacità di rilanciare il continente.

---

[13][13] Zsolt [2021], *The nonsense of Next Generation EU net balance calculations*, Bruegel working paper n. 3/21.

Secondo le stime della Commissione Europea[14] il PIL reale nell'UE potrebbe essere fino al 2% più alto durante gli anni di funzionamento attivo del Next Generation EU rispetto a quanto sarebbe in assenza dello strumento.

La stima è soggetta a diversi ordini di incertezza: a supporto si annoverano diversi contributi economici che indicano un moltiplicatore economico maggiore per la spesa pubblica allocata in investimenti rispetto a quella allocata in spesa corrente, e una crescita del moltiplicatore stesso durante le fasi di contrazione dell'economica, durante le quali la leva fiscale viene utilizzata in chiave anticiclica. In sintesi, ci sono tutte le condizioni di contesto per massimizzare l'efficacia dell'intervento.

D'altro canto, è necessario considerare che la fase di contrazione – auspicabilmente – finirà prima del 2026, e che difficilmente lo "scarico a terra" dei finanziamenti – ovvero l'esecuzione materiale degli investimenti e l'immissione della liquidità nel circuito economico – avverrà nelle primissime fasi.

Secondo le stime di Zsolt, il saldo netto di Next Generation EU potrebbe essere positivo per tutti i 27 Paesi dell'Unione, sotto l'ipotesi di un impatto economico di breve termine pari ad almeno la metà di quanto previsto dalla Commissione Europea (ovvero almeno un punto percentuale addizionale di PIL per il periodo 2021-2026). La magnitudine del beneficio dipende, fondamentalmente, dallo spread fra i titoli sovrani dei differenti Paesi e dal tasso di interesse comunitario, oltre che dal rapporto fra contribuzioni al bilancio comunitario e sovvenzioni ricevute.

Un ulteriore fattore chiave sarà rappresentato dalla durata dei titoli emessi in fase di raccolta: a scadenze più lunghe dovrebbe essere associato un beneficio netto (attualizzato) maggiore, supponendo nel medio-lungo periodo una crescita dell'economia e dell'inflazione.

LE ALLOCAZIONI DI NEXT GENERATION EU

L'allocazione delle sovvenzioni del *Recovery and Resilience Facility* è stata determinata mediante una proposta della Commissione poi adottata dal Consiglio Europeo nella storica riunione del 21 luglio 2020, che ha dato vita al Next Generation EU nella sua configurazione finale. Bisogna quindi sottolineare come la Commissione si sia trovata nella posizione di dover creare uno strumento per rispondere alla crisi del Covid-19, senza avere cognizione di quello che potesse essere il calo indotto al prodotto nazionale dell'Unione né dei suoi Paesi membri: a luglio, infatti, erano disponibili solo proiezioni poco affidabili sugli impatti della crisi, con grandi incognite rispetto all'emergere di una seconda, o addirittura terza, ondata.

Il Next Generation EU si basa quindi su criteri allocatavi che poco hanno a che fare con la severità della crisi pandemica, ma si configura al contrario come uno strumento redistributivo una tantum all'interno dell'Unione, basato su parametri che guardano al passato pre-Covid-19. Nello specifico, l'allocazione dei trasferimenti della *Recovery and Resilience Facility* è stata determinata moltiplicando

[14] European Commission (2020b) "*European Economic Forecast. Autumn 2020*", Institutional Papers 136.

l'allocazione massima delle risorse (e quindi 312,5 miliardi) per una particolare allocation key per ogni Paese, calcolata sulla base di tre variabili, tutte prese in relazione alla media UE a 27:

- La popolazione al 2019
- L'inverso del PPI pro capite nel 2019
- La media del tasso di disoccupazione tra il 2015 ed il 2019

Per evitare un'eccessiva concentrazione delle risorse, il PIL pro capite ha un massimale del 150% della media UE a 27, la media del tasso di disoccupazione ha invece un massimale del 150% per paesi con un reddito inferiore alla media UE e 75% per Paesi con un reddito superiore alla media UE. L'*allocation key* per ciascun paese è stata calcolata quindi con la seguente formula:

$$\alpha_i = \frac{\frac{GDP^{PC}_{media}}{GDP^{PC}_{i}} * \frac{pop_i}{pop_{EU}} * \frac{U_i}{U_{EU}}}{\sum_{i=1}^{27} \frac{GDP^{PC}_{media}}{GDP^{PC}_{i}} * \frac{pop_i}{pop_{EU}} * \frac{U_i}{U_{EU}}}$$

Alla luce di questi criteri di allocazione appare chiaro che la correlazione fra intensità della crisi e sovvenzioni sia limitata. Il grafico successivo riporta sull'asse delle ascisse le sovvenzioni in percentuale sul PIL 2019, e sull'asse verticale la contrazione del PIL fra il 2019 e il 2020. La correlazione è piuttosto bassa (0,5).

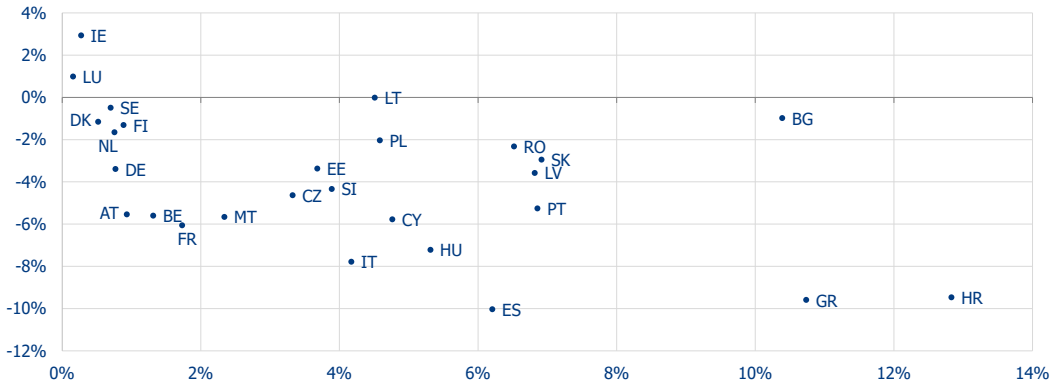


Figura 16. Sovvenzioni per Paese Membro della Recovery and Resilience Facility (in percentuale sul PIL, asse x) e **contrazione del PIL fra il 2019 e il 2020** (percentuale, asse y). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea e Eurostat, 2021.*

Una chiave di lettura più interessante emerge dalla figura successiva, che sull'asse delle ascisse riporta nuovamente il rapporto fra sovvenzioni e PIL per i differenti Paesi e sull'asse dell'ordinata il Reddito Nazionale Lordo (GNI) pro capite, a parità di potere d'acquisto, armonizzato sulla media europea (media UE pari a 100).

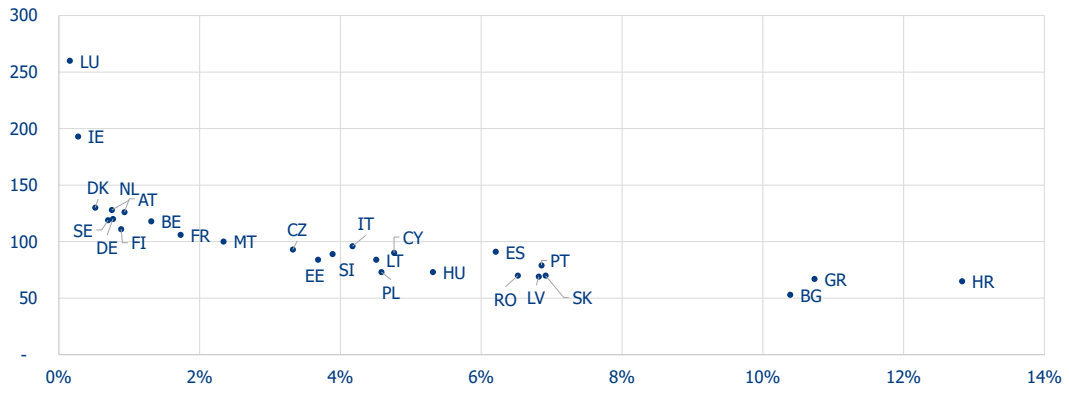


Figura 17. Sovvenzioni per Paese Membro della Recovery and Resilience Facility (in percentuale sul PIL, asse x) e **GNI pro capite, PPP** (percentuale, asse y). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea e Eurostat, 2021.*

In questo caso la correlazione è più elevata (0,7; addirittura 0,9 se si escludono Lussemburgo e Irlanda, Paesi in cui la struttura finanziaria è talmente sviluppata da distorcere il senso stesso del GNI). Le sovvenzioni di Next Generation EU, quindi, si pongono anche e soprattutto come strumento di coesione e rilancio dell'intero sistema europeo.

È tuttavia inoltre importante sottolineare come **questo meccanismo** di allocazione delle sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* **non sia definitivo**: al contrario, il Consiglio ha modificato la proposta originale delle Commissione e, ad oggi, solo il 70% delle sovvenzioni risulta definitivamente assegnato a ciascun Paese. Il restante 30% invece verrà determinato a giugno 2022, seguendo lo stesso procedimento analitico ma sostituendo la variabile del tasso di disoccupazione con il crollo del PIL reale nel biennio 2020-2021. In questo modo, Commissione e Consiglio hanno voluto, da un lato, stabilire un nesso tra severità della crisi economica indotta dalla pandemia e risorse allocate dalla *Recovery and Resilience Facility*; dall'altro lato, invece, indirizzare una parte delle risorse verso le economie più grandi dell'Eurozona (il crollo del PIL sarà infatti valutato sul dato reale e non in proporzione al PIL), evitando così eccessivi trasferimenti verso alcune piccole economie dell'Unione marginalmente impattate dalla crisi.

Infine, per quanto riguarda **l'ammontare massimo di prestiti** richiedibile da ogni Paese membro, è posto un tetto pari al **6,8% del PIL** (valori 2018). Rileva notare che i 360 miliardi di prestiti erogabili dalla Recovery and Resilience Facility non basterebbero ad assorbire le domande di prestito provenienti da tutti i Paesi.[15] Tuttavia, per le ragioni di opportunità economica esposte più sopra, le principali economie dell'Unione, ed in particolare Francia e Germania, hanno dichiarato fin da subito di non volersi avvalere della possibilità di richiedere prestiti, preferendo ricorrere direttamente al finanziamento sul mercato.

[15] Il PIL 2018 complessivo dell'Unione Europea è 13.077,4 miliardi di Euro: il 6,8% di tale somma è 889 miliardi.

2. Next Generation EU in Europa

2.1. Le schede di sintesi dei Piani Nazionali

Secondo le direttive della Commissione Europea, gli Stati Membri sono tenuti a presentare formalmente il Piano per la Ripresa e la Resilienza entro il 30 aprile 2021.

Alla data[16], solo diciannove Stati su ventisette hanno presentato il proprio piano alla Commissione. La maggior parte dei Governi, tra cui quello italiano, sono ancora in fase di definizione del piano finale, e le bozze presentate finora sono prime versioni soggette a possibili variazioni. In alcuni casi, ad esempio Germania, Francia e Spagna, i Governi hanno ricevuto specifiche indicazioni da parte della Commissione Europea relative alle necessarie modifiche del proprio piano per poter procedere all'approvazione, con particolare attenzione al capitolo sulle riforme strutturali. Grecia e Portogallo, al contrario, hanno già ricevuto un feedback positivo da parte della Commissione. Infine, otto Stati su ventisette non hanno ancora inviato alla Commissione Europea nessuna bozza del proprio piano.

Figura 18. Stati Membri che hanno consegnato le prime versioni del PNRR. *NB: in grigio i gli Stati Membri che non hanno ancora consegnato nessuna versione del piano. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

Il grafico rappresenta lo stato attuale relativo alla consegna dei Piani per la Ripresa e la Resilienza degli Stati Membri, evidenziando i Paesi che hanno consegnato le prime versioni del proprio piano. Le versioni attuali sono spesso pubblicate nel sito del Governo e quindi disponibili alla lettura, tuttavia, in alcuni casi (Cipro, Danimarca, Finlandia, Romania, Svezia e Ungheria) il draft del piano presentato alla Commissione non è disponibile per la consultazione.

È stata realizzata un'analisi che mette a confronto le versioni attuali e disponibili dei piani presentati dagli Stati Membri, con particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- **Valore complessivo delle risorse**: ammontare totale dei fondi destinati al piano;

[16] 15 marzo 2021.

- **Struttura del Piano**: temi principali e livello di disclosure delle informazioni sui singoli progetti;
- **Ripartizione dei fondi per capitoli di spesa;**
- **Dettaglio dei programmi**: elenco in dettaglio delle componenti del piano e, se disponibile, ammontare destinato di risorse per ciascun progetto;
- **Governance**: organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano, attività di coordinamento e monitoraggio, interventi legislativi e riforme.

L'analisi è stata effettuata sui 12 piani disponibili e sono state realizzate delle schede di sintesi per ciascun piano, presentante nelle prossime pagine, in accordo con l'ordine del valore complessivo delle risorse allocate per ciascun piano. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è analizzato in maggior dettaglio nel terzo capitolo del presente documento.

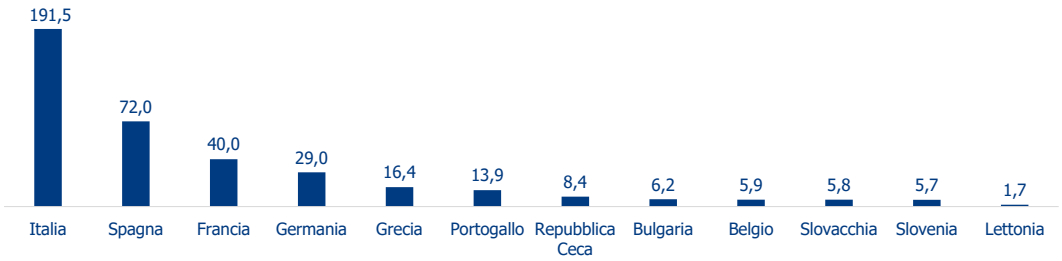


Figura 19. **Risorse incluse nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza** (miliardi di Euro). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

IL PIANO DELL'ITALIA

L'attuale Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano (bozza del 12 gennaio 2021) ammonta a un totale di circa 223 miliardi di Euro, finanziato per 196,5 miliardi dal RRF, di cui 65,5 miliardi in sovvenzioni e 127,6 miliardi sotto forma di prestiti, per 13,5 miliardi da REACT-EU e per 0,5 miliardi dal Just Transition Fund. Secondo le ultime stime, tuttavia, l'ammontare totale di risorse destinate ammonta a **191,5 miliardi di Euro**.

STRUTTURA DEL PIANO

3 Assi Strategici:	**Digitalizzazione e Innovazione**	**Transizione Ecologica**	**Inclusione Sociale**
3 Priorità Trasversali:	**DONNE**	**GIOVANI**	**SUD**

Il piano si articola in **6 Missioni**, che a loro volta raggruppano **16 Componenti** e **48 Linee di intervento**. Per ogni Missione sono indicate le **Riforme** necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più componenti

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA

DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA:

- € 7,0 mld in impresa verde ed economia circolare
- € 18,2 mld in energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile
- € 29,5 mld in efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- € 15,0 mld in tutela del territorio e della risorsa idrica

DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA:

- € 11, 8 mld in digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
- € 26,5 mld in digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
- € 8,0 mld in turismo e cultura 4.0

INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE:

- € 28,3 mld in alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0
- € 3,7 mld in Intermodalità e logistica integrata

ISTRUZIONE E RICERCA:

- € 16,7 mld in potenziamento delle competenze e diritto allo studio
- € 11,8 mld per il progetto "Dalla Ricerca all'impresa"

INCLUSIONE E COESIONE:

- € 12,6 mld in politiche per il lavoro
- € 10,8 mld in infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
- € 4,2 mld in interventi speciali per la coesione territoriale

SALUTE:

- € 7,5 mld in assistenza di prossimità e telemedicina (a cui si aggiungono € 400 mln di REACT-EU
- € 10,5 mld in innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria (a cui si aggiungono € 1,3 mld di REACT-EU)
- € 18,0 mld nella Missione Salute (a cui si aggiungono € 1,7 mld di REACT-EU)

GOVERNANCE:

Nessun riferimento del piano attuale

Interventi legislativi e Riforme

- **Riforma del sistema tributario**
- **Riforma del mercato del lavoro**
- **Riforma della Giustizia**
- Altre riforme di settore

IL PIANO DELLA SPAGNA: ESPAÑA PUEDE

Il piano spagnolo «España Puede» prevede investimenti complessivi per **72 miliardi di Euro**, finanziati dai sussidi a fondo perduto (59 miliardi dal RRF e 12 miliardi da REACT-EU). Al momento, la Spagna ha deciso di non avvalersi della componente dei prestiti, con l'idea, se necessario, di accedervi a partire dal 2024 per finanziare la continuazione dei progetti

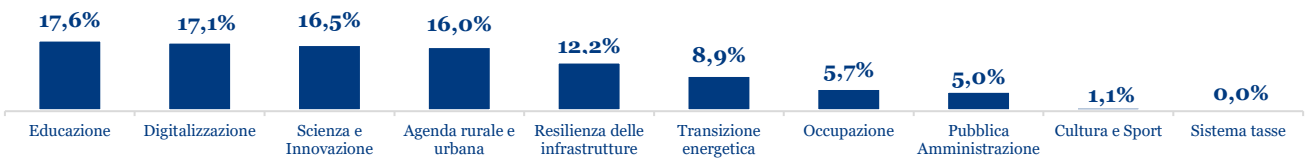
STRUTTURA DEL PIANO

Il piano spagnolo è suddiviso in **4 missioni, 10 capitoli** e circa **30 linee di intervento.** Si presenta piuttosto vago dal punto di vista dei progetti in quanto non vengono definiti né i costi assegnati, né gli indicatori/KPI per singolo progetto

4 missioni:

- SPAGNA **verde**
- SPAGNA **digitale**
- SPAGNA **senza disparità di genere**
- SPAGNA **coesa e inclusiva**

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER I 10 CAPITOLI DI SPESA



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

EDUCAZIONE: € 12,7 mld

- Piano nazionale per le competenze digitali
- Piano strategico per la formazione professionale
- Modernizzazione e digitalizzazione del sistema educativo, con un focus sull'educazione della prima infanzia (0-3

SCIENZA E INNOVAZIONE: € 11,9 mld

- Sviluppo dell'intelligenza artificiale
- Riforma istituzionale e rafforzamento delle capacità del sistema scienza, tecnologia e innovazione
- Rinnovamento e ampliamento del SSN

INFRASTRUTTURE: € 8,8 mld

- Protezione degli ecosistemi e della biodiversità
- Risorse idriche
- Mobilità sostenibile

OCCUPAZIONE: € 4,1 mld

- Piano di emergenza per il rafforzamento delle politiche di inclusione e uguaglianza di genere

PUBBLICA AMM.NE: € 3,6 mld

- Digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario

DIGITALIZZAZIONE: € 12,3 mld

- Spagna 2030: politica industriale
- Sviluppo delle PMI attraverso la digitalizzazione
- Modernizzazione del settore turistico
- Cybersecurity

AGENDA URBANA E RURALE: € 11,5 mld

- Mobilità sostenibile, sicura e connessa nelle aree metropolitane
- Rinnovamento urbano
- Digitalizzazione filiera

TRANSIZIONE ENERGETICA: € 6,4 mld

- Sviluppo di energia elettrica rinnovabile
- Diffusione di infrastrutture elettriche e reti intelligenti
- Roadmap idrogeno

CULTURA E SPORT: € 0,8 mld

- Rivalutazione del settore culturale
- Polo audio-visivo spagnolo
- Sviluppo del settore sportivo

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Comitato interministeriale:** è presieduto dal Presidente del Governo e con la partecipazione dei Ministri le cui competenze sono più in linea con l'implementazione del piano. Allineamento periodico con la Commissione Delegata per gli Affari Economici al fine di sfruttare le sinergie tra le policy economiche
- **Comitato tecnico**: è composto da 20 senior public professionals rappresentanti dei Ministeri che forniscono supporto al Comitato interministeriale nella definizione del piano
- **Unità di monitoraggio**: fornisce continua informazione al Presidente del Governo e porta avanti un follow-up politico e strategico del piano

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **Forum tematici sui principali settori del piano:** vengono utilizzati come raccordo con gli operatori di settore al fine di creare dibattito, scambio d'informazione, monitoraggio dei programmi e progetti. I partecipanti ai forum sono i Ministri di competenza, i rappresentanti del settore privato e le organizzazioni della società civile
- **Raccordo con la Conferenza dei Presidenti Regionali:** ha lo scopo di formalizzare il dialogo e il coordinamento con le regioni
- **Cooperazione pubblico-privata:** verranno utilizzati strumenti finanziari, come fondi di investimento pubblici-privati (per R&D, start-ups, digitalizzazione), al fine di una collaborazione con le aziende private

Interventi legislativi e Riforme

- **Decreto-legge Reale:** ha l'obiettivo di ridurre le principali barriere e rallentamenti dell'amministrazione per una più agile ed efficiente gestione dei fondi
- **Riforme**: riguardano il **sistema fiscale**, il **sistema pensionistico**, il **mercato del lavoro**, le **energie rinnovabili**, la modernizzazione del **sistema giudiziario**, la **digitalizzazione** delle imprese e della pubblica amministrazione, **l'istruzione**

IL PIANO DELLA FRANCIA: FRANCE RELANCE

Presentato a settembre 2020 con l'obiettivo di riportare il PIL al livello 2019 entro il 2022, il Piano francese "France Relance" vale **100 miliardi di Euro**, di cui **40 miliardi di Euro** finanziati in ambito **Next Generation EU**

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano si concentra su **3 aree principali**: transizione verde, competitività e resilienza, competenze e coesione territoriale.

È molto strutturato e i singoli progetti sono descritti con una **scheda tecnica** che riporta le seguenti informazioni:

- Titolo e breve descrizione
- Problematica affrontata
- Descrizione tecnica della misura
- Esempi di progetti realizzabili
- Impatti attesi (espressi, dove possibile, in termini quantitativi)
- Indicatori per il monitoraggio dei progressi
- Territori beneficiari delle misure
- Costi e fonti di finanziamento
- Calendario per la messa in atto

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA

DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

TRANSIZIONE VERDE

- € 6,7 mld per l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati
- € 7 mld a supporto della filiera industriale dell'idrogeno
- € 4,7 mld per lo sviluppo ferroviario
- € 1,2 mld per la decarbonizzazione industriale
- € 1,2 mld per la mobilità verde
- € 9,2 mld per altre azioni

COMPETITIVITÀ E RESILIENZA

- € 10 mld di taglio fiscale per le imprese
- € 11 mld per lo sviluppo di tecnologie strategiche tramite sussidi ai privati
- € 1 mld per il reshoring
- € 3 mld per venture capital alle PMI
- € 9 mld per altre azioni

COMPETENZE E COESIONE TERRITORIALE

- € 6 mld in sanità
- € 7,6 mld per sviluppo competenze lavoratori disoccupati
- € 5 mld per enti locali
- € 1,8 mld per formazione dei giovani al lavoro
- € 3,2 mld per aumentare assunzione di giovani e disabili
- € 1 mld per modernizzazione sistema life long training
- € 11,4 mld per altre azioni

GOVERNANCE:

Nessun riferimento della governance nel piano. Le informazioni sottostanti sono state pubblicate nel sito web del Governo francese

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- La stesura del piano viene coordinata dal **Primo Ministro** in collaborazione con **l'Alto Commissario dell'Ufficio per la Pianificazione** (Haut-Commissaire au Plan)
- La regia è **interministeriale** con la predominanza di alcuni ministeri: economia, ambiente, lavoro e coesione dei territori
- L'interlocutore con la Commissione Europea è il **Ministro dell'Economia**

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **A livello nazionale:** il Comitato di implementazione nazionale (Comité national de Suivì), presieduto dal Primo Ministro, è responsabile del monitoraggio, dell'esecuzione e del calendario per la messa in atto dei progetti. Ne fanno parte anche il Ministro dell'Economia, dell'Ambiente e del Lavoro, dei Parlamentari Nazionali ed Europei in rappresentanza di tutte le forze politiche, del Presidente del Comitato delle Regioni e dell'Associazione dei Sindaci, dei Rappresentanti dei Sindacati e del mondo dell'impresa
- **A livello locale:** i Comitati regionali di monitoraggio assicurano che tutti gli attori locali siano informati sulle modalità di attuazione del piano e monitorano lo stato di avanzamento dei progetti nei territori e individuando eventuali punti critici. In particolare, ne fanno parte i servizi dello Stato, i rappresentanti degli Enti Locali e le Parti sociali
- Il 30 luglio 2020 è stato firmato un **Partenariato con le Regioni** per associarle strettamente alla ricostruzione del Paese

Interventi legislativi e Riforme

- Nessun riferimento nel piano

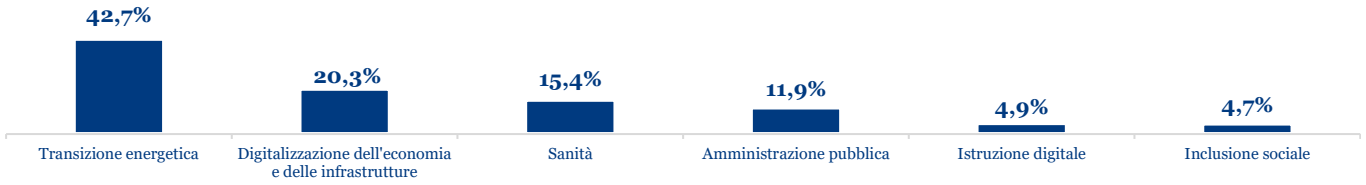
IL PIANO DELLA GERMANIA:
DEUTSCHER AUFBAU- UND RESILIENZPLAN

Il piano tedesco vale **29 miliardi di Euro**, interamente costituito da sovvenzioni in quanto la Germania ha deciso di non avvalersi della componente dei prestiti. La risposta alla crisi da parte della Germania si è sostanziata principalmente con un pacchetto di **misure fiscali di 130 miliardi di Euro**, approvato a giugno 2020, composto da tagli fiscali e misure di spesa

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano si concentra su **6 aree principali**, alcune delle quali suddivise in ulteriori **componenti.** Per ogni progetto viene definito il titolo del progetto, il costo stimato, se contribuisce al target digital, green o è una riforma, la country specific recommendation (CSR) e la relativa EU-flagship

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI

TRANSIZIONE CLIMATICA

- € 3,3 mld per la decarbonizzazione tramite l'idrogeno rinnovabile
- € 6,6 mld per la mobilità sostenibile
- € 2,6 mld per l'edilizia sostenibile

DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA E DELLE INFRASTRUTTURE

- € 2,8 mld per la digitalizzazione dell'economia e lo sviluppo delle competenze
- € 3,1 mld per l'obiettivo "dati come materia prima del futuro"

RAFFORNZAMENTO DEL SISTEMA SANITARIO:

- € 0,8 mld per il rafforzamento delle risorse digitali e tecnologiche del servizio pubblico sanitario
- € 3 mld per il programma "ospedali del futuro"
- € 0,8 mld per l'accelerazione dell'R&D sui vaccini

MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMM.NE:

- € 0,2 mld per l'Ecosistema d'Identità Europeo
- € 3 mld per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (Online Access Act)
- € 0,3 mld per la modernizzazione dei registri (Register Modernisation Act)

DIGITALIZZAZIONE DELL'EDUCAZIONE:

- € 0,5 mld per i devices per gli insegnanti
- € 0,6 mld per le piattaforme per l'educazione
- € 0,2 mld per i centri di eccellenza per la formazione
- €0,1 mld per la modernizzazione delle strutture di formazione delle forze armate (Bundeswehr)

RAFFORZAMENTO DELL'INCLUSIONE SOCIALE:

- € 0,5 mld per l'espansione degli asili nido
- € 0 mld per la Garanzia Sociale 2021
- € 0,9 mld per il sostegno ai tirocinanti
- € 0,03 mld per le pensioni digitali

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Ministero Federale delle Finanze:** coordina la richiesta e l'uso dei fondi e, come autorità responsabile del processo generale, è il punto di contatto per le istituzioni dell'UE. Il processo viene coordinato con la Cancelleria Federale, i ministeri competenti e il Parlamento tedesco (Bundestag). È prevista la presentazione di un rapporto biennale sullo stato di attuazione del piano con il progetto del piano di bilancio e il programma nazionale di riforma
- **Stati Federali tedeschi (Länder):** sono attori chiave nella predisposizione del piano soprattutto nella fase iniziale
- **Parti sociali:** vengono coinvolte nell'elaborazione del piano. Il governo federale consulta le parti sociali durante la preparazione del rapporto economico annuale. La Commissione nazionale per la produttività (Nationaler Produktivitätsausschuss) viene interpellata per una valutazione (ex ante/ex post)

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **Dibattiti con le parti sociali:** il Ministero Federale delle Finanze, il Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali, il Ministero Federale dell'Economia e dell'Energia e la Cancelleria Federale, insieme alla Bundesbank tedesca organizzano degli incontri periodici con le parti sociali
- **Coordinamento con gli Stati Federali:** per i progetti che riguardano direttamente le competenze dei Länder, il governo federale svolge un ruolo di coordinamento tecnico che riguarda sia lo sviluppo che la realizzazione dei progetti

Interventi legislativi e Riforme

- La Commissione Europea ha richiesto espressamente **un'integrazione delle riforme** nel piano tedesco, con particolare riferimento alla riforma del **sistema pensionistico**

IL PIANO DELLA GRECIA

Il piano greco attualmente vale **16,4 miliardi di Euro**. Oltre al meccanismo di recupero e resilienza (RRF) da 29 miliardi di Euro (di cui 16,4 miliardi di Euro in sovvenzioni e 12,6 miliardi di Euro in prestiti), la Grecia potrà attingere a 3 miliardi di Euro dalle iniziative React-EU, Just Transition Fund e Sviluppo Rurale, per un totale di 32 miliardi di Euro. I prestiti del RRF verranno utilizzati come incentivi finanziari per gli investimenti privati di lungo periodo.

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano si concentra su **4 pilastri,** a loro volta suddivisi in diversi **componenti**. Per ogni componente viene indicato:

- **European Flagship**
- **National baseline**
- **Investimenti:** i singoli progetti e il relativo obiettivo
- **Riforme:** le riforme necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo del singolo componente

Non vengono distinti i costi sulla base dei singoli componenti o investimenti

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA

DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

TRANSIZIONE VERDE: € 6,2 mld
- Elettricità sostenibile
- Edilizia e rinnovamento degli edifici
- Mobilità sostenibile
- Sviluppo di nuove risorse sostenibili

DIGITALIZZAZIONE: € 2,1 mld
- Connessione veloce
- Digitalizzazione delle istituzioni
- Digitalizzazione delle imprese

LAVORO, COMPETENZE E INCLUSIONE SOCIALE: € 4,1 mld
- Sviluppo del mercato del lavoro
- Istruzione, educazione professionale, formazione e competenze
- Accessibilità all' assistenza sanitaria
- Politiche sociali efficaci

INVESTIMENTI PRIVATI E TRASFORMAZIONE DELLE ISTITUZIONI: € 4,0 mld
- Miglioramento dell'amministrazione delle tasse
- Modernizzazione della pubblica amministrazione
- Efficienza del sistema giudiziario
- Rafforzamento del settore finanziario e dei mercati dei capitali
- Sviluppo della ricerca e dell'innovazione
- Modernizzazione dei settori economici chiave
- Miglioramento della competitività

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano
- **Ministro dell'Economia e dello Sviluppo**
- **Ministro delle Finanze**
- **Ministro per la Politica Digitale, le Telecomunicazioni e l'Informazione**
- **Ministero del Lavoro, l'Assicurazione Sociale e la Solidarietà**
- **Ministro per l'Ambiente e l'Energia**
- **Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti**
- **Ministro per le Riforme Amministrative**

Attività di coordinamento e monitoraggio:
- **Coordinamento politico:** presieduto dal Comitato Direttivo presso il Segretariato Generale del Governo, che riporta al Primo Ministro
- **Coordinamento tecnico:** assicurato dall'Unità Speciale di Coordinamento per Recovery Fund, all'interno del Ministero delle Finanze

Interventi legislativi e Riforme
- Le principali **riforme strutturali** presenti nel piano sono: riforma del **mercato del lavoro**, riforma del **sistema pensionistico**, riforma **fiscale**, riforma della **Giustizia,** riforma dell'**urbanizzazione** (consiste nell'introduzione di chiari piani urbanistici tesi ad istituzionalizzare e rendere immediatamente disponibile l'utilizzo del suolo di circa quattro quinti del paese, in modo tale da facilitare gli investimenti, gli incentivi fiscali, l'accesso a programmi di sviluppo europei e i finanziamenti dal mercato dei capitali)

IL PIANO DEL PORTOGALLO:
RECUPERAR PORTUGAL, CONSTRUINDO O FUTURO

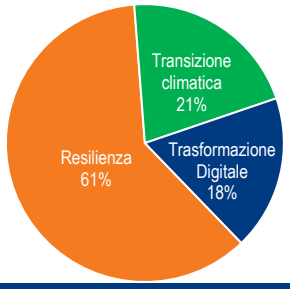
Il piano del Portogallo si fonda solo sui **13,9 miliardi di Euro** dei sussidi a fondo perduto, in attesa delle valutazioni sull'utilizzo dei prestiti (14 miliardi di Euro) in base all'andamento del debito pubblico. Il piano si basa sulla Strategia Nazionale "Portogallo 2030", approvata a Novembre 2020.

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano si concentra su **3 aree principali**: resilienza, transizione climatica e trasformazione digitale. Ogni area è composta dai seguenti elementi:

- **Componente**: l'elemento di priorità e indirizzo
- **Riforma**: l'azione o il processo che comporta il cambiamento o il miglioramento di una politica, di un'istituzione con impatti positivi;
- **Investimento**: spesa imputata al progetto al fine di portare ad un cambiamento strutturale

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

RESILIENZA: 9 componenti, 20 riforme e 43 investimenti

- € 1,4 mld per il miglioramento del SSN
- € 1,6 mld per l'ammodernamento degli alloggi
- € 0,5 mld per l'aumento delle risposte sociali per bambini, anziani e disabili
- € 0,3 mld per la riduzione della povertà nelle aree metropolitane
- € 1,4 mld per investimenti in innovazione
- € 1,4 mld per lo sviluppo delle competenze
- € 0,8 mld per le infrastrutture
- € 0,6 mld per la silvicoltura
- € 0,4 mld per la gestione idrica

TRANSIZIONE CLIMATICA: 5 componenti, 8 riforme e 14 investimenti

- € 1 mld per la mobilità sostenibile
- € 0,7 mld per la decarbonizzazione dell'industria
- € 0,2 mld per la bioeconomia sostenibile
- € 0,6 mld per l'efficienza energetica degli edifici
- € 0,4 mld per l'energia a idrogeno e rinnovabili

TRASFORMAZIONE DIGITALE: 5 componenti, 8 riforme e 17 investimenti

- € 0,6 mld per il programma "scuola digitale"
- € 0,7 mld per l'obiettivo "Imprese 4.0"
- € 0,4 mld per il miglioramento della qualità e della sostenibilità delle finanze pubbliche
- € 0,3 mld per il miglioramento della giustizia economia e dell'ambiente imprenditoriale
- € 0,6 mld per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e la sicurezza informatica

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Commissione interministeriale:** presieduta dal Primo Ministro e composta dai Ministri dell'Economia, della Transizione Digitale, delle Finanze, della Pianificazione, dell'Ambiente e dell'Azione per il Clima
- **Task force "Recuperar Portugal":** composta dall'Agenzia Governativa per lo Sviluppo e la Coesione (I. P.) dall'Ufficio Pianificazione, Strategia, Valutazione e Relazioni Internazionali del Ministero delle Finanze (GPEARI) e dall'Ispettorato Generale delle Finanze (IGF) in materia di audit. L'Agenzia per lo Sviluppo e la Coesione (I.P.) mira a coordinare la politica di sviluppo regionale e ad assicurare il coordinamento generale dei fondi dell'Unione Europea, sostenendo il Portogallo nel percorso di crescita e occupazione verso un paese più competitivo, più inclusivo e più sostenibile

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **Livello strategico di coordinamento delle politiche:** di competenza dalla Commissione interministeriale. Il coordinamento del piano e i rapporti con l'UE sono di competenza del Ministro delle Finanze
- **Livello di controllo:** di competenza del Comitato Nazionale di Controllo, presieduto da una personalità indipendente di riconosciuto merito e che include un ampio spettro di entità del settore imprenditoriale, scientifico, dell'aree sociali e cooperative e dei territori
- **Livello di coordinamento tecnico e di gestione:** presieduto dalla task force "Recuperar Portugal"; l'implementazione operativa dei 75 investimenti del piano sarà decentralizzata agli enti pubblici competenti per garantirne la piena attuazione, sia dal punto di vista economico-finanziaria, sia per il raggiungimento degli obiettivi e il rispetto delle tempistiche

Interventi legislativi e Riforme

- Il piano è composto da **26 Riforme** suddivise secondo le 3 aree principali
- Alcune delle principali riforme strutturali sono: riforma dell'**assistenza sanitaria primaria**; riforma dell'**istruzione**, riforma dei **trasporti pubblici**; riforma della **pubblica amministrazione**

IL PIANO DELLA REPUBBLICA CECA

La Repubblica Ceca riceverà 172 miliardi di CZK (circa 6,77 mld di Euro, utilizzando il tasso di cambio di 27 CZK/EUR indicato nel piano) di sovvenzioni e potrà attingere a prestiti per una somma massima di 405 mld di CZK (circa 15,4 mld di Euro). I costi allocati a ciascuna area/investimento nel PNRR sono stimati in CZK, per un ammontare totale pari a 225,6 CZK, ossia pari a **8,356 miliardi di Euro** utilizzando lo stesso tasso di cambio

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano è suddiviso in **6 aree principali**, ognuna delle quali è suddivisa in varie componenti. Per ciascun componente viene indicato l'ammontare destinato e l'obiettivo in dettaglio da raggiungere

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA

DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

TRANSIZIONE VERDE E INFRASTRUTTURE

- € 1,3 mld per trasporti pubblici sostenibili e sicuri
- € 0,2 mld per la riduzione del consumo di energia
- € 0,3 mld per la trasformazione industriale verso fonti energetiche rinnovabili
- € 0,4 mld per la mobilità sostenibile
- € 0,7 mld per il rinnovamento degli edifici
- € 0,6 mld per l'adattamento al cambiamento climatico
- € 0,7 mld per lo sviluppo dell'economia circolare

REGOLAMENTAZIONE DELLE ISTITUZIONI E SOSTEGNO ALLE IMPRESE COLPITE DALLA CRISI COVID-19

- € 0,1 mld per la centralizzazione degli investimenti pubblici nelle regioni
- € 0,04 mld per la digitalizzazione della giustizia
- € 0,05 mld per lo stoccaggio affidabile e sicuro
- € 1 mld per il sostegno ai settori colpiti dalla crisi

TRASFORMAZIONE DIGITALE

- € 0,2 mld per i servizi digitali per cittadini e imprese
- € 0,1 mld per i sistemi digitali per la pubblica amministrazione
- € 0,2 mld per le reti digitali ad alta velocità
- € 0,2 mld per le società digital e start-up innovative
- € 0,06 mld per la digitalizzazione delle imprese
- € 0,09 mld per lo sviluppo del settore culturale
- € 0,17 mld per l'accelerazione e digitalizzazione dei processi di costruzione

ISTRUZIONE E MERCATO DEL LAVORO

- € 0,2 mld per la digitalizzazione dell'istruzione
- € 0,4 mld per l'aumento delle competenze e miglioramento dei programmi scolastici
- € 0,2 mld per lo sviluppo del mercato del lavoro

SALUTE E RESILIENZA DELLA POPOLAZIONE

- € 0,2 mld per la resilienza del sistema sanitario
- € 0,4 mld per il rafforzamento del sistema di

RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE

- € 0,2 mld per il sostegno alla Ricerca e Sviluppo del settore pubblico
- € 0,3 mld per il sostegno alla R&S delle imprese

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Ministero dell'Industria e del Commercio**
- **Ufficio del Governo**
- **Ministero delle Finanze**
- **Autorità locali**

Le Autorità Locali hanno sviluppato i progetti di investimento relativi ai settori di interesse del piano. La selezione e la prioritizzazione dei singoli progetti all'interno delle componenti del piano è poi il risultato di trattative tra il Ministero dell'Industria e del Commercio, Ministero delle Finanze e altri Ministeri

Attività di coordinamento e monitoraggio:

Nessun riferimento nel piano

Interventi legislativi e Riforme

Nessun riferimento nel piano

IL PIANO DELLA BULGARIA

La Bulgaria riceverà **6,2 miliardi di Euro** in sovvenzioni dal Recovery and Resilience Facility e può accedere a prestiti per 4,5 miliardi di Euro. Il governo bulgaro ha dichiarato che, dato l'alto livello del debito pubblico, il Paese cercherà di utilizzare l'importo massimo della componente di sovvenzione e di ridurre al minimo l'uso dei prestiti

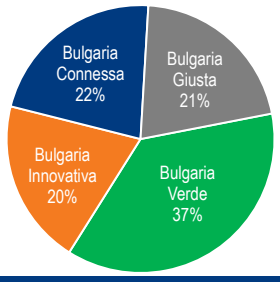
STRUTTURA DEL PIANO:

Il piano si concentra su **4 pilastri principali**, a loro volta suddivisi in componenti.

Per ciascun componente vengono indicati i seguenti elementi:

- **Principali sfide**
- **Obiettivi**
- **Investimenti**
- **Riforme**

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

BULGARIA INNOVATIVA: € 1,2 mld

- **Istruzione e competenze**
  - Sviluppo dell'educazione STEM
  - Istituzione di centri per la formazione dei giovani
  - Modernizzazione dei sistemi educativi
- **Ricerca e innovazione**
  - Trasformazione dell'economia con la scienza e l'innovazione
- **Industria intelligente**
  - Sviluppo della connettività delle infrastrutture
  - Transizione verso l'economia circolare

BULGARIA VERDE: € 2,3 mld

- **Economia circolare e low-carbon**
  - Programma di efficienza energetica
  - Istituzione di un fondo nazionale di decarbonizzazione
  - Trasformazione digitale dell'Electricity System Operator
- **Biodiversità**
  - Integrazione dell'ecosistema e soluzioni per salvaguardia delle aree protette
- **Agricoltura sostenibile**
  - Agricoltura digitale
  - Modernizzazione dell'infrastruttura idroelettrica

BULGARIA CONNESSA: € 1,4 mld

- **Connessione digitale**
  - Distribuzione di infrastrutture su larga scala
- **Connessione dei trasporti**
  - Modernizzazione dei sistemi di sicurezza e di efficienza energetica delle ferroviarie (rete TEN-T)
  - Ristrutturazione e riabilitazione delle stazioni principali

BULGARIA GIUSTA: € 1,3 mld

- **Pubblica Amministrazione**
  - Aggiornamento dei sistemi informativi dei tribunali e dei servizi elettronici - Lotta alla corruzione
- **Inclusione sociale**
  - Sostegno ai disabili e agli anziani
- **Sanità**
  - Miglioramento del sistema sanitario
  Piano nazionale per le emergenze

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Ministro dell'Economia, dell'Energia e del Turismo**
- **Ministro delle Finanze**
- **Ministro dell'Educazione e delle Scienze**
- **Ministro dell'Interno**
- **Ministro dello Sviluppo Regionale e dei Lavori Pubblici**
- **Ministro della Salute**
- **Ministro dei Trasporti, della Tecnologia e delle Comunicazioni**
- **Ministro dell'Ambiente e dell'Acqua**

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **Coordinamento politico:** è di responsabilità del Vice Primo Ministro, responsabile dei finanziamenti dell'UE in Bulgaria
- **Coordinamento tecnico**: assicurato dalla Direzione della Politica Economica e Finanziaria all'interno del Ministero delle Finanze in cooperazione con la Direzione dell'Unità Centrale di Coordinamento all'interno del Consiglio dei Ministri

Interventi legislativi e Riforme

- Il piano prevede una serie di riforme per ognuna dei 4 pilastri del piano. Le principali riforme strutturali sono: riforma **dell'Istruzione**, la riforma "**New regional approach**" per l'inclusione delle comunità locali nella gestione dei fondi e degli strumenti europei e la riforma della **Giustizia**

IL PIANO DEL BELGIO

In Belgio, il governo federale e i governi regionali hanno trovato solo recentemente un accordo sulla distribuzione dei **5,9 miliardi di Euro** stanziati dal Recovery and Resilience Facility da suddividere tra le entità federali e federate

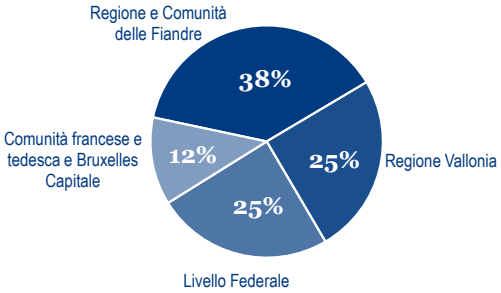
STRUTTURA DEL PIANO

Il piano attuale del Belgio non riporta l'allocazione dei fondi secondo i differenti capitoli di spesa ma **secondo le entità federali e autonome**, come indicato nel grafico a destra.

Il piano prevede **7 obiettivi:**

1. Sistema sanitario al livello di eccellenza
2. Governo efficace ed efficiente
3. Digitalizzazione delle Fiandre
4. Investimenti nelle opere pubbliche
5. Transizione verso la sostenibilità e la decarbonizzazione
6. Imparare a vivere con il virus Covid-19
7. Rafforzamento del capitale umano, investendo nell'istruzione

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER ENTITÀ GOVERNATIVE



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

RAFFORZAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEI PRIVATI E SUPPORTO ALLE ESPORTAZIONI

INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE

- Mobilità e opere pubbliche
- Infrastrutture culturali e sportive
- Infrastrutture scolastiche
- Infrastrutture per la ricerca
- Infrastrutture ospedaliere e sociali
- Infrastrutture per i giovani
- Progetti di rinnovamento urbano e social housing

TRASFORMAZIONE DIGITALE

- Trasformazione digitale dell'economia e della società attraverso la valorizzazione dei dati come materia prima dell'economia e della società
- Trasformazione digitale della fornitura di servizi pubblici
- Sviluppo di competenze digitali

CLIMA, SOSTENIBILITÀ E INNOVAZIONE

- Aumento degli investimenti nell'innovazione
- Transizione all'economia dell'idrogeno
- Blue Deal contro la siccità e le inondazioni
- Rinnovamento dell'edilizia
- Mobilità sostenibile
- Energie rinnovabili
- Transizione verso un'economia circolare

SETTORE SANITARIO E ASSISTENZIALE

- Miglioramento dell'attrazione della professione sanitaria assistenziale

ISTRUZIONE E LAVORO

- Formazione e apprendimento permanente

SUPERARE LE CONSEGUENZE DELLA BREXIT

- Aumento delle esportazioni e sostegno alle aziende esportatrici nel diversificare ulteriormente i loro prodotti servizi e mercati

GOVERNANCE:

Nessun riferimento nel piano

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Regione delle Fiandre**
- **Regione Vallonia**
- **Governo Federale**
- **Comunità francesi e tedesche**
- **Bruxelles Capitale**

Attività di coordinamento e monitoraggio:

Nessun riferimento nel piano

Interventi legislativi e Riforme

- **Procedure di licenza e d'appello più veloci**
  - Ottimizzazione del permesso ambientale integrato
  - Riforma della valutazione dell'impatto ambientale
  - Valutazione e ottimizzazione del decreto sui progetti complessi (Decree on Complex Projects)
  - Procedure di ricorso più rapide tramite giudici supplementari
  - introduzione di un periodo di negoziazione nel decreto di espropriazione fiammingo
- **Semplificazione amministrativa**
- **Decentramento alle autorità locali**
- **Ampliamento e potenziamento della spending review**
  - Revisione di ogni voce principale di spesa
  - Valutazione di idoneità, efficienza ed efficacia di ciascuna voce
  - Elenco di possibili riforme o risparmi (ad esempio lavorare in modo più efficiente, efficace e digitale)

IL PIANO DELLA SLOVACCHIA

Le priorità del piano di ripresa, che porterà alla Slovacchia investimenti per un valore di **5,84 miliardi di Euro**, sono: l'istruzione, la scienza e la ricerca, l'economia verde, la sanità, la pubblica amministrazione e la digitalizzazione.

STRUTTURA DEL PIANO:

Il piano si fonda su **3 pilastri** (Economia innovativa, Stato moderno e Paesaggio sano), **5 aree principali** e vari componenti per ogni area di attività. Di ciascun componente viene indicato:

- **Obiettivo**
- **Investimento**
- **Riforma**

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA:

DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

ECONOMIA VERDE ("Slovacchia Verde")

- € 100 mln per energie rinnovabili e reti energetiche
- € 700 mln per il rinnovamento degli edifici
- € 700 mln per la modernizzazione delle ferrovie
- € 400 mln per la decarbonizzazione dell'industria e combustibili alternativi

SANITÀ ("Vita sana per tutti")

- € 1.100 mln per il miglioramento delle cure ospedaliere
- € 100 mln per servizi di salute mentale
- € 250 mln per assistenza socio-sanitaria

DIGITALIZZAZIONE ("Stato efficiente e digitale")

- € 60 mln per il miglioramento della realtà imprenditoriale
- € 200 mln per la riforma della magistratura
- € 200 mln per contrastare la corruzione e proteggere la Slovacchia
- € 485 mln per lo sviluppo di una connessione Internet veloce, cybersecurity

ISTRUZIONE ("Migliore istruzione per tutti")

- € 150 mln per un'istruzione accessibile e inclusiva per tutti i bambini
- € 450 mln per il progetto "Istruzione per il 21° secolo"
- € 200 mln per il miglioramento delle università slovacche
- € 50 mln per lo sviluppo delle competenze digitali

SCIENZA E INNOVAZIONE ("Slovacchia competitiva")

- € 600 mln per lo sviluppo della scienza, della ricerca, dell'innovazione e dell'economia digitale
- € 100 mln per l'attrazione e la retention delle risorse

GOVERNANCE:

Nessun riferimento nel piano

Interventi legislativi e Riforme

- Riforma **fiscale**
- Riforma del **sistema pensionistico**
- Riforma di **bilancio** tramite l'introduzione di massimali di spesa pluriennali e più trasparenza nella gestione e nella valutazione delle spese. Inoltre, la maggior parte della spesa pubblica sarà soggetta a revisione
- Gestione più efficiente degli **investimenti pubblici**
- Riforma della **magistratura**

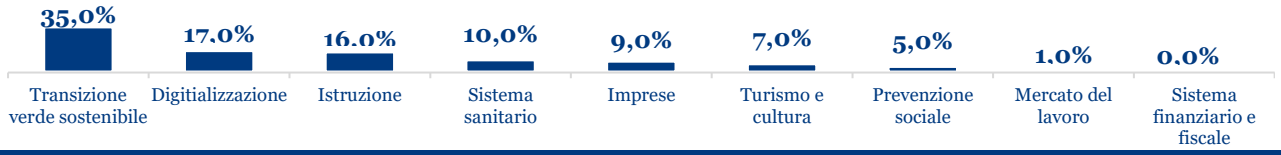
IL PIANO DELLA SLOVENIA

La Slovenia dispone di circa **5,7 miliardi di Euro**. Oltre al meccanismo di recupero e resilienza (RRF) da 5,2 miliardi di Euro (di cui 1,6 miliardi in sovvenzioni e 3,6 miliardi in prestiti), potrà attingere a 312 milioni di Euro dall'iniziativa React-EU, 129 milioni di Euro dal Just Transition Fund e 68 milioni di Euro per lo Sviluppo Rurale.

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano è strutturato in **9 aree**. La bozza del piano disponibile è piuttosto scarna, tuttavia è stata presentata una tabella in cui vengono allocati i fondi per ciascun componente.

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA:



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

TRANSIZIONE VERDE E SOSTENIBILE

- € 15 mln per fonti energetiche rinnovabili
- € 91 mln per l'edilizia sostenibile
- € 110 mln per l'adattamento climatico e gestione delle calamità
- € 70 mln per la gestione idrica
- € 88 mln per l'economia circolare
- € 174 mln per la mobilità sostenibile
- € 163 mln per la connettività

DIGITALIZZAZIONE

- € 55 mln per la digitalizzazione delle imprese
- € 245 mln per la digitalizzazione dello Stato
- € 35 mln per la digitalizzazione delle comunità locali

ISTRUZIONE

- € 152 mln per il rafforzamento delle competenze richiesto dalle professioni del futuro
- € 173 mln in ricerca, sviluppo e innovazione

IMPRESE

- € 161 mln per investimenti nelle imprese
- € 26 mln per il miglioramento della realtà imprenditoriale

SISTEMA SANITARIO

- € 202 mln, senza descrizione delle progettualità e degli investimenti previsti

TURISMO E CULTURA

- € 140 mln, senza descrizione delle progettualità e degli investimenti previsti

PREVENZIONE SOCIALE

- € 99 mln, senza descrizione delle progettualità e degli investimenti previsti

MERCATO DEL LAVORO

- € 29 mln, senza descrizione delle progettualità e degli investimenti previsti

GOVERNANCE:

Nessun riferimento nel piano

Interventi legislativi e Riforme

Riforma **fiscale** senza descrizione delle progettualità e degli investimenti previsti

IL PIANO DELLA LETTONIA:
PIANO PER LA RIPRESA E LA SOSTENIBILITÀ (PIANO ANM)

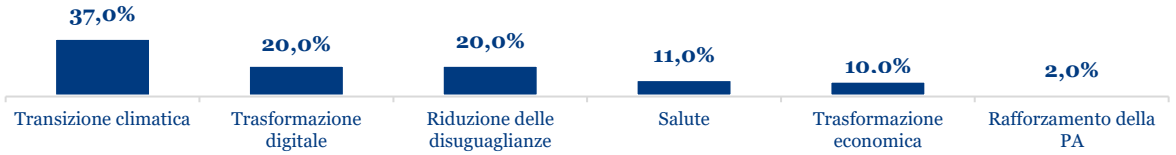
Il piano della Lettonia si fonda sui **1,65 miliardi di Euro** in sovvenzioni a fondo perduto. La Lettonia avrebbe diritto a ricevere prestiti per un controvalore pari a 2,48 miliardi di Euro, ma il Governo non si è ancora espresso sulla possibilità di attingervi

STRUTTURA DEL PIANO

Il piano lettone è molto strutturato: è suddiviso in **6 aree** e per ogni componente viene indicato:

- **Descrizione dell'investimento**
- **Obiettivo dell'investimento**
- **Ammontare dei fondi destinato al singolo progetto**
- **KPI/indicatore dell'impatto**
- **Riforme**

RIPARTIZIONE DEI FONDI PER CAPITOLI DI SPESA:



DETTAGLIO DEI PROGRAMMI:

TRANSIZIONE CLIMATICA

- € 0,3 mld per la riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti
- € 0,2 mld per l'efficienza energetica e la transizione all'uso di tecnologie energetiche rinnovabili
- € 0,1 mld per l'adeguamento al cambiamento climatico e misure di coordinamento in casi di emergenza

TRASFORMAZIONE DIGITALE

- € 0,2 mld per la digitalizzazione della pubblica amministrazione
- € 0,1 mld per la digitalizzazione e l'innovazione delle imprese
- € 0,1 mld per lo sviluppo delle competenze digitali

RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZA

- € 0,1 mld per lo sviluppo nazionale e regionale
- € 0,04 mld per l'uguaglianza delle regioni
- € 0,08 mld per i parchi industriali regionali
- €0,1 per le sfide sociali e l'educazione

SALUTE

- € 0,04 per lo sviluppo dei servizi sanitari
- € 0,1 per la resilienza del SSN alle epidemie
- € 0,02 per l'aggiornamento del servizio sanitario

TRASFORMAZIONE ECONOMICA E RIFORMA DELLA PRODUTTIVITÀ

- € 0,08 mld per l'innovazione e gli investimenti privati in R&D
- € 0,08 mld per la riforma della governance universitaria

RAFFORZAMENTO DELLA PUBBLICA AMM.NE

- € 0,02 mld per la modernizzazione della giustizia
- € 0,02 mld per la riduzione dell'evasione fiscale
- € 0,01 mld per il miglioramento dell'amministrazione statale e locale

GOVERNANCE:

Organi che partecipano alla stesura e all'implementazione del piano:

- **Ministro delle Finanze:** responsabile del processo di sviluppo e attuazione del piano in qualità di autorità di gestione
- **Altri Ministri**: lo sviluppo del contenuto di ciascuna componente del Piano, che include la determinazione dei risultati, delle milestones, del calendario e dell'importo del finanziamento richiesto, è di competenza dei relativi ministeri, che, in collaborazione con le rispettive istituzioni e parti sociali, assicurano la definizione e il raggiungimento dei risultati

Attività di coordinamento e monitoraggio:

- **Risoluzione delle incertezze:** Eventuali incertezze durante il processo di attuazione del piano saranno risolte mediante una negoziazione. A seconda dell'area di specifica incertezza, saranno coinvolte le istituzioni responsabili e, se necessario, verrà avviata la comunicazione con la Commissione Europea

Interventi legislativi e Riforme

- Il piano prevede una serie di riforme per ognuna delle sei aree del piano. Le principali sono: riforma per la **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, **riforma economica e della produttività**, riforma sulla **protezione dei dati personali**, riforma dei **trasporti pubblici**

2.2. CONSIDERAZIONI E RIFLESSIONI

DISCLOSURE DELLE INFORMAZIONI RELATIVE AGLI INVESTIMENTI

Una prima considerazione importante che emerge dal confronto sui PNRR Europei è relativa alla trasparenza delle informazioni sui futuri investimenti.

La maggior parte dei piani, in particolare quello spagnolo, quello tedesco o quello belga, sono ancora molto ampi – e vaghi – nella descrizione degli investimenti e delle riforme previste: non sono presenti informazioni relative ai KPI, agli impatti attesi, alle milestones o agli indicatori per monitorare l'avanzamento del progetto, indicazioni richieste espressamente dalla Commissione Europea da fornire all'interno del piano. Altri, invece, presentano un livello di dettaglio delle informazioni molto più ampio.

Un caso da segnalare positivamente in questo contesto è il piano della Lettonia, di cui, per ognuna delle 6 macro-componenti del piano, vengono descritti in maniera puntuale gli investimenti e le riforme previsti. In particolare, per ogni progetto viene indicato:

- La descrizione del progetto
- L'obiettivo dell'investimento
- L'ammontare dei fondi destinato al singolo progetto
- Il KPI o l'indicatore dell'impatto
- Le riforme necessarie per conseguire l'obiettivo del progetto

Il caso più linea con le direttive dell'Unione Europea, tuttavia, è quello francese che, per i singoli progetti contenuti all'interno delle componenti, presenta una scheda tecnica che riporta le seguenti informazioni:

Scheda tecnica:

- Titolo e breve descrizione
- Problematica affrontata
- Descrizione tecnica della misura
- Esempi di progetti realizzabili
- Impatti attesi (espressi, dove possibile, in termini quantitativi)
- Indicatori per il monitoraggio dei progressi
- Territori beneficiari delle misure
- Costi e fonti di finanziamento
- Calendario per la messa in atto

Figura 20. Elementi presenti nella scheda tecnica del piano francese *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

Particolare attenzione nel piano francese viene, infatti, attribuita alla descrizione tecnica della misura, agli impatti attesi, agli indicatori per il monitoraggio dei progressi, ai costi e alle fonti di finanziamento e al calendario previsto per la messa in atto.

RIPARTIZIONE DEI FONDI SECONDO I DIFFERENTI CAPITOLI DI SPESA

La ripartizione dei fondi secondo i differenti capitoli di spesa varia molto da Paese a Paese. Alcuni Stati (Francia, Portogallo, Grecia e Bulgaria) hanno deciso inizialmente di ripartire l'ammontare totale in 3 o 4 macro-pilastri e solo successivamente suddividere la spesa in base ad investimenti più mirati riconducibili ad altre aree di intervento. Altri Paesi (Spagna, Germania, Slovenia, ecc…) suddividono fin da subito i fondi in numerosi capitoli di spesa specifici.

I temi che ricorrono maggiormente sono quelli riconducili ai 6 pilastri espressi nelle linee guida della Commissione Europea:

1. Transizione verde;
2. Trasformazione digitale;
3. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda Coesione economica, Occupazione, Produttività, Competitività, Ricerca, Sviluppo e Innovazione, e un Mercato interno ben funzionante con PMI forti;
4. Coesione sociale e territoriale;
5. Salute e Resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine fra l'altro di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e
6. Politiche per la prossima generazione, l'Infanzia e i Giovani, come l'Istruzione e le Competenze.

Le principali differenze tra i piani riguardano **le percentuali di allocazione ai vari macro-ambiti**. L'eterogeneità fra i Paesi è spiegata dalla differente situazione di partenza e dalle priorità degli investimenti.

Ad esempio, la Spagna alloca la più alta percentuale dei fondi (17,6%) all'educazione, tramite investimenti mirati ad un piano nazionale per le competenze digitali dei giovani e la modernizzazione del sistema educativo. La Germania dedica il 43% dei fondi al capitolo relativo alla transizione energetica, con un forte focus sulla mobilità sostenibile e sulla competitività dell'industria automotive, anche in termini di competenze e digitalizzazione. Infine, la Francia ha deciso di investire 36 miliardi di Euro (36%) nel macro-tema "competenze e coesione sociale", nel quale sono compresi gli investimenti nel sistema sanitario nazionale (6 miliardi), nello sviluppo delle competenze dei lavoratori disoccupati (7,6 miliardi) e nella formazione dei giovani al mondo del lavoro (circa 2 miliardi).

Il confronto principale rispetto all'allocazione delle risorse è, tuttavia, quello relativo ai target Europei sulla "*twin green and digital transition*", criterio di valutazione dei piani da parte della Commissione Europea.

Transizione verde

Secondo le linee guida della Commissione Europea gli Stati Membri devono esplicitare nel proprio piano la coerenza delle strategie con le priorità del Green Deal Europeo e in che modo ogni riforma e investimento rispettino il principio "Do not significant harm".[17] Inoltre, ogni piano è tenuto ad allocare almeno il 37% dei fondi in progetti a supporto e mitigazione della transizione climatica.

Trasformazione Digitale

Gli Stati sono tenuti ad illustrare come il proprio piano contribuisca alla trasformazione digitale, assicurando almeno il 20% dei fondi al raggiungimento di

[17] Cfr. Regolamento UE 20217241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, articoli 5 e 18.

obiettivi digitali. In particolare, sono invitati a descrivere come il piano possa migliorare le loro performance digitali misurate sulla base del *Digital Economy and Society Index* (DESI) e agli obiettivi delineati nella comunicazione "*Shaping Europe's digital future*".

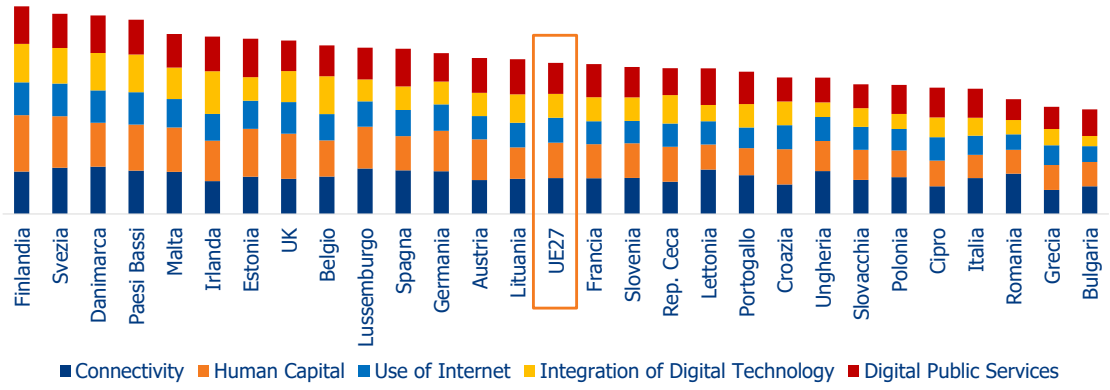


Figura 21. Digital Economy and Society Index – DESI (classifica relativa), 2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2021.*

La priorità degli Stati in riferimento al tema digital è, infatti, quella di adottare investimenti tesi a colmare il gap risultante dall'indice DESI che, nel caso dell'Italia, è rappresentato dalla quartultima posizione.

Il grafico successivo riporta le allocazioni previste, nei differenti piani nazionali, nei progetti green e digital.

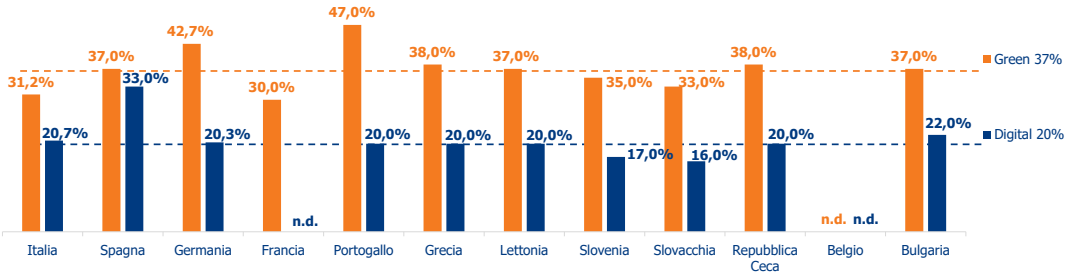


Figura 22. Percentuali Green e Digital allocate dagli Stati Membri. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

Il grafico evidenzia come **7 Paesi su 12** siano già in **linea con gli obiettivi europei**, sia per ciò che riguarda gli investimenti green sia per quelli digital. Nel caso della Francia e del Belgio non è stato possibile attribuire una percentuale esatta, a causa della mancanza di informazione a riguardo. Il 31,2% dell'Italia e il 30% della Francia relativo alla dimensione green fa riferimento alla percentuale delle macrocategorie sulla "transizione verde". Tuttavia, per entrambi i piani non viene espressamente indicato se, all'interno delle altre aree (ad esempio nella Missione «Infrastrutture per una mobilità sostenibile») ci siano investimenti che contribuiscano a raggiungere il target richiesto. Sotto la soglia prevista dalla

Commissione troviamo solo la Slovenia e la Slovacchia, con percentuali inferiori al target richiesto e che necessiteranno quindi modifiche per essere approvati.

RIFORME

La Commissione Europea ha espressamente richiesto la previsione di riforme strutturali nei differenti piani nazionali, intese come azioni o processi per apportare cambiamenti a lungo termine e miglioramenti con un impatto significativo sul funzionamento di un mercato o di una politica, sul funzionamento delle istituzioni, o sul progresso verso obiettivi politici rilevanti, come la crescita e l'occupazione, la resilienza ecc…

Dal confronto emerge come quasi tutti i piani presentino riforme, più o meno strutturali, tese a garantire l'attuazione efficace ed efficiente degli investimenti previsti. Le riforme che ricorrono maggiormente sono riforme fiscali, riforme del mercato del lavoro, riforme della pubblica amministrazione, riforme della giustizia e riforme dell'istruzione.

Oltre alle riforme più comuni, alcuni Stati indicano un pacchetto di riforme dedicate ad ogni macroarea di impatto del piano. Portogallo, Lettonia e Bulgaria, ad esempio, esplicitano una serie di riforme ad hoc tese a raggiungere gli obiettivi previsti dal piano. In particolare, il piano del Portogallo è rilevante in quanto presenta un totale di 26 riforme, suddivise nelle 3 aree principali (resilienza, transizione climatica e trasformazione digitale); alcune di queste sono la riforma dell'assistenza sanitaria primaria, la riforma dell'istruzione, la riforma dei trasporti pubblici e la riforma della pubblica amministrazione.

Un altro caso di riforma interessante è quello della Germania, che prevede un intervento sulla tassazione dei veicoli teso a introdurre un'esenzione fiscale per i veicoli full electric e una riduzione fiscale per le autovetture a basse emissioni. La riforma è in linea con uno degli obiettivi principali del piano tedesco, che ha un forte focus sulla mobilità sostenibile. Al contrario, la Germania risulta carente dal punto di vista di riforme più strutturali come quella sul sistema pensionistico, espressamente richiesta come integrazione al piano da parte della Commissione Europea.

GOVERNANCE

Infine, l'ultimo confronto è relativo alla governance prevista dai differenti piani. Per ciò che concerne gli **organi** che sono **responsabili della gestione del piano,** Francia, Spagna e Portogallo hanno istituito Commissioni interministeriali presiedute dal Primo Ministro o dal Presidente del Governo e con la prevalenza di alcuni Ministeri rilevanti sulle questioni di competenza del piano. In tutti e tre i casi sono presenti, inoltre, delle task force o comitati tecnici per il coordinamento relativo all'implementazione degli investimenti. Altri Stati, ad esempio Germania, Grecia, Lettonia e Bulgaria, hanno invece attribuito la governance sia ex ante (stesura del piano), sia ex post (implementazione e monitoraggio) a strutture già esistenti, come i Ministeri, senza perciò creare comitati ad hoc. In questi casi, il responsabile del processo di sviluppo e attuazione del piano è spesso il Ministro delle Finanze.

In sintesi, l'evidenza che emerge dal confronto sulla governance è che i piani che al momento sembrerebbero quelli più consistenti e complessi presentano una governance più strutturata, con enti creati ad hoc e con il coinvolgimento diretto del Primo Ministro o del Presidente del Governo.

Un altro punto fondamentale relativo al tema della governance del piano riguarda **l'attività di coordinamento con i diversi enti**, in particolare, con le autorità locali e con le parti sociali.

In Spagna, ad esempio, saranno istituiti dei forum tematici relativi ai principali settori del piano al fine di instaurare dibatto e scambio di informazione tra i Ministri, i rappresentanti dei privati e le organizzazioni della società civile. Relativamente al coordinamento con le regioni, invece, il Raccordo con la Conferenza dei Presidenti Regionali ha lo scopo di formalizzare la collaborazione con le regioni.

Anche in Germania, un caso simile, saranno organizzati periodicamente dei dibattiti tra i Ministeri e le parti sociali, mentre per il rapporto con gli Stati Federali (Länder), attori chiave nel piano tedesco in quanto alcuni progetti sono di competenza degli stessi, il governo federale ha un ruolo di coordinamento tecnico sia per quanto riguarda lo sviluppo che la realizzazione dei progetti.

Nel rapporto con le regioni, caso rilevante è quello del governo francese, che il 30 luglio 2020 ha firmato un Partenariato con le regioni per formalizzare il loro coinvolgimento nel piano di ripresa nazionale. Inoltre, verranno istituiti dei comitati di monitoraggio per assicurare una continua informazione e monitoraggio tra tutti gli attori locali del piano.

Il tema del **rapporto con il settore privato** sembra, tuttavia, essere poco rilevante in tutti i piani finora presentati. Nella maggior parte dei piani non ne viene fatta menzione, mentre nei casi in cui viene espresso un coordinamento con le parti sociali si parla di dibattiti o incontri periodici con le imprese al fine di un coinvolgimento formale delle parti.

Solo nel piano spagnolo è invece rilevante la cooperazione pubblico-privata, espressa attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari, come fondi di investimento pubblici-privati, al fine di realizzare una diretta collaborazione con le imprese private che abbia impatti rilevanti soprattutto riguardo ai progetti di R&D, innovazione delle start-ups e digitalizzazione.

In conclusione, dall'analisi di confronto tra i vari Piani per la Ripresa e la Resilienza presentati dagli Stati Membri, emergono alcuni punti tratti comuni, come ad esempio i macro-temi di riferimento, ma anche molte differenze, soprattutto relative alla governance del piano e all'allocazione delle risorse nelle varie aree di intervento.

La maggior parte dei piani attuali presenta ancora varie criticità e necessarie modifiche per l'approvazione da parte della Commissione Europea, tuttavia, da alcuni di essi è possibile trarre degli spunti interessanti per migliorare ed integrare il Piano per la Ripresa e la Resilienza che verrà presentato dal Governo italiano.

3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

3.1. Introduzione: il quadro politico e di contesto nazionale

L'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si qualifica come uno dei momenti più alti di pianificazione strategica dell'Italia negli ultimi decenni. In un momento di drammatica crisi economica e sociale, le risorse messe in campo dal Next Generation EU permettono – o promettono – di poter superare la crisi del Covid-19 e, soprattutto, riportare il Paese in una traiettoria di competitività internazionale in alcuni settori di frontiera.

La magnitudine delle risorse è importante, ma per avere un effetto significativo è comunque necessaria un'attenta opera di pianificazione dei cantieri di spesa, di coordinamento tra attori pubblici e privati e di implementazione rapida ed efficacie dei progetti di investimento. Le risorse del PNRR (secondo ultime stime pari a 191,5 miliardi di Euro) ammontano infatti a circa l'11,5% del PIL italiano spalmati su cinque esercizi, per una **forbice di risorse annua compresa tra i 2 ed i 3 punti di PIL circa**, di cui solo una parte (16 miliardi, per circa il 4% del PIL) a fondo perduto. Di conseguenza, qualora il Piano non riuscisse a stimolare un meccanismo virtuoso di crescita economica, si tradurrà necessariamente in un ulteriore e gravoso aumento dell'indebitamento del Paese, ben oltre i già insostenibili livelli attuali.

Ma, oltre alla magnitudine delle risorse, il Next Generation EU permette al Paese di fare un salto in avanti in termini di visione e di capacità di programmazione a medio e lungo periodo. Le risorse del PNRR permettono infatti ai policy makers italiani di entrare in un territorio sconosciuto, quello dove alle logiche dell'emergenza della crisi è possibile rispondere con un ammontare quasi senza precedenti di risorse. La discontinuità con le recenti e drammatiche crisi, quella del 2008 e poi quella del debito del 2011, è significativa: se prima infatti il forte stimolo fiscale, necessario in chiave anticiclica, si inseriva all'interno di un quadro di sostanziale castrazione finanziaria, oggi invece vengono messe sul piatto le risorse necessarie per una trasformazione profonda del Paese. Inoltre, non solo vi è la possibilità di disegnare strategicamente l'Italia del domani, ma vi è addirittura l'obbligo: mai prima d'ora Governo ed Istituzioni sono stati "costretti" ad uno sforzo di pensiero strategico nel lungo termine. La speranza è che, oltre alle logiche del Piano stesso, il dibattito sul futuro industriale e sociale del Paese avrà ripercussioni positive anche oltre la chiusura del Next Generation EU nel 2026.

Ed è alla luce di questa necessità di "fare risultato" che l'esplodere della crisi politica a gennaio 2021, con l'avvicendamento del Governo Draghi al Conte bis, danno un ulteriore grande senso di urgenza al lavoro che c'è da fare non solo per completare il PNRR, ad oggi incompleto e largamente deficitario in alcuni aspetti (governance e monitoraggio in particolare), ma anche per adeguare il sistema normativo ed amministrativo per poter cogliere questa grande sfida trasformativa a cui il Next Generation EU ci chiama a rispondere.

Il PNRR non è infatti una semplice sfida di visione di allocazione delle risorse, ma è soprattutto un disegno strategico in cui i vari rivoli progettuali e di investimento si dovrebbero integrare in maniera organica con un ambizioso pacchetto di riforme. Le stesse due bozze del PNRR presentate dal Governo Conte contengono, infatti,

l'indicazione di numerose riforme accessorie necessarie per supportare l'efficacia del piano, alcune delle quali del più ampio respiro politico e sociale (in particolare, le riforme che coinvolgono la P.A. o la giustizia civile).

La crisi di Governo è esplosa proprio pochi giorni dopo la presentazione della seconda bozza di lavoro del PNRR, trasmessa dal Governo Conte al Parlamento il 12 gennaio e su cui, di conseguenza, non c'è stato un significativo confronto con il Parlamento, le cui energie sono invece state assorbite dall'esprime un nuovo esecutivo. I tempi sono stretti: l'iter di approvazione da parte della Commissione Europea prevede come scadenza per l'invio dei piani il 30 di aprile.

Vista l'urgenza, il nuovo Governo, ed in particolare il neo-Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco, ha già dichiarato che la bozza del PNRR verrà modificata in alcuni aspetti giudicati carenti, i quali più che riguardare i contenuti sono invece relativi ad alcuni aspetti di processo, in particolare la Governance del Piano ed un suo monitoraggio (elementi che, abbiamo visto, sono invece indispensabili per una valutazione positiva da parte della Commissione).

Data la continuità che il nuovo esecutivo intende dare ai contenuti del Piano così come formulato dal precedente Governo, ha senso quindi ripercorrere il percorso che ha portato alla bozza pubblicata il 12 gennaio e, quindi, approfondirne i suoi contenuti. Già lo scorso dicembre 2020, infatti, il Governo rese pubblica una bozza di lavoro del PNRR, che includeva risorse per 209 miliardi divisi in 6 missioni: Digitalizzazione, Transizione ecologica, Infrastrutture, Istruzione e ricerca, Inclusione e coesione, Salute (vedi figura sotto), le stesse che poi sono state riprese nella bozza di gennaio e confermate dal nuovo esecutivo.

Figura 23. Le 6 missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

Il dettaglio dei contenuti e delle misure di ciascuna missione sarà oggetto di un approfondimento puntuale nel prossimo capitolo, è bene tuttavia ora chiarire la struttura del Piano, ed in particolare un confronto di massima tra le sue prime versioni. La prima bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di dicembre metteva a piano risorse per 209 miliardi, che includevano tutte le risorse della *Recovery and Resilience Facility* destinate all'Italia, sia prestiti che sovvenzioni,

aggiungendo inoltre risorse da altri capitoli del Next Generation EU, in particolare da ReactEU, il programma a sostegno della coesione territoriale lanciato dopo il Covid-19 per supportare i territori più fragili. L'ammontare delle risorse tra le 6 missioni è riportato nella figura riportata di seguito:

Figura 24. Allocazione dei fondi del PNRR per 6 missioni nella bozza di dicembre 2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

La prima bozza era così pesantemente sbilanciata sul digitale e, soprattutto, sulla transizione ecologica, dedicando invece poche risorse a tematiche chiave per il Paese quali la ricerca, la salute e l'inclusione sociale. Si è così acceso un confronto politico, che ha certamente avuto un peso specifico importante nell'innescare la crisi di Governo del gennaio 2021, che ha portato ad una nuova bozza, trasmessa appunto dal Governo al Parlamento il 12 gennaio 2021. La nuova bozza emerge come un documento molto più equilibrato, che nei contenuti diminuisce il peso relativo della Missione della transizione ecologica, ed in particolare le misure a supporto dell'efficienza energetica privata (il famoso super bonus 110%), per destinare più risorse a quegli aspetti più trascurati nella prima bozza.

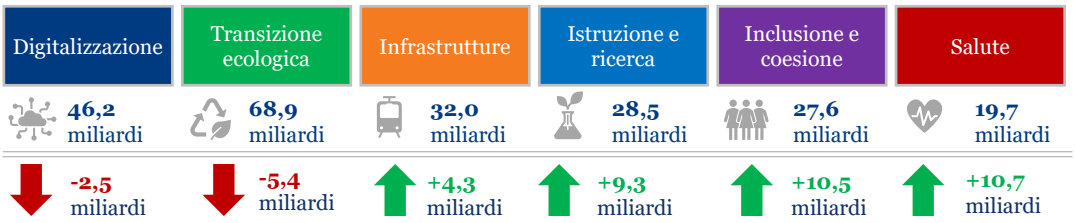


Figura 25. Allocazione dei fondi del PNRR per 6 missioni nella seconda bozza di gennaio 2021. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

La seconda bozza, inoltre, aumentava la dotazione di risorse messe a Piano, arrivando ad un totale di **223 miliardi di Euro**, integrando anche le risorse provenienti dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, con il fine esplicito da utilizzare il Piano come uno strumento di pianificazione integrata anche di altre risorse provenienti dall'Unione Europea, su cui l'Italia sconta una storica difficoltà di spesa legata alla difficoltà del personale amministrativo e burocratico a gestire questi fondi.

Benché più equilibrato ed articolato del suo predecessore, il documento era **largamente incompleto**: mancava infatti qualsiasi accenno sulla **Governance** del PNRR. Dopo aver infatti accantonato l'idea di una super task force con 6 manager e 300 tecnici, il Governo si sarebbe impegnato a riferire successivamente al Parlamento un assetto di governance alternativo, nonché eventuali **milestones e metriche** per la valutazione dell'impatto del Piano e dei singoli progetti. Questi punti dovranno essere necessariamente un focus importante dell'azione di aggiornamento del Piano da parte del nuovo esecutivo Draghi, che dovrà quindi

lavorare all'insegna della concretezza operativa per dare vita a tutti i cantieri del Piano.

Ma quali, fin ora, gli impatti dell'avvicendamento in Consiglio dei Ministri sulla squadra incaricata di redigere e gestire il Piano? Per rispondere a questa domanda, è necessario prima ricostruire il processo e gli attori che hanno partecipato alla costruzione delle prima due bozze del PNRR. Il Governo Conte ha delegato l'attività di coordinamento e di indirizzo del PNRR al **Comitato Interministeriale per gli Affari Europei** (CIAE), un organo presieduto dal Presidente del Consiglio o, in sua assenza, dal Ministro Per gli Affari Europei, all'epoca Vincenzo Amendola[18]. Al CIAE partecipano, inoltre, il Ministro degli Affari Esteri (Luigi Di Maio), il Ministro dell'Economia (all'epoca Roberto Gualtieri), Il Presidente della Conferenza Stato Regioni (Stefano Bonaccini), il Presidente di Anci (Antonio Decaro), con inoltre la partecipazione di altri Ministri Competenti, sulla base delle materie oggetto di discussione. A sua volta, il CIAE invece ha delegato l'operatività della redazione del Piano al **Comitato Tecnico di Valutazione**, Presieduto dal Ministro Amendola e composto da un funzionario nominato da ogni Ministro. Oltre al lavoro operativo del CTV e quello del CIAE, vi sono stati alcuni importanti passaggi di confronto e dialogo con il Parlamento ed altre istituzioni. In particolare, il Piano è stato redatto seguendo delle linee guida formulate dal CIAE (*Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*) il 9 settembre e adottate dal Parlamento il 13 ottobre 2020. Interessante notare come, durante il passaggio Parlamentare in ottobre, il Ministro Amendola sottolineava come l'Italia fosse il primo Paese ad aver portato in Parlamento la discussione sul PNRR: un vantaggio temporale rispetto agli altri Paesi che, sembra, ad oggi, trasformatosi invece in un preoccupante ritardo.

Inoltre, la Commissione Europea stessa ha emanato delle linee guida su come redigere il PNRR (17 settembre), che contengono le specificità tecniche su cui costruire documenti che possano essere omogenei tra i vari Stati. Inoltre, ciascun Paese è chiamato ad integrare nei PNRR tutte le raccomandazioni di politica economica e riforma che ogni anno la Commissione trasmette a ciascun Paese Membro ed i documenti di programmazione strategica di lungo termine dell'Unione (si tratta, tra gli altri, dei documenti del Semestre Europeo, i pareri sulle Legge di Bilancio, la *EU Annual Sustainable Development Strategy*) assicurando così che la pianificazione dei singoli Piani nazionali sia armonica tra gli stessi e con gli obiettivi di sviluppo di medio e lungo termine dell'Unione Europea. Infine, in seno alla Commissione Europea è stata costituita la Recovery & Resiliency Task Force, l'organo del Segretariato Generale della Commissione incaricato di interagire con il CTV in maniera continuativa per l'elaborazione del Piano.

Come sarà evidente, il meccanismo di governance ex ante – dunque il processo che ha portato alla formulazione delle prime due bozze – è stato profondamente scosso dall'avvicendamento degli esecutivi, data la natura fiduciaria dei funzionari in seno

[18] Vincenzo Amendola è oggi invece Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, con delega agli Affari Europei. Come vedremo in seguito, la riconferma di Amendola nel nuovo Governo Draghi segna, di fatto, un passaggio di continuità importante tra i due esecutivi circa governance e contenuti del PNRR.

al CTV. Il nuovo Governo Draghi, viste anche le numerose polemiche e le perplessità sul tema della Governance, e avendo di fatto nel PNRR la sua principale missione politica, sembra aver potenziato la squadra incaricata di gestire il Piano, con particolare attenzione anche a **dare continuità tra formulazione ed esecuzione del Piano**. In particolare, il coordinamento al più alto livello politico del Piano sarà assicurato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi e da due Comitati Interministeriali presieduti dai due nuovi Ministeri chiave per il PNRR, quella dell'Innovazione e transizione Digitale, nella figura del Ministro Vittorio Colao, e quello per la transizione ecologica presieduto dal Ministro Roberto Cingolani. Grande centralità avrà il primo, ovvero quello della transizione digitale, che sarà **supportato da una squadra di 60 persone**, di cui 25 scelti tra i funzionari della Pubblica Amministrazione e 35 esperti esterni. Il coordinamento operativo del Piano sarà invece in campo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in cui è stata costituita un'**Unità di Missione** con il compito di coordinare tutti gli aspetti della Governance del Piano con i vari Ministeri, le Amministrazioni centrali e quelle locali.

3.2. UN'OVERVIEW GENERALE DEL PIANO ITALIANO

Il Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano, presentato nella bozza del 12 gennaio 2021, alloca risorse per un totale di circa 223 miliardi di Euro. Secondo le ultime stime da parte del Ministro Franco, nell'Audizione parlamentare dell'8 marzo, tuttavia, l'ammontare totale di risorse destinate ammonta a **191,5 miliardi di Euro**.

Il documento si concentra sui **tre assi di intervento** condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Tre sono anche le **priorità trasversali** perseguite da tutte le componenti del piano: parità di genere, occupazione giovanili e riequilibrio territoriale (rilancio dello sviluppo del Sud Italia).

In sintonia con le Raccomandazioni specifiche rivolte al Paese dall'Unione europea, il Piano definisce una serie di riforme strutturali di contesto che dovranno accompagnarne l'attuazione, volte in particolare a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività: riforma della giustizia, riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e concorrenza.

Per quanto riguarda la struttura del documento, sono articolate **6 Missioni**, che raggruppano **16 Componenti**, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in **48 Linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti. Per ogni Missione sono indicate, inoltre, le riforme di settore necessarie a una più efficace realizzazione degli interventi.

Nelle prossime pagine vengono analizzate nel dettaglio le 6 Missioni del Piano, i relativi componenti e i principali progetti previsti per la ripresa e la resilienza del Paese.

1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA

La Missione **Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura** ha come obiettivo generale quello di innovare il Paese in chiave digitale e innescare un vero e proprio cambiamento strutturale. Questo macro-obiettivo, necessario quanto ambizioso, si traduce in altri obiettivi sfidanti di seguito riportati.

Obiettivi della Missione:

- Crescita digitale del Sistema Paese
- Trasformazione digitale del settore pubblico; rafforzamento del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica; realizzazione della interoperabilità delle banche dati
- Favorire una svolta radicale nella P.A. promuovendo l'innovazione, le capacità, le competenze, il merito. Semplificazione sistematica dei procedimenti amministrativi, riducendone tempi e costi
- Digitalizzazione dei procedimenti giudiziari e accelerazione, all'interno di un quadro di riforma condiviso, dei tempi della giustizia.
- Sostenere l'innovazione e la competitività del Sistema produttivo, con particolare attenzione alle PMI ed alle filiere produttive
- Favorire la realizzazione della Banda larga, del 5G e del monitoraggio satellitare
- Rilanciare in chiave sostenibile i settori del turismo e della cultura, elevando i livelli dei servizi turistici e culturali, supportando la transizione digitale e verde e lo sviluppo socio-economico del Paese

Le tre componenti che si sviluppano all'interno della Missione sono:

- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione
- Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
- Turismo e Cultura 4.0

Tali componenti coinvolgono una serie di progetti, per un ammontare complessivo di risorse pari a oltre **46 miliardi di Euro** (20,7% del totale).

DIGITALIZZAZIONE E MODERNIZZAZIONE DELLA P.A.

La digitalizzazione e la modernizzazione della P.A. costituiscono una chiave di rilancio del Sistema Paese. Gli obiettivi di questa componente sono di rinnovare la PA per favorire l'innovazione e la trasformazione digitale del settore pubblico, di favorire la diffusione di piattaforme, servizi digitali e pagamenti elettronici relativi alla pubblica amministrazione e di accelerare, tramite una riforma strutturale, i tempi delle procedure giudiziarie.

Lo stanziamento totale per questa componente è di **11,75 miliardi di Euro**.

Gli interventi proposti si dividono a loro volta in tre aree: digitalizzazione della PA.., modernizzazione della P.A. e innovazione organizzativa della Giustizia.

La **digitalizzazione della P.A.** vede come investimenti destinati interventi riguardanti infrastrutture digitali e cyber security, progetti di digitalizzazione degli archivi e dei processi operativi, sviluppo di piattaforme e servizi digitali.

Con riferimento alle infrastrutture digitali si intende favorire l'adozione dei servizi cloud che consentirà di superare l'attuale frammentarietà degli asset infrastrutturali IT e il rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese. L'obiettivo è anche quello di creare nuovi posti di lavoro nel periodo post crisi da Covid-19 favorendo lo sviluppo di un settore in grado di fornire servizi tecnologici e sicuri.

I progetti di sviluppo e di diffusione di piattaforme digitali riguardano servizi quali identità digitale (SPID e CIE), firma elettronica, strumenti di pagamento digitale per pubblico e privato (PagoPA, Italia Cashless community), piattaforma notifiche, ANPR e AppIO. Al fine di consentire l'effettivo utilizzo dei servizi sono previsti corsi di formazione, sperimentazione e orientamento per promuovere l'alfabetizzazione digitale di base e avanzata di cittadini e imprese.

Lo stanziamento del progetto è di **7,95 miliardi di Euro**.

La **modernizzazione della P.A.** consiste nel rafforzamento delle competenze del capitale umano e nella semplificazione delle procedure amministrative.

Gli interventi *P.A. capace* e *P.A. competente* si basano sulla revisione dei modelli e standard procedurali per l'analisi dei fabbisogni e delle competenze (ad esempio la programmazione periodica dei concorsi pubblici e la realizzazione di un "Portale di reclutamento" per i giovani laureati) e l'implementazione di percorsi di upskilling e reskilling del personale in servizio.

L'intervento *P.A. semplice e connessa* consiste nella semplificazione delle procedure amministrative e nella digitalizzazione dei processi al fine di velocizzarle, semplificarle e integrarle digitalmente.

Infine, il progetto *P.A. smart* comprende la creazione di nuovi spazi fisico-organizzativi-tecnologici pubblici (spazi di coworking e smart working, poli di innovazione tecnico-organizzativa ecc..), da replicare nelle sedi delle amministrazioni.

I fondi allocati al progetto di innovazione della PA ammontano a **1,5 miliardi di Euro**.

L'investimento sull'**innovazione organizzativa della Giustizia** ha come obiettivi di ridurre notevolmente i tempi dei processi giudiziari, di digitalizzare il sistema giudiziario italiano e favorire lo smaltimento dell'arretrato. In tale cornice, il rafforzamento della sicurezza e l'innovazione dei software e delle infrastrutture digitali assume primaria importanza.

A tal fine sono stati sviluppati dei progetti di riforme della giustizia riguardanti il processo civile, l'ordinamento giudiziario e il processo penale. La riforma del processo civile è finalizzata ad una semplificazione e razionalizzazione del processo, sia di primo grado che di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione. La riforma dell'ordinamento giudiziario prevede norme di organizzazione dell'attività degli uffici con conseguenze dirette sull'efficienza

dell'amministrazione della giustizia. Infine, la riforma del processo penale che ha la finalità di snellire, semplificare e accelerare il processo penale anche attraverso una digitalizzazione delle procedure.

Lo stanziamento totale per questo intervento è di **2,3 miliardi di Euro** a cui si aggiungono risorse complementari per **1 miliardo e 10 milioni** dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

Gli interventi di questa componente hanno l'obiettivo, da un lato, di incrementare gli investimenti privati in tecnologie avanzate e, dall'altro lato, di migliorare le infrastrutture di rete che questi investimenti necessariamente richiedono per essere efficaci. Sostenere la transizione digitale del sistema produttivo attraverso investimenti in tecnologie all'avanguardia, cybersecurity, reti ultraveloci in fibra ottica, 5G e satellitari anche nel Mezzogiorno e nelle aree bianche e grigie, ha come scopo principale quello di colmare il gap di "digital intensity" del nostro sistema produttivo verso il resto d'Europa, specie nella manifattura e nelle PMI.

Lo stanziamento totale per questa componente è di **26,55 miliardi di Euro** (di cui 800 milioni tramite React/EU). Nel loro insieme, i progetti di questa componente hanno un ruolo essenziale per lo sviluppo del Mezzogiorno e per l'occupazione giovanile.

Il progetto **Transizione 4.0** si compone di misure volte a stimolare la domanda di investimenti privati per favorire la digitalizzazione delle imprese e sostenere i processi innovativi di ricerca a sviluppo. In particolare, si basa su un credito d'imposta articolato per spese in beni strumentali (materiali e immateriali 4.0) e per investimenti in ricerca e sviluppo, nonché in processi di innovazione e di sviluppo orientati alla sostenibilità ambientale e all'evoluzione digitale. Lo stanziamento complessivo per questo progetto è pari a **18,8 miliardi di Euro** a cui si aggiungono risorse complementari per 6 miliardi e 760 milioni dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

La crisi di liquidità derivata dall'emergenza ha reso necessario l'accesso a fonti di finanziamenti diversi dal cash flow. Il progetto di **finanziamento PMI e fondo di garanzia** consiste, infatti, in strumenti per il rafforzamento del sistema produttivo e per favorire l'accesso al credito e la liquidità delle imprese, come il rifinanziamento del Fondo di Garanzia. I fondi del progetto consistono in **800 milioni da React-EU**.

Tra gli interventi di riduzione del digital divide e di raggiungimento degli obiettivi europei della Gigabit Society, rientrano i progetti di sviluppo di **banda larga, 5G e monitoraggio satellitare** (**4,2 miliardi**, di cui 1,1 già stanziati per progetti in essere) e i progetti di **innovazione e tecnologia dei microprocessori** volti a sostenere il settore ad alto contenuto tecnologico della microelettronica, attraverso un mix di strumenti per il sostegno finanziario agli investimenti in macchinari, attrezzature e impianti produttivi (fondi per **750 milioni di Euro**).

TURISMO E CULTURA 4.0

La componente Turismo e Cultura 4.0 ha come fine quello di incrementare il livello di attrattività del Paese attraverso la modernizzazione delle infrastrutture del patrimonio storico artistico italiano, la promozione della partecipazione alla cultura e il rilancio del turismo sostenibile.

A tal fine sono previste due riforme:

- **Riforma del settore Turismo e delle imprese culturali**
- **Riforma connessa all'adozione formale dei Criteri Ambientali Minimi (C.A.M.)**

La prima è una riforma del settore che "*reca norme in materia di turismo, nei limiti consentiti dalla competenza statale, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti Locali*". La seconda, invece, "*mira a favorire la riduzione dell'impronta ecologica di eventi culturali, orientandoli verso la sostenibilità ambientale*".

Inoltre, il piano per il Turismo e la Cultura si divide in tre aree di intervento: Patrimonio Culturale per la EU Next Generation; Siti Minori, Aree Rurali e Periferie; Turismo e Cultura 4.0. Lo stanziamento totale consiste in **8 miliardi di Euro**.

Il progetto **Patrimonio Culturale per la EU Next Generation** prevede l'investimento nella rigenerazione del patrimonio culturale e urbano in alcune delle principali città italiane e consiste nel restauro e nella rifunzionalizzazione di complessi di elevata valenza storico-architettonica. L'intervento consiste, inoltre, nell'investimento in piattaforme digitali per l'accesso al patrimonio culturale da remoto e in un Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A) senso-percettive, culturali, cognitive e di accessibilità fisica. Questo intervento beneficia di **2,7 miliardi di Euro** e di risorse complementari per **150 milioni dai progetti PON**.

La linea di intervento **Siti minori, Aree Rurali e Periferie** riguarda lo sviluppo del turismo e della cultura nei piccoli borghi storici e rurali al fine rafforzare il tessuto sociale e la riqualificazione di luoghi identitari. I protagonisti di questo intervento sono le amministrazioni comunali, in partenariato con attori pubblici e privati, sociale organizzato, terzo settore, fondazioni e/o associazioni culturali, università, centri di ricerca, istituti di alta formazione no profit, imprese e professionisti. L'importo totale del finanziamento è pari a **2,4 miliardi di Euro**.

Infine, l'investimento **Turismo e Cultura 4.0** ha come obiettivo quello di promuovere un'offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi. In particolare, gli investimenti saranno volti a operatori culturali nella transizione green e digitale e nel miglioramento delle strutture-turistiche-ricettive e dei servizi turistici. Questo intervento beneficia di **2,9 miliardi di Euro** e **150 milioni dai progetti PON**.

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

Il capitolo sulla trasformazione digitale italiano è **uno tra i più ampi del Piano** e presenta investimenti necessari per colmare gli storici gap e ritardi che il Paese presenta rispetto agli altri Stati Europei. Le riforme previste sono ambiziose e richiedono, oltre ad investimenti, un importante cambiamento dei processi interni di funzionamento, in particolare quello della PA.

Il Piano, tuttavia, **non entra nel dettaglio operativo degli investimenti**, se non in alcuni punti, e non definisce le milestones utili a comprendere la fattibilità dei progetti. Inoltre, gli interventi derivanti dalla missione risultano poco innovativi, in quanto il focus maggiore è quello di colmare il divario digitale che emerge dall'indice DESI.

Un altro aspetto critico è sicuramente la ripartizione dei ruoli tra Governo centrale e Amministrazioni e il coinvolgimento delle imprese pubbliche e private, che dovrebbero avere un ruolo centrale nell'implementazione dei progetti.

Sul fronte della trasformazione digitale, pilastro del Piano per la Ripresa e la Resilienza, tutti gli altri Stati Membri hanno dedicato riforme ed investimenti alla digitalizzazione del Paese e, in particolare, delle imprese e della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista delle risorse dedicate, il piano italiano è il più consistente in quanto dedica complessivamente 45 miliardi di Euro alla trasformazione digitale, di cui circa 12 miliardi sono rivolti alla P.A., 26 miliardi al sistema produttivo e 8 miliardi al settore del turismo e della cultura.

Il **piano spagnolo**, ad esempio, dedica 3,6 miliardi di Euro alla digitalizzazione della P.A. e del sistema giudiziario e 12,3 miliardi alla digitalizzazione dell'ecosistema imprenditoriale, nel quale rientra anche la modernizzazione del settore turistico. Le attività di intervento si sviluppano in progetti cross-border per lo sviluppo tecnologico delle aree strategiche, in particolare cloud systems, microelettronica e comunicazione satellitare. Uno tra i progetti principali consiste nella digitalizzazione dell'intera filiera dei settori strategici (sanitario, automobilistico, turismo e agroalimentare), al fine di fare leva su sinergie e opportunità di sviluppo di nuove tecnologie e sistemi di data management, attraverso una collaborazione pubblico-privata. In particolare, come nel caso italiano, viene data rilevanza alla digitalizzazione del turismo con lo scopo di aumentare la resilienza, la sostenibilità e la diversificazione di uno dei settori chiave dell'economia spagnola (10% del PIL), con un'attenzione particolare alle località meno popolate. Il piano spagnolo, tuttavia, risulta molto vago dal punto di vista degli interventi dedicati per poter confrontare l'efficacia dei progetti.

Il **piano tedesco** agisce con interventi più mirati, soprattutto per ciò che riguarda la digitalizzazione della P.A., alla quale dedica 3,5 miliardi di Euro (11,9% sul totale). L'obiettivo generale della missione tedesca è quello di modernizzare la pubblica amministrazione e la digitalizzazione di tutti i servizi amministrativi attraverso piattaforme integrate e disponibili a tutti i cittadini. Tre sono le linee di intervento tedesche: la creazione di un **ecosistema d'identità europeo**, al fine di fornire una piattaforma di riconoscimento dell'identità digitale condivisa dai cittadini e dalle

imprese; una legge sull'accesso online (Online Access Act) attraverso la creazione di un servizio amministrativo nazionale digitale entro il 2022; la modernizzazione dei registri (*Register Modernisation Act*), ossia un servizio amministrativo digitale che contiene i dati dei registri attraverso modalità affidabili e interconnesse.

Il piano del **Portogallo** è uno tra i più strutturati e complessi dal punto di vista della trasformazione digitale, alla quale dedica 5 componenti, 8 riforme e 17 investimenti, per un totale di 2,5 miliardi di Euro (18% sul totale). Le risorse investite dal Portogallo sono molto più contenute rispetto a quelle degli altri piani, tuttavia, consistono in interventi e riforme mirati alla messa a termine dei progetti. Una delle riforme principali e necessarie è quella sul funzionamento e sull'organizzazione della P.A., finalizzata alla riduzione e semplificazione della burocrazia. Le iniziative perseguite consistono nella concentrazione degli uffici governativi in uno spazio fisico unico, nel rafforzamento dei servizi attraverso una più attenta pianificazione e valutazione, una specializzazione dei servizi più settoriale, maggiore flessibilità tra le interazioni tra governo e P.A. attraverso la riduzione di strutture gerarchiche rigide e maggiore integrazione orizzontale.

In sintesi, sul fronte della trasformazione digitale l'**Italia investe maggiori risorse e spazia su più fronti rispetto ad altri Stati. Tuttavia, i progetti risultano piuttosto vaghi, con una mancanza di indicatori per il monitoraggio e relative scadenze, da cui deriva il rischio di una difficoltà nel verificare la fattibilità tecnica da parte della Commissione Europea.**

2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

La Missione **Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica** concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento.

Obiettivi della Missione:

- Rendere la filiera agroalimentare sostenibile, preservandone la competitività
- Implementare pienamente il paradigma dell'economia circolare
- Ridurre le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi 2030 del Green Deal
- Incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppare rete trasmissione
- Promuovere e sviluppare la filiera dell'idrogeno
- Sostenere la transizione verso mezzi di trasporto non inquinanti e le filiere produttive
- Migliorare l'efficienza energetica e la performance antisismica degli edifici
- Assicurare la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo
- Contrastare il dissesto idrogeologico ed attuare un programma di riforestazione
- Migliorare la qualità delle acque interne e marine

Le quattro componenti che si sviluppano all'interno della Missione sono:

- Agricoltura sostenibile Impresa verde ed Economia circolare
- Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica

Gli investimenti in cui si concretizzano le quattro componenti sono distribuiti su diverse linee progettuali per un ammontare complessivo di risorse pari a **68,9 miliardi di Euro** (31,2% del totale).

AGRICOLTURA SOSTENIBILE IMPRESA VERDE ED ECONOMIA CIRCOLARE

La componente ha come obiettivi principali la diffusione della sostenibilità ambientale nel settore dell'agricoltura, lo sviluppo di progetti innovativi di decarbonizzazione tramite processi di economia circolare e la definizione di un piano nazionale per l'economia circolare.

Lo stanziamento totale di questa componente è di **7 miliardi di Euro** ed è costituita da due linee di intervento: agricoltura sostenibile ed economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti.

L'intervento **Agricoltura Sostenibile** consiste in progetti nei settori agroalimentari, ittici e forestali attraverso contratti di filiera che prevedano investimenti in beni materiali ed immateriali finalizzati alla riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile; progetti per l'ammodernamento dei parchi agrisolari per incrementare la sostenibilità e l'efficienza energetica del comparto, realizzando inoltre sistemi decentrati di produzione di energia; incentivi agli investimenti per il miglioramento della capacità di stoccaggio delle materie prime agricole, il potenziamento delle infrastrutture dei mercati agricoli e lo sviluppo di un sistema logistico integrato per le filiere dei comparti coinvolti. Questi interventi hanno un costo complessivo di **2,5 miliardi di Euro**.

La linea progettuale **Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti** è formata da una serie di investimenti per la valorizzazione e l'ammodernamento degli impianti per il riciclo e da un pacchetto di interventi tesi a realizzare gli obiettivi dell'economia circolare e della transizione ecologica del Sud e delle isole. La stima degli investimenti ammonta a circa **4,5 miliardi di Euro**.

ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO E MOBILITÀ SOSTENIBILE

Una delle componenti più strategiche del piano è quella sull'**Energia rinnovabile, Idrogeno e Mobilità sostenibile** sia in termini di risorse dedicate, sia per l'allineamento agli obiettivi di sostenibilità ambientale europei.

Lo stanziamento totale per questa componente ammonta a **18,22 miliardi di Euro** che si differenzia in tre linee di intervento: produzione di energia da fonti rinnovabili; produzione, distribuzione e utilizzo dell'idrogeno verde; trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile.

La **produzione di energia da fonti rinnovabile** è un programma che prevede una serie di investimenti volti allo sviluppo e al sostegno della filiera industriale e al potenziamento e alla digitalizzazione delle infrastrutture di rete elettrica. Gli investimenti consistono in progetti fotovoltaici eolici offshore e onshore realizzati su siti della P.A., con obiettivi di capacità di rinnovabili installata, al fine di supportare gli obiettivi del *Piano Energia e Clima* (PNIEC) per il 2025. In coerenza con gli obiettivi del PNIEC, verrà dato supporto a progetti dei Comuni, selezionati sulla base dell'impatto locale. Ulteriori interventi sono finalizzati ad aumentare la resilienza della rete di distribuzione elettrica e ad istallare poli integrati di ricarica per veicoli elettrici. Il programma presenta costi totali pari **8,66 miliardi di Euro**.

La **Strategia Idrogeno** è attualmente in fase di finalizzazione, tuttavia, le linee di intervento si basano su iniziative di produzione di idrogeno verde, sviluppo della filiera italiana dell'idrogeno, utilizzo dell'idrogeno nell'industria siderurgica come alternativa al gas naturale, utilizzo dell'idrogeno nel trasporto ferroviario, ricerca nel campo dell'idrogeno e sviluppo tecnologico relativo all'idrogeno verde. Attualmente, la somma stanziata per la strategia idrogeno è pari a **2 miliardi di Euro**.

La linea di intervento sulla **mobilità sostenibile** prevede una serie di progetti che consistono in un'azione di decarbonizzazione dei trasporti e soluzioni green di mobilità pubblica. L'approccio adottato si basa sull'aumento della domanda pubblica di veicoli, treni e navi ad emissioni basse o nulle accompagnato dallo sviluppo della produzione nazionale in tutte le componenti delle relative filiere.

In particolare, i progetti riguardano il piano nazionale di realizzazione e manutenzione di reti ciclabili, interventi integrati di piste ciclabili, scuola bus e sharing mobility in aree urbane affette da inquinamento e investimenti nel trasporto pubblico locale green. Quest'ultimo è il più rilevante e si sostanzia in investimenti in progetti di trasformazione industriale per incrementare la domanda di autobus a basso impatto ambientale, progetti di rinnovo delle flotte autobus, treni e navi a propulsione alternativa e progetti di digitalizzazione del trasporto pubblico locale al fine di rendere i servizi pubblici più sicuri, versatili e collegati. Lo stanziamento per i progetti di mobilità sostenibile ammonta a **7,55 miliardi di Euro**.

EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI

La componente ha come obiettivi l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato e il rilancio dell'edilizia in chiave di sostenibilità ambientale e performance antisismica.

È costituita dalle due linee progettuali di efficientamento degli edifici pubblici e di efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale privata, per un totale di **29,55 miliardi di Euro**.

Gli interventi di edilizia pubblica riguardano progetti di efficientamento energetico di scuole, edifici di proprietà comunali (in corso di definizione con l'ANCI) e cittadelle giudiziarie.

I progetti di edilizia privata riguardano l'estensione del superbonus al 110% per l'efficientamento energetico e per la messa in sicurezza degli edifici. La misura

prevede una detrazione d'imposta pari al 110% per le spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica e di riduzione di rischio sismico degli edifici. L'obiettivo è quello di aumentare in modo sostanziale il risparmio annuale generato dagli interventi di riqualificazione energetica.

TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA

L'ultima componente della Missione riguarda la **tutela del territorio e della risorsa idrica** che mira a migliorare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici, a salvaguardare la qualità ambientale e a digitalizzare e innovare i processi connessi alla gestione della risorsa idrica.

Alla base della componente è presente una riforma tesa alla semplificazione normativa e all'accelerazione delle procedure relative agli interventi nel settore idrico e al rafforzamento della governance nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento idrico.

Gli interventi si sostanziano in 3 linee di progetto: interventi sul dissesto idrogeologico, interventi per la resilienza; valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico dei comuni; sistemi di gestione dei rifiuti raccolti a mare nelle aree portuali.

In particolare, gli interventi della componente favoriscono la sostenibilità ambientale, lo sviluppo socioeconomico del Paese, la competitività territoriale e l'ammodernamento infrastrutturale, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, ove si registra una pesante arretratezza nella gestione dei servizi pubblici essenziali nei settori idrico. L'ammontare complessivo dei progetti considera **15,03 miliardi di Euro.**

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

Le evidenze emerse dal piano italiano sulla Missione Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica mostrano la centralità del tema della **riqualificazione energetica degli edifici** – pubblici e privati – che assorbe il 43% delle risorse. Importanti anche le risorse destinate all'efficientamento della risorsa idrica (€ 9 miliardi) e del territorio (€ 6 miliardi). Nonostante il consistente ammontare della componente "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile" (€ 18 miliardi, 26% delle risorse), **le risorse stanziate per i singoli interventi risultano meno rilevanti rispetto alla centralità dei temi, in particolare sul fronte della produzione di energia da rinnovabili (€ 4 miliardi, 5%)** e della mobilità sostenibile (€ 7 miliardi, 11%). Questo è uno degli aspetti di criticità del piano sul fronte della transizione ecologica, insieme alla mancanza di informazioni chiave sui risparmi energetici previsti (e target) dagli investimenti. Di conseguenza, anche l'obiettivo prioritario di riduzione delle emissioni e gas clima alteranti, pari ad almeno il 55% entro il 2030 e di neutralità climatica entro il 2050, previsto dal European Green Deal, necessita di una maggiore esplicitazione degli impatti previsti dal piano.

Come già delineato nel confronto tra i vari piani degli Stati Membri, il **piano francese** è una delle best practice dal punto di vista del dettaglio degli interventi. Con riferimento alla transizione verde, il piano francese dedica il 30% delle risorse totali, con particolare attenzione all'efficienza energetica degli edifici e il supporto alla filiera industriale dell'idrogeno. Uno dei progetti più interessanti è quello dello sviluppo del settore dell'idrogeno verde, strategia ancora in fase di finalizzazione in Italia. La strategia francese si sviluppa sulla base di diverse leve: sostegno a progetti condotti dalle imprese al fine di favorire un'offerta di soluzioni integrata; creazione di un meccanismo di sostegno al fine di stimolare bandi gara su progetti di ricerca dedicati; **realizzazione di un progetto europeo congiunto** (IPCEI) **per l'industrializzazione sul territorio di celle a combustibile**, serbatoi e materiali per consentire lo sviluppo dei veicoli a idrogeno. L'obiettivo è quello di ridurre le emissioni di CO2 grazie allo sviluppo dell'energia a idrogeno e alla creazione di nuovi posti di lavoro (dai 50.000 ai 100.000 entro il 2023) nella filiera idrogeno.

Un'altra criticità riscontrata nel piano italiano è la mancanza di riforme relative alla mobilità sostenibile, nonostante sia uno dei pilastri strategici e innovativi. Alcuni Stati Membri, infatti, presentano nel loro piano riforme legate al trasporto pubblico o a veicoli elettrici.

In **Germania**, il 22,6% delle risorse viene dedicato alla mobilità sostenibile, in particolare allo sviluppo dei veicoli elettrici a batteria e a idrogeno. A tal fine, il piano prevede una riforma sulla tassazione dei veicoli in cui sarà introdotta un'esenzione fiscale per i veicoli puramente elettrici e una riduzione fiscale per le autovetture a basse emissioni. Inoltre, è prevista una proroga del periodo di prima registrazione per la concessione dell'esenzione fiscale decennale per i veicoli puramente elettrici.

Anche nel piano del **Portogallo** sono presenti riforme sui trasporti pubblici che possono essere prese ad esempio. Nel caso del Portogallo, la riforma consiste in una molteplicità di interventi tra loro sinergici:

- riduzione delle tariffe dei trasporti pubblici
- programma di finanziamento per nuovi servizi di trasporto sostenibile
- rinnovo delle flotte dei veicoli con vetture più sostenibili
- ampliamento della rete metropolitana Lisbona-Porto
- misure fiscali, come la detrazione dell'IVA associata all'acquisto di abbonamenti mensili e annuali, nei bonus per l'acquisto di veicoli 100% elettrici (inclusi motocicli e bici elettriche) e nei nuovi punti di ricarica elettrici.

3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

La Missione **Infrastrutture per una mobilità sostenibile** ha come obiettivo prioritario la realizzazione di un sistema infrastrutturale all'avanguardia, digitalizzato e sostenibile in tutto il territorio italiano.

Obiettivi della Missione:

- Realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale
- Introdurre sistemi digitali di monitoraggio da remoto per la sicurezza delle arterie stradali e conseguenti urgenti opere per la messa in sicurezza arterie stradali, ponti e viadotti ammalorati
- Investire per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo

La missione Infrastrutture per una mobilità sostenibile si concretizza in 2 componenti che prevedono 4 linee progettuali e un quadro di riforme procedurali, per un ammontare complessivo di risorse pari a **31,98 miliardi di Euro** (14,3% del totale).

ALTA VELOCITÀ FERROVIARIA E MANUTENZIONE STRADALE 4.0

La componente destinata allo sviluppo della rete ferroviaria e alla messa in sicurezza delle arterie stradali ha come obiettivi specifici: il potenziamento del trasporto passeggeri e merci con conseguente decarbonizzazione e riduzione delle emissioni inquinanti; lo sviluppo della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di percorrenza; la digitalizzazione dei sistemi di controllo e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali; lo sviluppo della competitività dei traffici e il sostegno al sistema produttivo del Mezzogiorno.

Al fine di promuovere l'efficacia dei progetti è stata definita una riforma tesa ad accelerare l'iter di approvazione dei contratti e semplificare le procedure in materia di autorizzazione, con il conseguente trasferimento della titolarità di una parte delle opere delle strade provinciali ad ANAS.

La componente si differenzia in due linee di intervento: opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese; messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti, per un totale di **28,3 miliardi di Euro**.

Gli interventi della linea **opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese** danno attuazione alle indicazioni strategiche e programmatiche dell'allegato al DEF #Italia veloce, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020. I principali investimenti riguardano l'alta velocità e la realizzazione di alcune tratte fondamentali: Napoli-Bari, Brescia-Verona-Vicenza-Padova e Salerno-Reggio Calabria. Nel piano è presente, inoltre, un quadro dello sviluppo infrastrutturale relativo alla costruzione delle nuove linee ferroviarie suddiviso per quadranti

geografici: quadrante Nord-Ovest, quadrante Nord-Est, Centro e Sud. I progetti riguardanti il Mezzogiorno sono in linea con gli obiettivi del "*Piano Sud 2030, Sviluppo e coesione per l'Italia*". Questa linea di intervento è la più consistente in termini di risorse dedicate, in quanto ammonta a **26, 70 miliardi di Euro**.

Il progetto per la **manutenzione stradale 4.0**, stimato per **1,6 miliardi di Euro**, propone un aumento della digitalizzazione per gestire i flussi di traffico e pianificare le attività di manutenzione e la messa in sicurezza in modo smart ed economico, oltre che ad aumentare notevolmente la resilienza della rete stessa.

INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA

La componente riguarda una serie di interventi relativi al settore della logistica ed in particolare del sistema marittimo. Gli obiettivi sono il potenziamento della competitività del sistema portuale italiano, la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico dei porti, la digitalizzazione della catena logistica e del traffico aereo, la riduzione delle emissioni connesse all'attività di movimentazione merci.

Con riferimento al progetto integrato **Porti d'Italia**, gli interventi di questa componente riguardano investimenti su porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europea e lo sviluppo dei porti del Sud anche a fini turistici. All'interno del progetto sono presenti interventi volti alla sostenibilità ambientale "Green Ports" integrati con progetti di elettrificazione delle banchine "Cold ironing". Il progetto vale **3,32 miliardi di Euro.**

Sono previste, inoltre, alcune riforme legate alla semplificazione dei procedimenti per la pianificazione portuale e al Regolamento delle concessioni e alle procedure della logicista e digitalizzazione dei documenti.

La linea di intervento sui sistemi logistici consiste in una propensione verso la digitalizzazione avanzata attraverso la creazione di piattaforme di interlocuzione per la gestione, il monitoraggio e lo scambio bidirezionale delle spedizioni. Il progetto Digital Innovation dei sistemi aeroportuali rientra in questa linea di intervento che, complessivamente, vale **360 milioni di Euro**.

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

La crisi da Covid-19 ha fatto emergere drammaticamente le insufficienze e i ritardi pregressi legati alle infrastrutture e il Piano per la Ripresa e la Resilienza è divenuto necessario al fine di risolvere questo stallo. È tuttavia fondamentale una trasformazione radicale nella programmazione degli investimenti, trasformazione che, soprattutto per quanto riguarda la loro implementazione, nel piano attuale ancora non è presente. Per il settore delle infrastrutture è necessaria una **semplificazione dell'apparato legislativo e burocratico degli appalti pubblici** e una **revisione dei dispositivi di pianificazione**. Inoltre, in questo campo forse più che negli altri, il fattore del tempo e delle milestones risulta decisivo per una efficiente realizzazione dei progetti.

Non emerge nel documento un disegno complessivo che leghi gli investimenti infrastrutturali portuali alle reti ferroviarie e stradali e che potrebbe portare ad una effettiva integrazione e coesione territoriale. In particolare, circa il 90% delle risorse della missione viene stanziato per la linea di intervento ferroviaria, mentre le risorse destinate alle infrastrutture portuali è molto limitata, rispetto alla lista dei programmi contenuti nei progetti.

Più consistenti, invece, appaiono le risorse relative alla sostenibilità ambientale ("Green Ports"), all'elettrificazione delle banchine "Cold ironing", e alla digitalizzazione dei porti al fine di un'innovazione sul piano tecnologico e ambientale.

Dal confronto con i piani degli altri Paesi, il tema delle infrastrutture è spesso presente, anche se è quasi sempre all'interno di altre macro-componenti e con limitate risorse dedicate. Simili al caso italiano, in cui le infrastrutture rappresentano una delle sei missioni strategiche, si distinguono i piani della **Spagna** e della **Bulgaria**. Il piano spagnolo dedica il 12,2% dei fondi stanziati alle infrastrutture (€ 8,8 miliardi), i cui progetti sono maggiormente focalizzati sulla sostenibilità delle infrastrutture per la preservazione degli ecosistemi naturali, della biodiversità e delle risorse idriche. Il documento bulgaro, invece, dedica il 22% delle risorse totali alla missione "Bulgaria Connessa" (€1,4 miliardi) divisa nelle due aree: connessione digitale e connessione dei trasporti. I progetti più rilevanti del piano sono relativi alla modernizzazione dei sistemi di sicurezza e di efficienza energetica delle ferroviarie per la rete TEN-T, la ristrutturazione e la riabilitazione delle stazioni principali secondo criteri di sostenibilità, estensione della rete TEN-T attraverso la costruzione di sistemi di telegestione e telecontrollo.

4. ISTRUZIONE E RICERCA

La Missione **Istruzione e ricerca** indirizza una serie di interventi e riforme teso all'ampliamento delle competenze, il potenziamento e il supporto alla ricerca e l'internazionalizzazione della formazione.

Obiettivi della Missione:

- Colmare il deficit di competenze che limita il potenziale di crescita del nostro Paese e la sua capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali
- Migliorare i percorsi scolastici e universitari degli studenti; agevolarne le condizioni di accesso per accrescere l'incentivo delle famiglie a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani
- Rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni

La missione si concretizza in 24 progetti distinti in due componenti:

- **Potenziamento delle competenze e diritto allo studio**
- **Dalla ricerca all'impresa**

L'ammontare complessivo destinato alla missione è pari a **28,56 miliardi di Euro** (12,7% del totale).

Le riforme considerate hanno l'obiettivo prioritario di rimuovere barriere di accesso alle iniziative di investimento in ricerca e sviluppo da parte del settore pubblico e privato, al fine di realizzare una gestione efficiente delle risorse.

POTENZIAMENTO DELLE COMPETENZE E DIRITTO ALLO STUDIO

La componente persegue la finalità di potenziare le competenze, in particolare nella scuola di I e II grado, di ridurre il tasso di abbandono scolastico e di ridurre i divari territoriali. Tra i macro-obiettivi rientra anche quello di colmare i gap che emergono dal confronto europeo, sia in termini di conoscenze di base che dimostra un~~a~~ forte ritardo rispetto alla media OCSE (come testimoniato dai risultati dell'indagine PISA), sia relativo alla percentuale di giovani in possesso di un titolo di studio di livello terziario (28% rispetto alla media OCSE del 44%).

Le principali riforme previste per la realizzazione di questi obiettivi sono la riforma del sistema di reclutamento dei docenti, al fine di ridisegnare le procedure concorsuali, la riforma che rafforza il sistema ITS attraverso il potenziamento del modello organizzativo e didattico, la riforma del sistema di orientamento formativo e quella dell'aggiornamento della disciplina dei dottorati che semplifica le procedure per il coinvolgimento delle imprese.

L'ammontare stanziato per questa componente è di **16,72 miliardi di Euro** e sono previste tre linee d'azione: accesso all'istruzione e riduzione dei divari territoriali; competenze STEM e multilinguismo; istruzione professionalizzante e ITS.

La prima area di intervento riguarda il **potenziamento delle competenze e il diritto allo studio** e prevede investimenti in alloggi per studenti, borse di studio e accesso gratuito alle università, fondo per il tempo pieno e piano asili nido al fine di incrementare l'offerta formativa e allo stesso tempo conciliare i temi di vita e lavoro delle famiglie. Inoltre, il piano per il potenziamento delle competenze di base include un investimento rivolto alla riduzione dei divari territoriali e al contrasto all'abbandono scolastico. Questo intervento beneficia di **9,45 miliardi di Euro** e di risorse complementari dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

Con riferimento alle **competenze STEM e multilinguismo**, gli investimenti sono rivolti alla didattica digitale integrata e alla formazione continua del personale scolastico. L'intervento intende promuovere la digitalizzazione delle scuole, al fine di ridurre il divario territoriale e la realizzazione di ambienti di apprendimento innovativi. Le risorse dedicate ammontano a circa **5 miliardi di Euro** in aggiunta alle risorse complementari da progetti PON e dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

L'ultima linea di intervento riguarda **l'istruzione professionalizzante e gli Istituti Tecnici Superiori**, che prevedere la collaborazione su base regionale con il contributo delle Università e delle articolazioni locali. L'aumento dell'offerta di corsi di laurea professionalizzanti è fondamentale per il nostro Paese, in quanto determina la maggiore concentrazione del divario rispetto alla media europea. Infine, il programma di orientamento attivo nella transizione scuola-università è finalizzato ad aumentare l'attrattività delle discipline STEM e legate al digitale, materie in cui l'Italia risulta particolarmente indietro. Complessivamente, i progetti valgono **2,25 miliardi di Euro**.

DALLA RICERCA ALL'IMPRESA

La componente "Dalla ricerca all'impresa" ha come obiettivo quello di potenziare la crescita del sistema economico attraverso investimenti in R&S colmando i divari territoriali e delle imprese. Rafforzare la propensione all'innovazione del sistema produttivo comporterebbe una maggiore domanda di competenze avanzate che avrebbe quindi l'effetto di ridurre l'attuale squilibrio fra domanda e offerta di elevate competenze.

Questa componente prevede uno stanziamento di **11,77 miliardi di Euro** e due linee di intervento: rafforzamento di R&S e delle iniziative IPCEI (*Importante Progetto di Interesse Comune Europeo*); trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione.

La prima linea di intervento ha come obiettivo il potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca, nuovi poli per l'innovazione e la ricerca e sviluppo degli IPCEI con partnership ed investimenti pubblici e privati. Tali interventi daranno un significativo contributo a ridurre il divario di spesa in ricerca e sviluppo rispetto agli Paesi più avanzati. Nel dettaglio, i progetti consistono in programmi di partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca e imprese, in finanziamenti per i giovani ricercatori, in incentivi pubblici alle imprese italiane per la partecipazione a

iniziative IPCEI e partenariati in ricerca e innovazione, nell'istituzione di fondi quali il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2021-2027 e quello per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca nel Mezzogiorno. I costi previsti per questi progetti ammontano a **7,29 miliardi di Euro**.

I progetti che rientrano nell'ambito "**Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione**" sono tesi al miglioramento delle competitività delle istituzioni di ricerca al fine di creare un ecosistema attraente per i flussi internazionali di risorse di talento. In particolare, verranno introdotti una serie di istituti di ricerca distribuiti in tutto il territorio nazionale, attraverso un finanziamento pubblico-privato. Una componete rilevante consiste nel rafforzamento di "ecosistemi di innovazione" interdisciplinari attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture digitali, integrazione di intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche e metodi avanzati applicati al business. Complessivamente, la linea di intervento vale **4,48 miliardi di Euro**.

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

La missione **Istruzione e Ricerca** prevede numerosi interventi in tema di diritto allo studio, dall'aumento dell'edilizia scolastica agli alloggi per studenti, sgravi fiscali e anche asili nido, con misure sia di spesa corrente che di investimento. A livello strategico, il focus è sulla diffusione di competenze STEM e sul colmare lo skills mismatch, in particolare con riforme ed investimenti sugli istituti tecnici per la loro apertura alle aziende del territorio. A livello universitario, l'obiettivo è creare ecosistemi dell'innovazione specializzati e diffusi sul territorio, con una riforma dei dottorati e la creazione di partnership pubblico-private.

Le iniziative relative all'Istruzione sono numerose e interessanti, tuttavia, l'obiettivo di colmare i gap rispetto agli altri Paesi Europei sembra ancora molto lontano. Innanzitutto, **l'ammontare di risorse dedicate alla missione risulta molto limitato rispetto alla quantità degli interventi previsti su diversi fronti.**

Tuttavia, **anche nel resto d'Europa l'istruzione non emerge come una delle priorità**. L'unico caso in cui ha maggiore peso rispetto ad altre componenti è quello **spagnolo**, in cui l'educazione è la prima componente per quantità di risorse allocate (€ 12,7 miliardi, 17,6%) e in cui le principali linee di intervento sono un "Piano nazionale per le competenze digitali", un "Piano strategico per la formazione professionale" e la modernizzazione e digitalizzazione del sistema educativo, con un focus sull'educazione della prima infanzia (0-3 anni). Il tema dell'istruzione nel **piano tedesco**, invece, viene affrontato solo dal punto di vista della digitalizzazione (4,9% delle risorse allocato alla componente Istruzione Digitale) attraverso investimenti per i devices degli insegnati, per lo sviluppo delle piattaforme per l'insegnamento e per i centri tecnologici di eccellenza per la formazione. Nel **piano francese**, infine, l'istruzione primaria e secondaria passa in secondo piano rispetto agli interventi relativi alle Università e alla ricerca. Il focus del piano francese sono infatti i giovani prossimi al mercato del lavoro.

Anche l'Italia dedica una parte importante alla ricerca, a cui si aggiungono riforme nel sistema universitario come la riforma dei dottorati o iniziative di partenariato

pubblico-privato. Il documento sembra dunque voler puntare su giovani ricercatori e tecnologie emergenti, ma per certi versi molti progetti risultano ancora vaghi e poco definiti, non collegati fra loro e privi di un'analisi puntuale sui risultati attesi e delle condizioni abilitanti per la loro implementazione.

5. INCLUSIONE E COESIONE

La Missione **Inclusione e coesione** è di grande rilevanza in quanto persegue gli obiettivi trasversali del Piano per la Ripresa e la Resilienza: empowerment femminile e contrasto alle discriminazioni di genere, sviluppo delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno.

Obiettivi della Missione:

- Rafforzamento delle politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati
- Aumento dell'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale
- Sostenere l'imprenditoria femminile come strumento di autonomia economica
- Potenziare il servizio civile universale stabilizzando i posti annui disponibili
- Potenziamento della quantità e qualità delle infrastrutture sociali, per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità
- Recupero e rigenerazione di edifici e territori urbani, con particolare attenzione a periferie e aree interne del paese
- Ristrutturazione – e dotazione di investimenti di domotica - di abitazioni da destinare a percorsi di vita indipendente di anziani non autosufficienti e persone con disabilità
- Realizzazione di impianti sportivi e parchi urbani attrezzati, che contrastino il degrado urbano, favoriscano la socializzazione dei giovani, e contrastino la marginalizzazione sociale
- Ampliamento dell'offerta residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (social housing) nonché di abitazioni a prezzi più bassi di quelli di mercato
- Interventi speciali per la Coesione territoriale mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in ambiti territoriali specifici

La missione si esplicita in una serie di riforme e investimenti che si differenziano in tre componenti:

- **Politiche per il lavoro**
- **Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore**
- **Interventi speciali per la coesione territoriale**

L'ammontare complessivo destinato alla missione è pari a **27,63 miliardi di Euro** (12,3% del totale).

POLITICHE PER IL LAVORO

La prima componente della missione mira a sostenere i livelli di occupazione, in particolare dei giovani, con azioni volte a favorire l'acquisizione di nuove competenze, lo svolgimento di programmi di apprendistato duali e il sostegno all'imprenditorialità femminile.

In particolare, **due riforme** sono alla base del raggiungimento degli obiettivi della componente. La prima, "Politiche attive del lavoro e nuove competenze dei lavoratori", ha lo scopo di riformare le politiche attive attraverso il potenziamento di centri per l'impiego nell'analisi del fabbisogno delle competenze e nell'istituzione di programmi di orientamento al lavoro che coinvolga il pubblico e il privato. L'altra riforma prevede, invece, un intervento strategico nazionale di riorganizzazione della formazione (life-long learning, reskilling e upskilling) dei lavoratori, occupati e disoccupati.

Gli interventi della componente "Politiche per il lavoro" considerano, innanzitutto, investimenti in attività di upskilling, reskilling e life-long learning di lavoratori e imprese, che mirano a far ripartire la crescita della produttività e migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. Inoltre, un progetto specifico è destinato al sostegno all'imprenditorialità femminile al fine di favorire l'indipendenza economica delle donne. Verrà infine potenziato il servizio civile universale incrementando la qualità dei progetti e il numero di giovani (80 mila volontari) che contribuiscano alla coesione sociale del Paese.

Lo stanziamento per la seguente componente è pari a **12,62 miliardi di Euro**.

INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

L'obiettivo primario della componente "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" è quello di aumentare i **sistemi di assistenza** alle persone più fragili (minori, anziani e persone con disabilità) e promuovere **modelli di rigenerazione urbana** volti a creare infrastrutture in favore di una maggiore inclusione e integrazione sociale.

È prevista una riforma del Terzo Settore ancora in fase di definizione.

Gli investimenti riguardano lo sviluppo di servizi socioassistenziali e di infrastrutture sociali a favori di minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità. Inoltre, un progetto di Social Housing per il sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (affordable housing) attraverso un meccanismo a leva con l'investimento in fondi target.

Complessivamente, la componente considera risorse dedicate per **10,83 miliardi di Euro**.

INTERVENTI SPECIALI DI COESIONE TERRITORIALE

Infine, elemento chiave della missione è la promozione della valorizzazione delle aree interne, dei territori del Mezzogiorno e delle aree colpite da terremoti.

A tal fine, sono state considerate quattro linee di intervento e una riforma.

La riforma consiste nel rafforzamento delle misure a favore delle aree interne del Paese colpite dal sisma attraverso l'erogazione di maggiori servizi, il potenziamento delle infrastrutture sociali e l'assegnazione del cosiddetto superbonus 110%.

La prima linea di intervento consiste in una **strategia nazionale per le aree interne** (SNAI) che, in coerenza con il Piano Sud 2030, prevede di migliorare la qualità dei servizi scolastici, sanitari e di mobilità e misure di sostegno all'imprenditoria giovanile.

Per le **aree colpite dal sisma** si prevede l'incentivazione della ricostruzione privata e pubblica e il sostegno alle attività economiche e produttive locali, valorizzando le risorse del territorio.

Con riferimento ai progetti di **innovazione rivolti alle regioni del Sud,** una parte degli investimenti è destinata a realizzare infrastrutture e laboratori per il trasferimento tecnologico al fine di riqualificare il tessuto urbano, rafforzare le competenze dei giovani e la collaborazione tra imprese, istituzioni e cittadini.

Infine, è previsto un intervento sulla **valorizzazione dei beni confiscati** alle mafie.

Le risorse stanziate per la componente Interventi speciali di coesione territoriale ammontano a **4,18 miliardi di Euro**.

In sintesi, nella definizione e implementazione dei progetti della missione Inclusione e Coesione, viene valorizzato molto il ruolo degli enti locali, il cui coinvolgimento è fondamentale per assicurare il finanziamento dei servizi forniti attraverso le strutture con risorse non considerate nel PNRR e che dovranno essere rafforzate nel corso della programmazione futura di bilancio. Inoltre, il contributo del Terzo Settore sarà necessario attraverso la coprogettazione di servizi e lo sfruttamento delle sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione.

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

La missione **Inclusione e Coesione** ha un ruolo centrale all'interno del piano italiano, in quanto si focalizza prevalentemente sulle tre categorie trasversali: Donne, Giovani e Sud.

In particolare, gli interventi precedentemente descritti mirano a sostenere i livelli di occupazione, in particolare dei giovani, con azioni volte a favorire l'acquisizione di nuove competenze, lo svolgimento di programmi di apprendistato duali e il sostegno all'imprenditorialità femminile. Inoltre, si punta ad aumentare i sistemi di assistenza alle persone più fragili (minori, anziani e persone con disabilità) e a promuovere modelli di rigenerazione urbana volti a creare infrastrutture in favore di una maggiore inclusione e integrazione sociale. Infine, elemento chiave della

missione è la promozione della valorizzazione delle aree interne, dei territori del Mezzogiorno e delle aree colpite da terremoti.

A livello Europeo, anche altri Paesi dedicano rilevante spazio ai temi dell'inclusione e della coesione territoriale. In **Germania**, uno dei capitoli di spesa è incentrato sul "Rafforzamento dell'inclusione sociale" (4,7% dei fondi) con particolare attenzione alle famiglie in difficoltà economiche, ai giovani disoccupati o prossimi al lavoro e agli anziani. Il piano della **Lettonia**, inoltre, dedica il 20% alla riduzione delle disuguaglianze e quello della **Grecia** il 25% alla componente Lavoro, Competenze e Inclusione Sociale.

Meno rilevante all'estero è il tema della coesione territoriale che invece è uno dei pilastri del piano italiano per il divario tra Nord e Sud. Rispetto al piano italiano, i temi presenti negli altri paesi hanno un focus maggiore sulla situazione delle famiglie in difficoltà economiche, uguaglianze sociali e il tema dei giovani per il mondo del lavoro. Su quest'ultimo tema il **piano francese** dedica una sezione del documento di 54 pagine e 26 progetti dettagliati, per un totale di 5,6 miliardi di Euro. Il Piano francese «1 giovane, 1 lavoro» era già stato annunciato dal Primo Ministro il 23 luglio 2020: tra agosto e dicembre sono stati assunti 1,2 milioni di giovani di età inferiore ai 26 anni con contratti di almeno tre mesi e sono stati firmati 495.000 contratti di apprendistato (+40 vs. 2019). I principali interventi del Piano Giovani riguardano il sostegno giovanile nel mercato del lavoro (€ 69 mln) e quello tramite specifiche azioni locali (€ 100 mln), l'assistenza ai datori di lavoro per contratti di apprendistato (€ 1,2 mld) e per contratti di professionalizzazione (€ 0,8 mld) e il sostegno alle imprese per l'assunzione di giovani sotto i 26 anni (€ 1,1 mld). In sintesi, gli interventi del piano francese sembrano essere molto più mirati e meno vaghi di quelli italiani, in particolare nel rapporto tra pubblico e privato.

6. SALUTE

Date le circostanze della pandemia da Covid-19, la **Missione Salute** ha un valore fondamentale all'interno del Piano. L'obiettivo generale è quello di rafforzare la capacità, l'efficacia e la resilienza del sistema sanitario nazionale di fronte agli impatti, attuali e futuri, sulla salute dei cittadini.

Obiettivi della Missione:

- Intervenire con azioni di rafforzamento sia del sistema ospedaliero sia, in particolare, della rete dell'assistenza territoriale, al fine di garantire omogeneità nella capacità di dare risposte integrate (di natura sanitaria e sociosanitaria), nonché equità di accesso alle cure
- Rafforzare la resilienza e la tempestività di risposta del sistema sanitario alle patologie infettive emergenti gravate da alta morbilità e mortalità, nonché ad altre emergenze sanitarie
- Dare impulso alla sanità digitale, disporre di soluzioni digitali per piani di presa in carico multidisciplinari e multiprofessionali in grado di integrare processi di cura ed assistenza, nonché di supportare la vicinanza e la comunicazione alle persone
- Promuovere e rafforzare il settore della ricerca scientifica, incrementando le risorse destinate alla ricerca biomedica e sanitaria anche attraverso la promozione di fondi equity e sviluppando le competenze che possano facilitare il trasferimento tecnologico
- Realizzare ospedali sicuri, tecnologici, digitali e sostenibili, con azioni miranti all'ammodernamento tecnologico delle strutture ospedaliere con particolare riferimento alle attrezzature di alta tecnologia e ad altri interventi orientati alla digitalizzazione delle strutture sanitarie
- Rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del Paese di fronte agli impatti sulla salute, attuali e futuri, associati ai rischi ambientali e climatici
- Rafforzare la compagine del personale sanitario, anche sotto il profilo formativo, al fine sviluppare le competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) nonché di colmare le carenze relative sia ad alcune figure specialistiche, sia nel campo della medicina generale

Il Sistema Sanitario Nazionale italiano è riconosciuto come uno dei pochi sistemi che, nonostante una spesa pubblica contenuta (pari al 6,4% del PIL, contro il 7,5% della media europea, il 9,9% della Germania e il 9,4% della Francia)[19] riesce a raggiungere adeguati risultati in termini di salute. Tuttavia, il quadro attuale, in particolare relativo all'assistenza sanitaria territoriale, mostra varie criticità, quali ad esempio ritardi nell'erogazione dei servizi, disomogeneità fra Regioni, carenza di formazione del personale e stato delle apparecchiature tecnologiche e informatiche.

[19] Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza una spesa sanitaria pubblica italiana pari al 6,5% del PIL, contro il 7,8% della media europea, il 9,6% della Germania e il 9,4% della Francia. Si tratta di dati OCSE aggiornati al 2017: nel testo abbiamo indicato i dati OCSE più recenti, al 2019.

La missione si esplicita in una serie di interventi e riforme volti a rendere più sinergica la risposta territoriale e ospedaliera e, al contempo, rafforzare l'attività di ricerca del SSN. In questo senso si intende promuovere nuovi programmi e modelli di gestione della sanità, ad es. assistenza di prossimità, superando la frammentazione territoriale. Inoltre, la componente intende definire un nuovo assetto istituzionale di prevenzione Salute-Ambiente-Clima.

Infine, è ritenuto fondamentale avviare una riforma del rapporto tra Salute e Ricerca anche con azioni di rivisitazione normativa, adozione di nuove tecnologie digitali, creando infrastrutture all'avanguardia della tecnica.

La missione si esplicita in due componenti:

- **Assistenza di prossimità e telemedicina**
- **Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria**

La riforma è trasversale alle due componenti ed è finalizzata a definire standard strutturali, tecnologici e organizzativi dell'assistenza territoriale.

Lo stanziamento delle risorse RRF comprende 18,01 miliardi di Euro a cui si aggiungono risorse REACT-EU per 1,71 miliardi, per un ammontare complessivo di **19,72 miliardi di Euro (8,8% del totale)**.

ASSISTENZA DI PROSSIMITÀ E TELEMEDICINA

Il fine principale della componente è quello di rafforzare il SSN attraverso un modello incentrato sui territori, superando la frammentazione e il divario strutturale regionale e garantendo omogeneità nell'accesso alle cure e ai servizi.

Si compone di due linee di intervento: potenziamento dell'assistenza sanitaria e rete territoriale; sanità pubblica ecologia (salute-ambiente-clima).

La prima consiste nel potenziare la prevenzione e l'assistenza territoriale attraverso la realizzazione di strutture ("**Case della Comunità**") come punti di riferimenti di prossimità e accoglienza e di presidi sanitari a degenza breve ("**Ospedali di Comunità**").

Con riferimento **all'assistenza domiciliare integrata** (ADI) è prevista una riorganizzazione della gestione delle cure domiciliari integrate e lo sviluppo di modelli digitali, che rendano possibili soluzioni e strumenti di **telemedicina** e connected care, fondamentali per la presa in carico al domicilio, il monitoraggio e la diagnosi in remoto dei pazienti.

Il progetto Salute ambiente e clima, invece, ha l'obiettivo di rafforzare il SSN di fronte agli impatti sulla salute associati ai rischi ambientali e climatici secondo una visione "One-Health e nella direzione "Planetary Health". In particolare, il progetto prevede di implementare un piano di investimenti associato alla riforma strutturale del Sistema Nazionale di Prevenzione Salute-ambiente e clima (SNPS) e di investimenti funzionali allo sviluppo di programmi operativi integrati di interesse nazionale.

Entro il 2022 si prevede di definire un Action plan per il l'istituzione di poli di eccellenza a livello nazionale e regionale, il rafforzamento di strutture sanitarie territoriali e di effettuare la Procedura per assegnazione di Bandi di ricerca triennali nazionali in Salute-Ambiente-Clima. Entro il 2026 si prevede di riqualificare in infrastrutture, risorse strumentali e umane il 100% delle strutture di riferimento nazionale SNPS e il 50 % delle strutture SNPS-SNPA, di finanziarie borse di studio universitarie, centri di formazione e progetti di ricerca su tematiche Salute/Ambiente/Clima.

Il totale delle risorse dedicate a questi progetti è stimato per **7,9 miliardi di Euro**.

INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA

L'ultima componente del piano è finalizzata a promuovere il settore della ricerca scientifica e innovare il SSN attraverso strumenti digitali e tecnologie avanzate.

Lo stanziamento di questo cluster è pari a 10,51 miliardi a cui si aggiungono 1,31 miliardi di REACT-EU, per un totale di **11,82 miliardi**.

Le due linee di intervento sono l'ammodernamento tecnologico digitale e la ricerca tecnologica e formazione.

La prima linea è finalizzata alla modernizzazione degli ospedali grazie a strumenti di alta tecnologia e digitalizzazione di tutti i processi clinico-assistenziali ospedalieri. È previsto un action plan entro il 2023 per la progettazione e la pianificazione degli interventi sulle grandi apparecchiature. L'obiettivo è acquistare e collaudare 2.648 grandi apparecchiature sanitarie e digitalizzare 184 strutture sanitarie sede di DEA.

Inoltre, è previsto un progetto teso a potenziare e ampliare a livello centrale il Sistema Informatico Sanitario nazionale entro il 2024.

Il secondo cluster, "Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione", è finalizzato alla valorizzazione e al potenziamento della ricerca biomedica del SSN, allo sviluppo di un ecosistema innovativo della salute e allo sviluppo di competenze tecnico-professionali in sanità.

EVIDENZE EMERSE E BENCHMARK

Il tema della sanità è l'**ultima missione del piano italiano**, anche dal punto di vista delle risorse allocate (8,8% sul totale). Rispetto agli altri Stati Membri che hanno presentato il piano, **la percentuale degli investimenti italiani sulla componente salute risulta tra le più basse**. In particolare, quasi tutti i Paesi, tranne Grecia e Repubblica Ceca, dedicano **più del 10%** delle risorse alla componente della sanità: la **Spagna**, per il capitolo Scienza e Innovazione in cui rientra il piano di rinnovamento del sistema sanitario nazionale dedica 11,9 miliardi di Euro (16,5%); la **Francia** stanzia 6 miliardi di Euro (15%) per la sanità; la **Germania** investe circa 5 milioni (15,4%) nel rafforzamento del SSN. Anche le

percentuali dei Paesi con piani meno sostanziosi dedicano maggiori risorse alla sanità: **Lettonia** 11%, **Slovenia** 10% e **Slovacchia** 25%.

Una delle criticità maggiori del piano italiano è, perciò, l'insufficiente stanziamento di risorse per il Sistema Sanitario Nazionale, nonostante sia già stato fatto un passo avanti tra la prima e la seconda versione del piano (10,7 miliardi in più). Il fabbisogno iniziale di risorse stimato a settembre dal Ministero della Salute per gli interventi di edilizia sanitaria ammontava a 68 miliardi da stanziare in vista di 20 progetti per i prossimi cinque anni. Considerati i 19,72 miliardi dedicati alla missione Salute, perciò, rimane un gap piuttosto ampio di fondi necessari per il rafforzamento del sistema sanitario. In particolare, sono necessarie maggiori risorse per garantire la sicurezza di tutte le strutture sanitarie, un maggiore accesso alle cure, il rafforzamento e l'innovazione dei servizi sociosanitari territoriali, l'ammodernamento tecnologico, il rafforzamento del personale sanitario e la riduzione delle disuguaglianze a livello nazionale e regionale.

Il piano, inoltre, non risolve lo storico problema di competenze fra enti diversi (in primis Stato/Regioni, ma anche municipalità e altri soggetti pubblici), che, soprattutto per ciò che riguarda la sanità, è uno dei principali motivi di rallentamento degli investimenti e dei progetti pubblici. La mancanza di una visione e di un'esecuzione omogenea, di una cooperazione e un coordinamento tra gli enti, è un grande rischio che potrebbe comportare un'inefficace gestione delle risorse e dei progetti previsti.

Anche negli altri Paesi Europei il coordinamento con gli enti locali in ambito sanità è un tema rilevante. In **Francia**, la gestione dei processi viene affidata a livello territoriale alle agenzie regionali della salute (ARS), ossia un organismo "deconcentrato" dello Stato, e agli ospedali, insieme all'agenzia nazionale per il digitale in sanità (*Agence du numérique en santé*).

In **Germania**, il focus principale è il sostegno alla ricerca e allo sviluppo dei vaccini necessari contro il Covid-19 e la digitalizzazione dei servizi sanitari a livello nazionale. Il modello sanitario tedesco, in particolare, è regolato dallo Stato centrale che detta le regole del sistema e le condizioni generali per le cure mediche. Le assicurazioni, i ministeri sanitari degli Stati Federali e le associazioni mediche operano in questo quadro, autogovernandosi a livello di Lander in termini di servizi, qualità, finanziamenti e infrastrutture.

3.3. IL NODO DELLA GOVERNANCE E DELL'ATTUABILITÀ

Un fattore critico di successo è rappresentato dalla capacità di identifica in modo univoco, chiaro e puntuale la **governance** dell'intero Piano in tutte le sue fasi: **progettazione**, **esecuzione** e **monitoraggio**.

La progettazione ad alto livello sembra incardinata nel Ministero dell'Economia, con il supporto dei Ministeri competenti sulle singole materie. Rimane tuttavia il nodo della progettazione a livello più puntuale, ancora da sciogliere. La governance dell'esecuzione e del monitoraggio non sono state espresse nella prima bozza di piano e saranno, auspicabilmente, delineate entro fine aprile.

Le criticità relative alla governance nascono dal **complesso apparato burocratico nazionale e dai molteplici livelli in esso contenuti**. L'Italia ha – caso quasi unico in Europa – un sistema misto in cui, pur non essendo un sistema federale, enti territoriali (le Regioni) godono di ampie facoltà di regolamentazione in diversi settori strategici.

La tabella sinottica presentata nella figura seguente riassume la molteplicità di ambiti in cui le Regioni godono di un certo grado di autonomia. Questa duplicazione di competenze può portare – soprattutto nei momenti in cui sarebbe opportuna una direzione unitaria – a strategie frammentate e, inevitabilmente, meno efficaci. Un caso paradigmatico è rappresentato dall'eterogeneità dei piani vaccinali proposti e implementati dalle differenti Regioni, in cui ogni amministrazione locale si è mossa in ordine sparso.

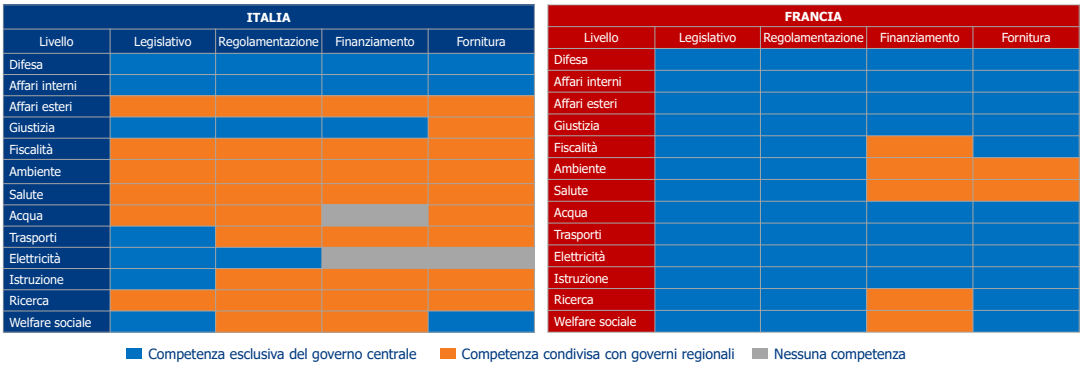


Figura 26. Tabella sinottica di confronto fra competenze in Italia e in Francia. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2021.*

Alcuni degli ambiti di intervento di Piano sono formalmente di competenza locale: è il caso del capitolo sulla sanità, il trasporto pubblico locale, parte delle politiche attive del lavoro. In sintesi, il rischio che in assenza di un forte coordinamento – sia esso dovuto all'accentramento delle competenze piuttosto che ad un ruolo attivo della Conferenza Stato-Regioni – non si riesca ad implementare una strategia unitaria è rilevante.

Il vulnus – ben noto – risiede nella **riforma del Titolo V della Costituzione del 2001**, che ha introdotto la legislazione concorrente e ridefinito le responsabilità, generando una forma ibrida e complessa di governance multilivello.

Ad esempio, di ciò si può osservare come negli anni successivi alla riforma siano aumentati i ricorsi alla Corte Costituzionale sui conflitti di attribuzione di competenze.[20]

[20] Una più approfondita disamina degli impatti dei conflitti di attribuzione Stato-Regioni si può trovare nel report *La P.A. da peso aggiunto a potenziale aiuto alla crescita del Paese* [2019], The European House – Ambrosetti, liberamente consultabile al seguente link.

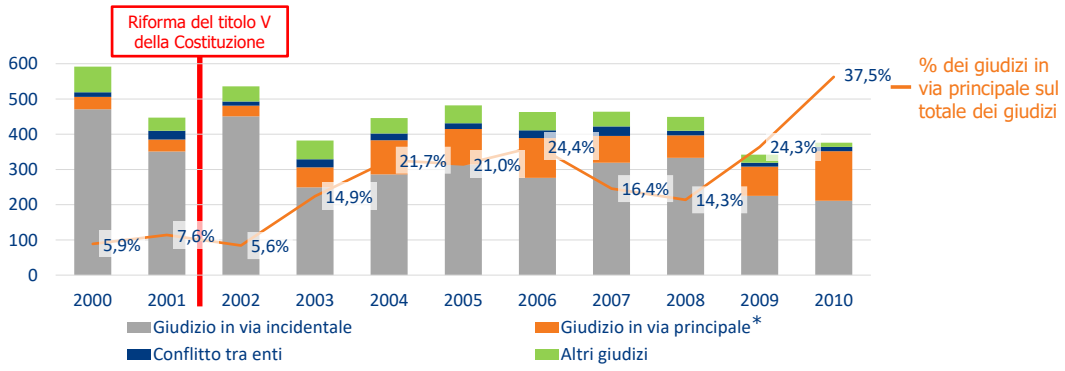


Figura 27. Numero di giudizi espressi dalla Corte Costituzionale per anno e tipologia (valori assoluti e % sul totale), 2000 – 2010. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Corte Costituzionale, 2021. (*) Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza.*

Il coordinamento fra enti non riguarda solo il rapporto fra Stato e Regioni, ma coinvolge anche enti territoriali. Secondo l'audizione parlamentare del 1 marzo 2021 del presidente di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Antonio Decaro i Comuni avranno competenza diretta per investimenti dal valore di 43 miliardi di Euro.

A questo riguardo emergono dei nodi critici: l'esperienza del recente passato, relativa all'utilizzo dei progetti finanziati dal Fondo sociale europeo, mostrano una situazione molto eterogenea, nella capacità di impiegare le risorse, fra i differenti Comuni del territorio italiano.

Il grafico successivo riporta, nel pannello a sinistra, il numero di progetti in Cui i comuni sono stati unici attuatori o realizzatori; emerge una chiara difformità geografica, con i Comuni del Nord molto più esperti e abituati a gestire pratiche di questo tipo rispetto alle controparti al Centro e al Sud. La diversa esperienza emerge anche dal pannello di destra, che rappresenta la percentuale di attivazione, intesa come rapporto fra pagamenti effettivi e finanziamenti disponibili. Se i Comuni del Nord sono riusciti ad impiegare la quasi totalità dei fondi disponibili, i Comuni del Centro e del Mezzogiorno hanno sfruttato **meno della metà** dei fondi disponibili.

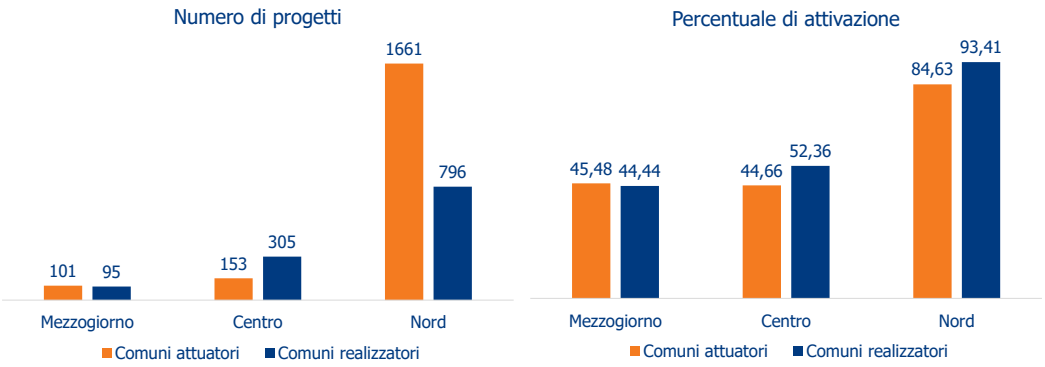


Figura 28. Utilizzo dei Fondi sociali europei (a sinistra: numero di progetti; a destra: rapporto fra impieghi e risorse disponibili), 2014-2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Open Coesione, 2021.*

Le difformità regionali evidenziano un diverso grado di competenza che deve essere necessariamente affrontato, anche in virtù dell'obiettivo del Piano – trasversale a tutte le missioni – di riequilibrio territoriale. Precondizione necessaria e abilitante è l'effettiva capacità di impiegare i finanziamenti a disposizione.

Più in generale, si evidenzia in Italia una **non piena capacità di sfruttare i fondi europei**. Nuovamente, facendo riferimento all'ultimo ciclo di pianificazione economica europea (2014-2020), si evidenzia come l'Italia sia uno dei Paesi europei meno capaci di impiegare i finanziamenti a disposizione.

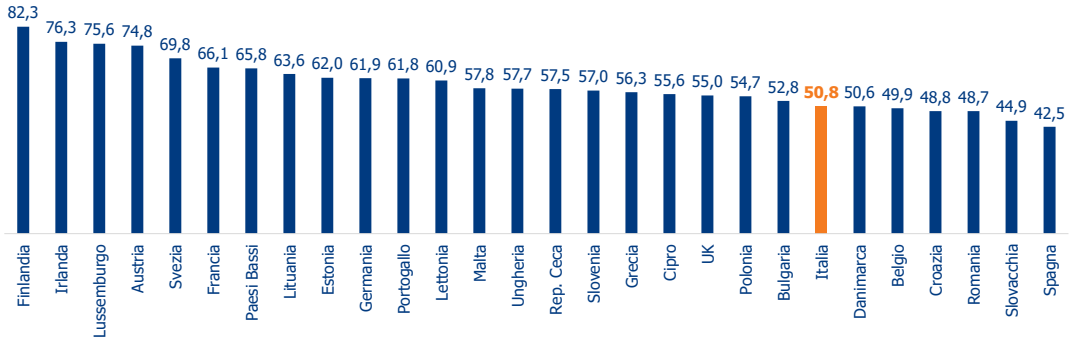


Figura 29. Utilizzo dei Fondi europei di sviluppo regionali (rapporto fra impieghi e risorse disponibili), 2014-2020. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Open Coesione, 2021.*

Sarebbe quindi opportuno immaginare, già in fase di scrittura del Piano, strutture **tecniche a supporto degli enti locali** per l'aiuto in tutte le fasi progettuali, dalla scrittura del bando all'implementazione e monitoraggio: il rischio di non utilizzare pienamente le risorse europee è presente.

Il secondo nodo è relativo alla governance dell'implementazione progettuale. L'ambito è complesso e non di facile risoluzione: la mera costruzione di una struttura tecnica sarebbe forse d'aiuto, ma non risolverebbe alla radice il problema. Anche in questo contesto è utile partire dalle recenti esperienze per identificare le criticità.

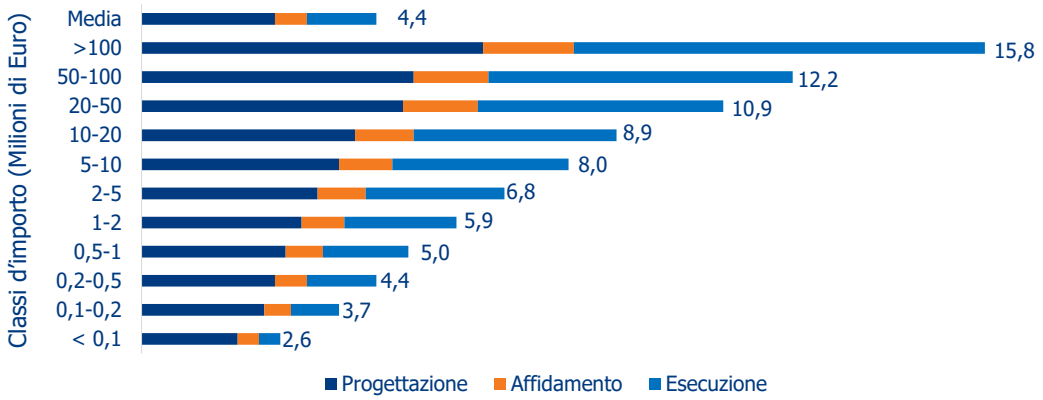


Figura 30. Tempi di attuazione degli investimenti infrastrutturali per classi d'importo (anni). *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Conti Pubblici Territoriali, 2021.*

Il grafico presentato in figura 30 evidenzia i **tempi di attuazione degli investimenti** infrastrutturali in Italia, suddivisi per classi d'importo.

Due sono gli elementi che saltano all'occhio: la lunga durata media (superiore ai quattro anni) e il progressivo aumentare del tempo necessario al crescere della dimensione dell'investimento. In parte questo è fisiologico (opere dal costo superiore hanno anche dimensioni superiori, e tempi tecnici di esecuzione maggiori), dall'altro questo è indice di inefficienze e complessità. A supportare questo secondo punto, la grafica in figura 31 evidenzia come più della metà del tempo non è dovuto alle fasi operative (progettazione, affidamento, esecuzione), ma ai **tempi di attraversamento** – temi amministrativi – fra le diverse fasi.

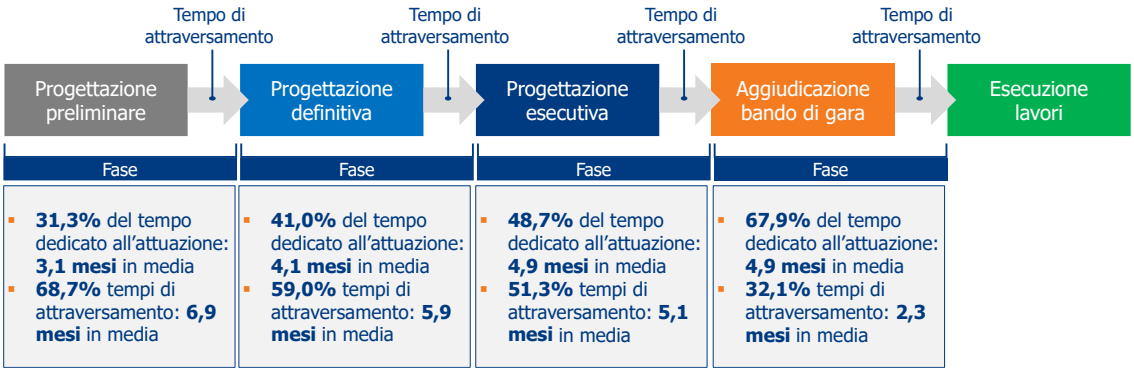


Figura 31. Schema di sintesi dei tempi tecnici per le opere infrastrutturali. *Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Conti Pubblici Territoriali, 2021.*

Complessivamente, i tempi di attraversamento tra le diverse fasi procedurali, prima ancora di arrivare alla fase di esecuzione dei lavori, fanno perdere oltre 20 mesi, il 54,3% della durata complessiva.

Risolvere questa criticità è complesso, e non si presta a soluzioni immediate: prevede una profonda ristrutturazione delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, con particolare riguardo alla struttura delle stazioni appaltanti e alle competenze a loro fornite, oltre che una discussione costruttiva sul miglioramento del Codice degli Appalti.[21]

Il terzo punto è relativo alla **governance del monitoraggio**. In questa direzione non è più possibile trarre evidenze dal recente passato, per il semplice fatto che non è mai stato previsto un sistema di metriche e KPI per la valutazione della portata di investimenti e riforme. Se per gli investimenti infrastrutturali propriamente detti il monitoraggio può essere immediato – basta osservare il SAL – per tutte le misure di più ampio respiro, le riforme strutturali, gli interventi economico-legislativi, il quadro è più complesso. L'auspicio è che, dal momento che il regolamento per il Recovery and Resilience Facility prevede l'esplicitazione di obiettivi e milestone, questo sia il momento in cui si introduca strutturalmente, nella pianificazione economica nazionale, un'ottica di misurazione e monitoraggio permanente.

[21] Una più estesa trattazione delle criticità legate al Codice degli Appalti è contenuta nella ricerca *Progetto 11,7: questo il rapporto tra investimenti strategici stanziati e opere in costruzione. Ne siamo consapevoli?,* [2019], The European House – Ambrosetti, liberamente consultabile al seguente link.

4. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Next Generation EU è, a livello europeo, un piano complesso e ambizioso. Prevede un utilizzo della leva fiscale mai sperimentato prima, introduce elementi di politica industriale e spinge verso un profondo ripensamento dell'intero contesto socioeconomico continentale. È, quindi, **ben più di una semplice risposa all'emergenza pandemica**.

L'Italia si accinge ad affrontare questa sfida partendo da una situazione indubbiamente di svantaggio: non solo è stato uno dei Paesi europei più colpiti dalla crisi, ma il recente passato evidenzia come il Paese non riesca a sfruttare appieno le opportunità di rilancio, a causa di una burocrazia farraginosa, dell'assenza nell'ultimo ventennio di politiche industriali, di strutture amministrative sottofinanziate e svuotate di competenze.

Proprio per questo motivo, **Next Generation EU è uno specchio di fronte al quale il Paese è posto**, che ci obbliga a confrontarci con tutti i nostri elementi di arretratezza. La dimensione economica del Piano è importante, e i vincoli della Commissione (37% di investimenti allocati nella transizione green e 20% nel digitale) incentivano una radicale trasformazione del Paese. Insomma: tutti gli elementi per usare Next Generation EU per un ripensamento profondo del nostro sistema produttivo e farne una forte leva di crescita ci sono. Sta a noi agire con decisione per eliminare i freni che hanno rallentato la crescita italiana negli ultimi vent'anni, e poter dire, fra qualche anno, che il Recovery and Resilience Plan è stato l'innesco di un cambiamento virtuoso.