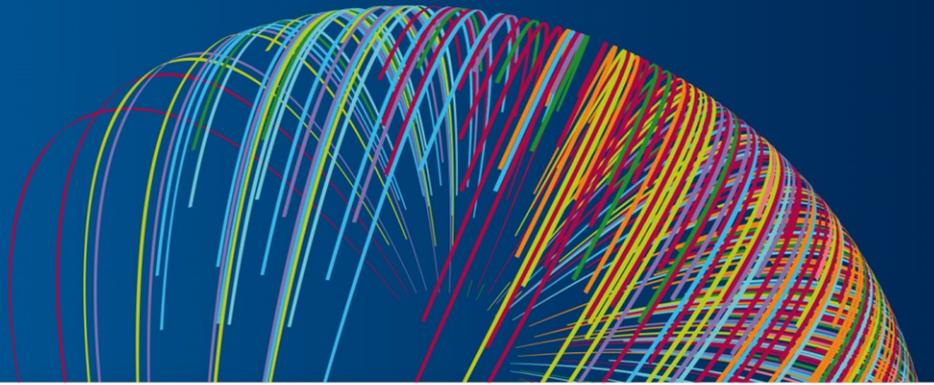


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea

Luglio 2021

181

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI

RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY.
UNA COMPARAZIONE TRA PAESI CHIAVE DELL'UNIONE EUROPEA

Davide Tentori e Antonio Villafranca

Davide Tentori, Research Fellow, ISPI

Antonio Villafranca, Direttore della Ricerca, ISPI

INDICE

Executive Summary	p. 3
Introduzione. L’UE dopo il Covid: quali prospettive economiche?	» 4
Come funziona la Recovery and Resilience Facility	» 7
<i>Quadro generale nell’ambito di NGEU</i>	» 7
<i>Risorse, beneficiari e contributori netti</i>	» 8
<i>Modalità di erogazione – condizionalità (prestiti/grants)</i>	» 8
<i>Priorità e aree di intervento: green, digitale e altri settori</i>	» 9
Focus Paese	» 10
<i>Italia</i>	» 10
<i>Francia</i>	» 12
<i>Germania</i>	» 14
<i>Spagna</i>	» 16
<i>Grecia</i>	» 18
<i>Polonia</i>	» 21
<i>Comparazione sintetica dei paesi presentati</i>	» 23
Conclusioni. Impatto economico atteso della RRF e implicazioni per le altre aree strategiche dell’UE	» 26

EXECUTIVE SUMMARY

I paesi dell'Unione europea sono stati colpiti pesantemente dalla crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19: nel 2020, il Pil ha subito una contrazione del 6,1% anche se le performance dei singoli Stati Membri sono state disomogenee. Le prospettive per la ripresa nel 2021-22 sono positive, anche se pesa l'incertezza legata al possibile perdurare dell'emergenza sanitaria.

L'adozione di Next Generation EU (NGEU) rappresenta un ambizioso tentativo da parte dell'Unione europea (UE) di rafforzare le prospettive di crescita e sviluppo nel medio-lungo periodo imboccando con decisione le due transizioni epocali a cui l'economia globale sta andando incontro: quella digitale e quella ecologica. Il principale strumento di NGEU è la Recovery and Resilience Facility (Rrf), che consta di 723,8 miliardi¹ suddivisi in 338 miliardi di erogazioni a fondo perduto e 385,8 miliardi di prestiti.

25 dei 27 Stati Membri dell'UE hanno presentato nei mesi scorsi alla Commissione europea i propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr), tenendo conto di una serie di criteri e linee guida elaborati da Bruxelles che hanno definito da una parte le risorse disponibili per ogni paese e dall'altra i progetti e le riforme per cui si richiedono i finanziamenti (ad esempio, tenendo conto del requisito di destinare almeno il 37% delle risorse alla transizione “verde” e il 20% a quella digitale).

Questo approfondimento analizza i Pnrr presentati da cinque paesi UE scelti come utili riferimenti per avere una panoramica esaustiva della direzione presa dagli Stati Membri: Francia, Germania e Spagna per la rilevante dimensione economica; Polonia, in quanto principale economia al di fuori dell'eurozona; Grecia, in quanto esempio di “ex Piig”² che, dopo aver affrontato una crisi economica molto profonda e complessa, ha iniziato un percorso di ripresa.

L'analisi effettuata ha potuto riscontrare numerose caratteristiche in comune tra i vari Piani nazionali, sia in termini di priorità tematiche che delle strutture di governance scelte per il coordinamento e il monitoraggio dei progetti. In generale, le valutazioni espresse dalla Commissione fino ad ora sono state positive anche se il piano polacco potrebbe presentare alcuni elementi di criticità legati ai progetti in ambito “green” e alla governance non sufficientemente autonoma dalla politica. Vengono sottolineati anche elementi di distinzione: ad esempio nella modulazione delle priorità, con alcuni stati (come ad esempio la Germania) che hanno posto maggiormente l'accento su priorità come la digitalizzazione dell'economia; o nella composizione delle risorse richieste, con l'Italia che – a differenza delle altre maggiori economie UE – ha deciso di accedere a tutte le risorse potenzialmente attivabili (richiedendo anche l'intero ammontare dei prestiti).

Infine, l'analisi identifica gli elementi di coerenza della Rrf e dei Pnrr nazionali con le più ampie priorità strategiche dell'UE, come il Green Deal europeo, o la nuova “Bussola per il Digitale”. Il successo dei NGEU sarà tanto maggiore quanto più i progetti messi in atto dai 27 Stati Membri contribuiranno al raggiungimento di questi obiettivi strategici, non solo stimolando la crescita economica ma anche contribuendo al posizionamento e alla leadership dell'UE su grandi temi globali come la transizione digitale e quella ambientale.

¹ Dato ai prezzi correnti. Ammonta a 672,5 miliardi ai prezzi del 2018.

² Acronimo inglese per “Portogallo, Italia, Irlanda e Grecia”, Paesi dell'UE in difficoltà negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2009.

INTRODUZIONE – L’UE DOPO IL COVID: QUALI PROSPETTIVE ECONOMICHE?

L’Unione europea è stata **una delle aree maggiormente colpite dalla pandemia**, non solo a livello sanitario ma anche economico. I lockdown imposti nel corso del 2020 hanno provocato una brusca frenata delle attività produttive, portando a una **contrazione del Pil del 6,1% nel 2020**, che è stata leggermente più marcata per i paesi dell’eurozona che hanno registrato un -6,5%.³ Nell’immediato, a livello mondiale la crisi economica indotta dal Covid-19 **ha provocato dei “vincitori” e dei “vinti”**: da una parte la Cina, che ha raggiunto il doppio intento di evitare l’ingresso in recessione (registrando una crescita del Pil del 2,3% nel 2020⁴) e di incrementare il proprio potere di mercato a livello internazionale; dall’altra l’Europa e gli Stati Uniti (il cui Pil si è invece contratto del 3,5%). Dati che rivelano in maniera abbastanza eloquente come lo “*shift to Asia*” (lo spostamento verso l’Asia) non solo sia proseguito, ma abbia anche accelerato.

Per quanto riguarda la performance dei singoli paesi UE, la natura simmetrica dello shock esterno provocato dalla pandemia ha fatto sì che **tutti i 27 Stati Membri**⁵ **abbiano subito una recessione**. La Spagna ha registrato il calo del Pil più pesante (-10,8%), mentre il Lussemburgo ha avuto una contrazione decisamente più contenuta (-1,3%) anche in ragione del suo peso economico ridotto e di una bassa dipendenza da servizi come il turismo. Tra gli Stati più importanti economicamente, segnaliamo la recessione particolarmente marcata dell’Italia (-8,9%) e della Francia (-7,9%), mentre Germania e Polonia hanno dimostrato una maggiore capacità di assorbire questo shock esterno perdendo rispettivamente il 4,8% e il 2,7% del Pil. Il blocco prolungato di buona parte delle attività produttive ha anche portato a un **aumento della disoccupazione** (raggiungendo un picco del 7,8% e dell’8,7% rispettivamente in UE-27 e nell’eurozona). Tuttavia, per il momento è stato possibile arginarla grazie ai meccanismi nazionali di cassa integrazione e a misure aggiuntive create *ad hoc* come il fondo Sure (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) che ha fornito risorse aggiuntive agli Stati Membri per tamponare l’aumento della disoccupazione.

Riguardo alle **conseguenze sui singoli settori produttivi**, com’è facile intuire, le industrie manifatturiere hanno subito un crollo della produzione a marzo e aprile 2020 (rispettivamente -11% e -20%), con settori come l’*automotive* e la meccanica strumentale che hanno registrato le maggiori perdite soprattutto per una contrazione che ha colpito simultaneamente sia il lato dell’offerta (attraverso interruzioni – seppur temporanee – a livello di catene di fornitura) che quello della domanda. Viceversa, industrie quali **chimica, farmaceutica, agroalimentare e informatica** hanno registrato una performance più positiva e la ripresa già in corso nella seconda parte del 2020 ha consentito una revisione al rialzo delle stime di crescita del Pil.⁶ Anche i settori dei servizi – soprattutto il **turismo** – sono stati particolarmente impattati dalla crisi soprattutto a causa delle restrizioni alla libertà di movimento. Gli arrivi di turisti stranieri (che contano in media fino al 13% del Pil dell’UE) sono calati tra il 60% e l’80% a seconda degli Stati, rappresentando una componente fondamentale della performance economica negativa nel 2020.⁷

³ Eurostat.

⁴ Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook*, 2021.

⁵ Si ricorda che il Regno Unito ha lasciato definitivamente l’UE il 31 gennaio 2020.

⁶ J.M. De Vet et al., *Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries*, pubblicazione per la Commissione per l’industria, la ricerca e l’energia del Parlamento Europeo, Lussemburgo, 2021.

⁷ M. Martini, *Tourism, hoping for a “hot” summer*, ISPI Commentary, ISPI, 4 marzo 2021.

TAB. 1 – TASSO DI CRESCITA REALE DEL PIL, SELEZIONE PAESI UE (2020-22)⁸

Paese	2020	2021	2022
Francia	-7,9%	6%	4,2%
Germania	-4,8%	3,6%	4,6%
Italia	-8,9%	5%	4,2%
Spagna	-10,8%	6,2%	6,3%
Polonia	-2,7%	4,8%	5,2%
Euro Area	-6,5%	4,8%	4,5%
UE-27	-6%	4,8%	4,5%

Fonte: Commissione europea

Tuttavia, le prospettive economiche per l'UE appaiono positive. **La ripresa potrebbe essere non solo più rapida, ma anche più duratura del previsto.** In Europa, la campagna vaccinale è finalmente decollata dopo un inizio difficile: il miglioramento della situazione sanitaria ha contribuito a fare innalzare le prospettive di crescita, tanto che la Commissione europea ha previsto che **entro il 2022 tutti gli Stati Membri avranno recuperato il terreno perduto** e saranno tornati ai livelli di Pil del 2019. Per l'UE si prevede una crescita del Pil del 4,8% nel 2021 e del 4,5% nel 2022.⁹ Ovviamente quello appena descritto è un *best case scenario* che tiene conto di un costante miglioramento della situazione sanitaria e di un allentamento progressivo delle restrizioni agli spostamenti individuali. Rimane in realtà una buona dose di incertezza per i prossimi mesi, soprattutto per il timore di una possibile ripresa dei contagi dovuta alle nuove varianti. Questo potrebbe causare ulteriori rallentamenti alle attività economiche, con **riverberi a livello globale attraverso le supply chains** che sono state già messe a dura prova generando “colli di bottiglia”.

La ripresa è anche sostenuta dalla possibilità – accordata dalla Commissione europea – di **derogare ai vincoli del Patto di Stabilità e Crescita fino al 2022** e di proseguire con l'adozione di politiche fiscali espansive. Bisogna tuttavia considerare anche il rovescio della medaglia: il **consolidamento di bilancio** si renderà necessario una volta che questa fase eccezionale di espansione fiscale si esaurirà.¹⁰ Nel 2020 la combinazione tra recessione e aumento della spesa pubblica per far fronte alla crisi economica ha fatto lievitare il debito pubblico in tutto il mondo e nell'UE dove la media del rapporto debito-Pil sfiora ora il 100%. In alcuni paesi (come l'Italia e Spagna) il **debito pubblico è cresciuto di circa 25 punti percentuali** ed è previsto che resterà su livelli molto elevati almeno fino alla fine del 2022 (rispettivamente al 156,6% e 116,9%). La sospensione del Patto di Stabilità ha certamente fornito una boccata di ossigeno alle economie dell'eurozona in questa situazione senza precedenti. D'altra parte, il ritorno del Patto potrebbe essere un duro colpo per i paesi con il rapporto debito/Pil più elevato, e potrebbe alimentare nuove tensioni con i paesi cosiddetti “frugali” (Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia) che invece in media avranno un debito al 55% del Pil.

Infine, **non vanno sottovalutati i rischi di un rialzo eccessivo dell'inflazione** di pari passo con la ripresa dell'economia. Le autorità di politica monetaria della Banca centrale europea non hanno manifestato segnali di allarme fino a ora e hanno dichiarato di essere pronte a intervenire con un

⁸ I dati riferiti al 2021 e 2022 sono delle proiezioni.

⁹ Commissione europea, *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery*, luglio 2021.

¹⁰ A. Merli, “COVID-19: un mare di debiti da gestire”, *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 15, ISPI, 26 giugno 2020.

graduale rialzo dei tassi di interesse (che al momento restano molto bassi) se l'inflazione dovesse aumentare oltre i livelli di guardia.¹¹ Non sembra che l'eurozona possa essere soggetta a un "surriscaldamento" dell'economia come si potrebbe invece verificare negli Usa.¹²

Nonostante l'intensità dello shock provocato dal Covid, l'UE ha dimostrato nel complesso di poter rispondere alla crisi facendo un **buon uso degli strumenti a propria disposizione**, a partire dalla flessibilità di bilancio concessa. E dimostrando anche a livello politico una capacità di rispondere con azioni lungimiranti che hanno consentito all'Europa di compiere dei passi avanti nel percorso di integrazione. Come l'approvazione del pacchetto di misure contenute nel Next Generation EU e in particolare con la Recovery and Resilience Facility.¹³

Inoltre, i **fondi in arrivo con il Next Generation EU potrebbero fornire un'ulteriore spinta alla crescita economica** che, grazie agli investimenti previsti in aree cruciali come il digitale e la transizione energetica, potrebbero instaurare un circolo virtuoso facendo innalzare le prospettive nel medio periodo: secondo la Banca centrale europea, un uso produttivo di NGEU, incentrato su investimenti e riforme, contribuirebbe ad aumentare il Pil dell'eurozona dell'1,5% nel medio termine.

¹¹ Il Consiglio direttivo della BCE ha di recente stabilito un obiettivo simmetrico del 2% di inflazione

¹² G.B. Wolff, *Inflation!? Germany, the euro area and the European Central Bank*, Blog post, bruegel.org, 9 giugno 2021.

¹³ M. Buti e G. Papaconstantinou, "The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU", *CEPR Policy Insight*, n. 109, cepr.org.

COME FUNZIONA LA RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY

L'accordo siglato a Bruxelles il 21 luglio del 2020 dai ventisette leader degli Stati Membri dell'Unione Europea sul pacchetto "Next Generation EU" (valore totale 750 miliardi di euro) ha avuto una portata che, se forse è eccessivo definirlo storica, ha di certo un grande valore politico. Innanzitutto, perché ha messo in evidenza la capacità dell'UE di rispondere a una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti attraverso una risposta comune e condivisa da tutti gli Stati Membri. Secondariamente, perché per la prima volta i 27 paesi hanno accettato di dare inizio a un percorso di mutualizzazione del debito per reperire sul mercato le risorse da destinare a questo nuovo pacchetto. Certamente si tratta solo di un primo passo finalizzato a raccogliere risorse circoscritte da utilizzare per progetti specifici; tuttavia, in un contesto europeo nel quale parlare di "debito comune" sembrava un "tabù" intoccabile (soprattutto per l'opposizione della Germania e di altri paesi del Nord Europa che potevano vantare una migliore disciplina di bilancio), tale accordo ha rappresentato un enorme passo avanti.¹⁴ Anche perché ha consentito di trovare un punto di equilibrio tra i paesi mediterranei, che premevano per l'adozione di queste risorse aggiuntive, e i cosiddetti "frugali" (Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia) che erano invece contrari alla creazione di un fondo di debito comune e avrebbero voluto che fossero adottate condizionalità molto più stringenti da subordinare all'accesso a queste risorse.

Va detto che il terreno per la finalizzazione di questo accordo era stato preparato nei mesi precedenti dall'adozione di altre misure di emergenza quali: lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (fondo "Sure" da 100 miliardi di euro per rafforzare i programmi di cassa integrazione nazionali); un **nuovo fondo di garanzie bancarie da 25 miliardi** (con una leva finanziaria fino a 200 miliardi) per le piccole e medie imprese in capo alla Banca Europea degli Investimenti; e la linea di credito denominata "**Pandemic Crisis Support**" del valore di 240 miliardi scorporata dai fondi del Meccanismo europeo di Stabilità e destinata – senza l'applicazione di condizionalità macroeconomiche – a spese sanitarie dirette e indirette.¹⁵ Tutte queste misure sono entrate in vigore a partire dal 1° giugno 2020.¹⁶

Quadro generale nell'ambito di NGEU

La vera novità è stata però l'istituzione di NGEU. Al suo interno, esso prevede varie linee di finanziamento, tra cui la principale è la **Recovery and Resilience Facility** (Rrf – 723,8 miliardi suddivisi in 338 miliardi di erogazioni a fondo perduto e 385,8 miliardi di prestiti). Gli ulteriori 83,1 miliardi sono costituiti da risorse aggiuntive reperite tramite NGEU da altri programmi di finanziamento UE, tra cui React-EU (50,6 miliardi), Just Transition Fund (10,9 miliardi), Rural Development (8,1 miliardi), InvestEU (6,1 miliardi), Horizon Europe (5,4 miliardi) e RescEU (2 miliardi).¹⁷ Tali risorse aggiuntive, che si sono sommate a quelle già previste nell'ambito del nuovo **Quadro Finanziario Pluriennale** europeo per il settennato 2021-27 (per un valore totale di 1074,8 miliardi

¹⁴ ISPI Online Publications, "Consiglio Europeo: ecco l'accordo sul Recovery Fund", *Daily Focus*, ISPI, 21 luglio 2020.

¹⁵ Il cosiddetto "MES 2.0" è stato oggetto di diverse controversie di carattere politico e nessuno Stato fino a ora ha fatto richiesta di poter accedere ai fondi, probabilmente per evitare lo "stigma" dei mercati finanziari risalente al 2011-12 quando il Mes (Meccanismo europeo di stabilità) fu creato per sostenere gli Stati in crisi finanziaria a fronte di richieste di riforme economiche da parte della cosiddetta "troika" (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale), che supervisionava l'utilizzo di queste risorse. I bassi tassi di interesse presenti sui mercati hanno reso questo strumento ancora meno appetibile.

¹⁶ Vanno anche ricordate le politiche monetarie della Bce: il lancio del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp), un programma di acquisto di titoli da 1,8 trilioni fino a marzo 2022.

¹⁷ Direzione Generale per il bilancio (Commissione europea), *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU*, 29 aprile 2020.

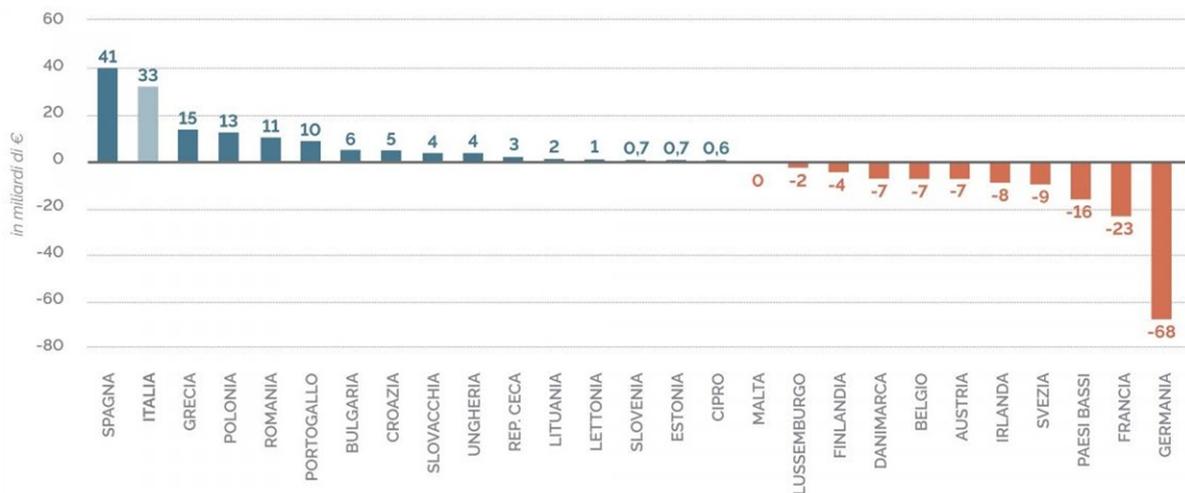
di euro), verranno reperite sui mercati dei capitali attraverso emissioni dedicate di titoli da parte della Commissione europea che, contando sull'alto merito creditizio di cui può vantare, potrà contare su **tassi di interesse molto bassi**. Attraverso NGEU, la Commissione ha intenzione di raccogliere circa **800 miliardi di euro (a prezzi correnti)** nel periodo 2021-26, equivalenti a circa il 5% del Pil dell'intera UE.

Risorse, beneficiari e contributori netti

Una parte consistente delle risorse sarà invece messa a disposizione attraverso un **aumento dei contributi** che gli Stati Membri versano su base annuale al bilancio dell'UE. A seconda della quota di sovvenzioni che saranno erogate a disposizione di ogni Stato Membro in base all'entità dei danni economici subiti durante la prima ondata della pandemia, è possibile dedurre chi sarà un contributore e chi invece un beneficiario netto.¹⁸ Ad esempio, l'Italia risulterà **beneficiario netto per 33 miliardi di euro** (circa il 2% del Pil nazionale), mentre la Spagna sarà il primo beneficiario netto in termini assoluti con trasferimenti netti per 41 miliardi. Al contrario, Germania, Francia e Paesi Bassi saranno i principali contributori netti con uscite che supereranno le entrate rispettivamente per 68, 23 e 16 miliardi di euro.

I criteri di scelta per la distribuzione delle risorse a fondo perduto sono abbastanza complessi. Per quanto riguarda il 70% dei 338 miliardi di euro disponibili, l'allocazione ha tenuto conto di: a) popolazione degli Stati Membri nel 2019; b) la relazione inversa con il Pil pro capite di ogni Stato nel 2019; c) il tasso medio di disoccupazione nel quinquennio 2015-19 rapportato alla media UE. Invece, per quanto concerne il rimanente 30%, sono state considerate: a) la perdita osservata in termini di Pil reale nel 2020 e b) la perdita cumulata in termini di Pil reale nel biennio 2020-21 per effettuare eventuali aggiustamenti.¹⁹

FIG. 1 – BENEFICIARI E CONTRIBUTORI NETTI DEL RECOVERY FUND



Fonte: elaborazione ISPI su dati Commissione europea ed Eurostat

Modalità di erogazione – condizionalità (prestiti/grants)

Come si accennava in precedenza, le **modalità di erogazione della Rrf saranno due**. Una parte dei fondi saranno **sovvenzioni a fondo perduto** (“grants”) mentre gli Stati Membri potranno accedere su base volontaria a una **quota di prestiti** che sarà allocata fino a un importo massimo pari al 6,8% del

¹⁸ C. Altomonte, “Next Generation EU tra rischi e opportunità”, *SDA Bocconi Insight*, 22 febbraio 2021.

¹⁹ Cfr. Commissione europea, *Questions and answers: The Recovery and Resilience Facility*, 10 febbraio 2021.

reddito nazionale lordo (Rnl) del 2019, calcolato a prezzi correnti (e sarà richiedibile fino al 31 agosto 2023). Ovviamente, la scelta sulla destinazione di questi fondi non potrà essere decisa in autonomia totale da parte dello stato beneficiario. Innanzitutto, va detto che **la Commissione ha definito settori prioritari di intervento** all'interno dei quali gli Stati Membri sono stati chiamati a definire dei progetti per cui richiedere finanziamenti specifici: si tratta dei cosiddetti **“Recovery Plans” nazionali** oppure, nel caso dell'Italia, del documento che è stato chiamato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Pnrr.

Priorità e aree di intervento: green, digitale e altri settori

Nell'ambito di questi progetti, una condizione fondamentale richiesta da Bruxelles è che i Piani nazionali prevedano di destinare **almeno il 37% delle risorse complessive per la transizione energetica e il contrasto al cambiamento climatico, e il 20% a progetti legati alla transizione digitale**. A valle dell'approvazione dei piani nazionali da parte della Commissione, il 13% delle risorse allocate per ogni Stato Membro verrà reso (quasi) immediatamente disponibile, probabilmente a partire da settembre 2021.

Oltre a transizione “green” e digitale, tuttavia ci sono **altri quattro “pilastri”** sui quali costruire i progetti: coesione economica, produttività e competitività, resilienza sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni.²⁰ Obiettivo finale di queste risorse è non solo favorire la ripresa economica post-Covid, ma anche gettare le basi per un **nuovo modello di crescita e sviluppo** che sappia da un lato cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali e, dall'altro, mettere in atto una transizione ecologica in grado di raggiungere il target della neutralità climatica entro il 2050. Il tutto senza accrescere le **disuguaglianze a livello sociale e del mercato del lavoro** (colmando al contempo il “digital gap”) e facendo in modo che investire in produzioni “green” risulti vantaggioso non solo da un punto di vista di esternalità positive prodotte per il sistema nel suo complesso, ma anche dal punto di vista degli operatori economici.

Non sono previste condizionalità specifiche richieste dalla Commissione in termini – ad esempio – di consolidamento di bilancio o di riduzione della spesa pubblica (come, ad esempio, era accaduto con l'erogazione dei fondi del Meccanismo europeo di stabilità - Mes). A ogni modo, è importante sottolineare che le risorse della Rrf non distribuiscono semplicemente risorse, ma servono a supportare la performance degli Stati: è questa, sostanzialmente, **la differenza tra un “fondo” e una “facility”**. Ecco perché i fondi verranno erogati da Bruxelles solo ex-post, ovvero a valle del completamento di interventi/riforme previsti secondo le *milestones* indicate nei Piani nazionali. Ciò significa che Bruxelles intende stimolare attraverso questi interventi gli Stati Membri a risolvere quei problemi che ne ostacolavano la crescita prima della pandemia, vincolando dunque l'erogazione delle risorse alla misurazione della performance.²¹ In questo senso, dunque, il **costante monitoraggio che sarà effettuato su base semestrale** da parte della Commissione europea a partire da dicembre 2021 in seguito all'elaborazione di una “scoreboard” sarà fondamentale per verificare l'uso fatto di queste risorse e controllare che gli Stati Membri proseguano su una strada virtuosa. Oltre al monitoraggio, sarà anche possibile per gli Stati Membri applicare un altro **“freno di emergenza”** che porterà al blocco per tre mesi dell'erogazione dei fondi qualora si pensi che un altro Stato non stia rispettando gli impegni presentati. Un compromesso, quest'ultimo, deciso a livello politico dal Consiglio europeo per venire incontro alle resistenze presentate dai “frugali” e in particolare dai Paesi Bassi.²²

²⁰ *Ibidem*.

²¹ A. Villafranca, *Recovery (non) Fund: ora le riforme*, ISPI Commentary, ISPI, 30 aprile 2021.

²² *Ibidem*.

FOCUS PAESE

Italia

L'Italia è il paese UE che, in termini assoluti, riceverà più risorse nell'ambito della Rrf anche se – come già dimostrato in precedenza – sarà al **secondo posto dopo la Spagna in quanto beneficiario netto**. Infatti, il paese iberico, nonostante sia dotato di una popolazione inferiore, ha registrato una recessione più pronunciata e presenta anche un tasso di disoccupazione più elevato che è ancora l'eredità della pesante crisi finanziaria subita dal 2009 in poi e che ha portato Madrid ad accedere ai fondi del Mes tramite la troika nel 2012.²³

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia prevede che il nostro paese **richieda di accedere a tutte le risorse potenzialmente attivabili**: 191,5 miliardi di euro suddivisi in 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni e 122,6 miliardi di prestiti. I progetti presentati dall'Italia saranno divisi in sei **“missioni”** così identificate:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- Istruzione e ricerca;
- Inclusion e coesione;
- Salute.²⁴

FIG. 2 – IL PNRR ITALIANO



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

²³ D. Tentori e C. Mongini, “Ripresa: Madrid riparte da quattro”, *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 64, ISPI, 9 luglio 2021.

²⁴ Governo italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p.21.

L'Italia prevede di destinare 82,4 miliardi (43%) a progetti per la transizione “green”, 55,9 miliardi (29,1%) per quella digitale e 53,2 miliardi (27,9%) a progetti che rientrano nelle altre aree finanziate dalla Rrf. Al di là dei singoli progetti, è comunque importante tenere presente l'approccio adottato dal Governo italiano nel definire l'impianto del Pnrr, che divide le riforme previste lungo tre “assi”: a) **le riforme “orizzontali”**, focalizzate sulla modernizzazione della Pubblica amministrazione (PA) e della Giustizia; b) **le riforme “abilitanti”**, basate sulle semplificazioni per dare una spinta a competitività e concorrenza del sistema economico; c) **altre riforme di “accompagnamento”** al piano, incentrate soprattutto sull'introduzione di un sistema fiscale più equo e migliore protezione sociale dei lavoratori.²⁵ Il monitoraggio relativo alla gestione delle risorse e all'implementazione dei progetti sarà strutturato in questo modo: al **Ministero dell'Economia e delle Finanze** – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato spetterà il “coordinamento centralizzato” per l'attuazione del Pnrr e farà da punto di contatto con la Commissione europea; alla **cabina di regia per il Pnrr**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, spetterà invece il compito di verificare l'avanzamento del Piano e la gestione dei rapporti con le amministrazioni centrali e locali responsabili di attuare i progetti specifici. Un organismo di audit del Pnrr svolgerà inoltre attività di controllo sulla regolarità delle procedure e delle spese effettuate in base agli standard internazionali di trasparenza.²⁶

Secondo le stime del Governo, se tutti gli investimenti addizionali previsti dal Pnrr verranno messi in atto, **l'impatto sulla crescita economica potrebbe essere compreso tra 1,8 e 3,6 punti aggiuntivi di Pil da qui al 2026**. Inoltre, se le riforme “orizzontali” e “abilitanti” previste saranno realmente effettuate e completate, potrebbe arrivare un ulteriore contributo alla crescita pari al 3,3%. È evidente che tali simulazioni sono state prodotte avendo in mente un *best case scenario*, da verificare alla prova dei fatti specialmente alla luce dell'insoddisfacciente performance italiana (almeno sino a oggi) nell'assorbire e spendere in maniera efficace i fondi europei (ad esempio, nei primi quattro anni del settennato 2014-20 l'Italia è riuscita a utilizzare solo il 10% dei fondi a essa destinati nell'ambito dello European Structural Investment Fund).²⁷ Per il Governo italiano, e il sistema istituzionale nel suo complesso, si presenta dunque un'opportunità senza precedenti che potrà essere colta solo con un salto di qualità in termini di progettazione, spesa e rendicontazione delle risorse provenienti da Bruxelles.

Il caso del Pnrr italiano non è ovviamente l'oggetto principale di questo approfondimento, ma servirà da *benchmark* nell'analisi dei “recovery plans” degli altri paesi europei. Ai fini di fornire una panoramica al contempo sintetica ma esaustiva del contesto europeo, si è scelto di analizzare i piani presentati dai seguenti paesi:

- **Francia, Germania e Spagna** per la rilevante dimensione economica (principali paesi in termini di Pil insieme all'Italia);
- **Polonia**, in quanto principale economia al di fuori dell'eurozona (dopo l'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE) e paese più importante tra quelli di ingresso più recente in seguito alla caduta della “cortina di ferro”;
- **Grecia**, in quanto esempio di “ex Piig” che, dopo aver affrontato una crisi economica molto profonda e complessa, ha intrapreso un percorso di recupero.

²⁵ A. Villafranca (2021).

²⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza..., cit., p. 236.

²⁷ M. Martini, *Why Italy and Spain will struggle to spend key EU funds*, ISPI, 27 novembre 2020.

In seguito alla presentazione dei singoli casi di studio, sarà fornita una sintesi comparativa al fine di evidenziare caratteristiche comuni e aspetti peculiari che caratterizzano le priorità tematiche e la governance scelte dagli stati oggetti della nostra analisi.

Francia

Dopo un **crollo del Pil di oltre 8 punti percentuali nel 2020**, la Francia ha intrapreso la strada della ripresa economica tra incertezze sulla pandemia e sulla politica interna. Da una parte, la campagna di vaccinazione sembra procedere in maniera spedita (sono il 39% i francesi vaccinati con due dosi²⁸), ma nuove varianti del Covid-19 potrebbero causare rallentamenti. Dall'altra, è **ancora incerto lo scenario politico** in vista delle prossime elezioni presidenziali della primavera 2022. Le ultime elezioni regionali (giugno 2021) non hanno registrato risultati esaltanti sia per Emmanuel Macron che per il *Rassemblement National* di Marine Le Pen, a fronte di una buona performance dei partiti più tradizionali, Socialisti e Repubblicani. Questi ultimi in particolare sono dati in forte ascesa dai sondaggi. La corsa verso la presidenza (le elezioni sono in programma nel 2022) è quindi ancora aperta.

L'impatto della pandemia sull'economia francese è stato particolarmente duro, specie in alcuni settori chiave per il paese. I livelli di attività di ristoranti e servizi aerei – circa il 14% della produzione nei settori dei servizi non finanziari – a fine maggio 2021 risultavano essere ancora al di sotto del 50% rispetto alla fine del 2019. La disoccupazione è prevista raggiungere l'8,8% nel 2021, per poi scendere all'8,7% il prossimo anno.²⁹ Gli interventi necessari per sostenere l'economia hanno causato l'aumento del deficit fino al 9,2% nel 2020, che resterà su livelli molto elevati almeno fino al 2022 (quando è previsto ridursi al 4,7%). L'effetto combinato della caduta del Pil e dell'aumento di spesa contribuirà a far crescere il debito pubblico fino al 117,4% del Pil nel 2021.

Per rispondere a queste sfide, **la Francia è stata tra i primi paesi a presentare pubblicamente il proprio piano per la ripresa – intitolato *France Relance* – il 3 settembre 2020**. Dei 100 miliardi di euro totali previsti dal piano, 39,4 saranno coperti da trasferimenti a fondo perduto da parte di Bruxelles attraverso la Recovery and Resilience Facility. Presentato ad aprile 2021, *France Relance* è stato approvato dalla Commissione europea nel giugno 2021. Il paese riceverà un anticipo del 13% sui quasi 40 miliardi totali (pari a 5,1 miliardi) nel 2021. Il piano poggia su **tre priorità**:

- 1) ecologia (30 miliardi),
- 2) competitività (34 miliardi),
- 3) coesione (36 miliardi).

Delle risorse che arriveranno dalla Commissione europea, il **46% sarà dedicato alla lotta al cambiamento climatico**. *France Relance* pone come obiettivo quello di rendere la Francia la prima grande economia decarbonizzata d'Europa. Tra i principali investimenti per raggiungere questo traguardo, si segnalano 4,7 miliardi stanziati per il rinnovamento delle linee ferroviarie. Ma sono previsti anche importanti investimenti nella mobilità individuale, attraverso bonus e premi per la rottamazione e acquisto di veicoli elettrici o ibridi. A dicembre 2020, l'11% dei veicoli acquistati erano elettrici, contro il solo 2% dell'anno precedente.³⁰ Per lo sviluppo di tecnologie verdi e il sostegno alla decarbonizzazione dell'industria sono stanziati 3,4 miliardi. Tra le diverse tecnologie *green*, **un'attenzione specifica è dedicata allo sviluppo dell'idrogeno**. Il piano specifica che il governo sosterrà progetti privati sul territorio per lo sviluppo di soluzioni a base di idrogeno *green*, generato

²⁸ *Vaccin Tracker*, covidtracker.fr (ultimo accesso effettuato il 12 luglio 2021).

²⁹ OCSE, *France Economic Snapshot*, maggio 2021.

³⁰ *Volet Ecologie*, Plan de relance, economie.gouv.fr (ultimo accesso effettuato il 12 luglio 2021).

attraverso metodi sostenibili come l'elettrolisi.³¹ *France Relance* lancia inoltre “importanti progetti comuni europei” per l'industrializzazione dell'idrogeno sul territorio, proposta condivisa con il governo tedesco.

Aree di investimento principali in riferimento alla priorità “Competitività” sono la “**sovranità tecnologica**” e la **resilienza**. Un focus particolare sarà riservato all'industria spaziale, che è stata notevolmente rallentata dalla pandemia (soprattutto i programmi del Centro spaziale nella Guyana), e all'aeronautica. Per questo motivo, il Piano Nazionale prevede un sostegno economico agli operatori nel settore e alla ricerca e innovazione, soprattutto per facilitare la transizione ecologica e digitale. Inoltre, **600 milioni saranno allocati per la rilocalizzazione delle catene del valore** (cosiddetto “*reshoring*”) sul territorio francese, per rendere il tessuto economico del paese più resiliente a shock come il Covid-19. La digitalizzazione è uno dei principali capitoli del piano (1,2 miliardi). Secondo il *Digital Economy & Society Index* del 2020, la Francia è quindicesima su 28 Stati Membri a livello di competitività digitale.³² **Attori chiave per risalire la classifica sono le Pmi**, la cui digitalizzazione verrà facilitata attraverso la nuova piattaforma *France Num* che sensibilizza e favorisce lo scambio di *best-practices* sulla digitalizzazione della propria impresa. Inoltre, sono previste sovvenzioni per le Pmi che intendono investire nelle tecnologie del futuro. Riguardo alla digitalizzazione del settore pubblico, invece, *France Relance* prevede la creazione di un *cloud* statale e investimenti in materia di cybersicurezza. Ma anche la **sanità e l'istruzione** necessitano di un rinnovamento verso pratiche sempre più digitali. Infine, è prevista la creazione di un sistema di identità digitale.

All'interno della priorità “Coesione”, 7,6 miliardi sono dedicati al **sostegno al mercato del lavoro**. L'obiettivo principale in questo ambito è l'insegnamento di nuove capacità ai dipendenti in cassa integrazione. Attraverso lo strumento *FNE-Formation*, il governo si impegna a coprire parzialmente le spese per corsi di formazione durante il periodo di inattività o attività parziale. Questi corsi si concentreranno sulle capacità necessarie per entrare nel mercato del lavoro di domani. Infine, 6 miliardi (in cinque anni) sono stanziati per investimenti nel settore sanitario, così ripartiti: 1,2 miliardi per il rinnovamento del sistema sanitario; 2,5 miliardi per la medicina nei territori; 1,4 miliardi (in 3 anni) per la modernizzazione degli strumenti digitali della sanità francese.

Tra le riforme promesse nel piano nazionale, invece, è interessante **sottolineare la legge sul clima e la resilienza**, che si basa su un testo redatto nel luglio 2020 da una commissione composta da cittadini. Nell'ambito del mercato del lavoro, la legge contro la disoccupazione mira a incentivare il ritorno all'occupazione stabile e a diminuire le pratiche di contratti a tempo determinato. Infine, dal punto di vista amministrativo, un progetto di legge per la decentralizzazione, la differenziazione, la deconcentrazione e la semplificazione. Alle autorità locali saranno delegate maggiori competenze e alcune procedure burocratiche saranno rese meno complesse.

Per quanto riguarda la governance del Piano, è prevista l'istituzione di un **Comitato di monitoraggio nazionale** che sarà presieduto dal primo ministro che si occuperà di coordinare l'intera gestione delle risorse con particolare riferimento alla tabella di marcia e al raggiungimento degli obiettivi intermedi. Controlli e rendicontazione saranno invece in capo alla **Commissione interministeriale per il coordinamento dei controlli** che coordinerà vari organismi coinvolti, dalla Corte dei conti ai dipartimenti ministeriali competenti.

³¹ N. De Blasio e F. Pflugmann, “La geopolitica dell'idrogeno rinnovabile”, *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 54, ISPI, 30 aprile 2021.

³² Commissione europea, *The Digital Economy and Society Index*, 2020 (ultimo accesso effettuato il 15 luglio 2021).

La **valutazione del Pnrr francese da parte della Commissione è stata positiva**, soprattutto per il livello di coerenza e di equilibrio (anche in rapporto agli altri Fondi europei) con cui il piano è stato progettato. In particolare, Bruxelles ha apprezzato l'elevato ammontare di fondi (46%) allocato per la transizione energetica.³³

La Francia è stata tra i primi Paesi Membri a presentare il proprio piano e vede in *France Relance* uno strumento strategico per rafforzare la propria sovranità tecnologica ed economica. Nei prossimi anni, anche alla luce dei risultati elettorali nelle prossime presidenziali, sarà possibile valutare la performance compiuta da Parigi e se la direzione intrapresa rimarrà la stessa.

Germania

Ancora più che in Francia, **a Berlino regna l'incertezza sul futuro politico del paese**. A settembre 2021 si terranno le elezioni federali e Angela Merkel, che guida la Germania da 16 anni, lascerà la politica. Si è aperta la sfida per il suo successore e attualmente i sondaggi danno in testa **Armin Laschet**, segretario nazionale della Cdu (lo stesso partito di Merkel). Resta comunque una buona dose di incertezza in merito alla coalizione di governo che nascerà dalle urne e, in particolare, in merito al coinvolgimento dei Verdi (in forte ascesa almeno fino ai primi mesi del 2021), del Spd, il partito social-democratico, e/o di altri partiti. Un cambiamento radicale nella politica tedesca (per quanto al momento non probabile) si rifletterebbe anche sul piano europeo, soprattutto nella politica economica di Bruxelles.³⁴

La pandemia ha fatto segnare una **caduta del 4,8% del Pil**, meno rispetto alle altre principali economie dell'UE. La resilienza dell'economia tedesca si è potuta vedere in particolare nel settore manifatturiero, che ha visto la produzione crescere nei primi mesi del 2021. I consumi, al contrario, hanno subito l'impatto della pandemia: a gennaio-febbraio 2021 le vendite al dettaglio erano ancora inferiori rispetto ad aprile-maggio 2020, nel pieno della prima ondata di Covid. Il tasso di disoccupazione al 5,7% manifesta la resilienza anche del mercato del lavoro. I cittadini impiegati negli schemi per contrastare la disoccupazione finanziati dal governo erano quasi 3,3 milioni, contro i 6 milioni registrati nel picco della prima ondata nella primavera 2020.

Berlino ha presentato il proprio **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Deutscher Aufbau- und Resilienzplan, Darp*)** alla fine di aprile 2021. La Commissione ha approvato il testo nel giugno 2021. Il **budget del piano è di 28 miliardi**, 25,6 dei quali coperti dai trasferimenti a fondo perduto da Bruxelles (mentre non è stata fatta richiesta di accedere alla parte di prestiti). I fondi saranno gestiti dal Ministero delle Finanze, in collaborazione con i Ministeri di competenza. 2,3 miliardi sono attesi già in questi mesi come pre-finanziamento.

Il piano si struttura in **sei priorità**:

- 1) politica climatica e transizione energetica;
- 2) digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture;
- 3) digitalizzazione dell'educazione;
- 4) coesione sociale;
- 5) rafforzamento del sistema sanitario;
- 6) modernizzazione della PA e abbattimento delle barriere per gli investimenti.³⁵

³³ Commissione europea, "Analysis of the recovery and resilience plan of France", *Commission Staff Working Document*, n. 173, 23 giugno 2021.

³⁴ "Germania: La corsa al dopo Merkel", *Daily Focus*, ISPI, 20 aprile 2021.

³⁵ Ministero delle Finanze, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 27 aprile 2021 (ultimo accesso effettuato il 13 luglio 2021).

Per la **transizione ecologica sono stati stanziati il 40% dei fondi** (più di quanto richiesto dalla Commissione europea). In particolare, 3,3 miliardi sono dedicati alla decarbonizzazione dell'industria, con un focus sull'idrogeno. Il governo mira a facilitare l'utilizzo di questa risorsa abbattendo i costi della transizione e finanziando la ricerca sulla produzione dell'idrogeno "verde". Come anticipato più sopra, **il paese ha lanciato con la Francia "importanti progetti comuni europei"** nello sviluppo della tecnologia a idrogeno (stanziati 1,5 miliardi). Un altro pilastro nel piano tedesco sono gli incentivi **all'acquisto di veicoli elettrici** e la diffusione di punti di ricarica delle batterie (5,5 miliardi). Obiettivo del Darp è supportare la circolazione di più di mezzo milione di veicoli elettrici privati, installare 400.000 colonnine di ricarica negli edifici residenziali e 50.000 di accesso pubblico, e aumentare di 2.800 unità il parco di bus elettrici o a biocarburante. Misure che non solo vanno nella direzione di sostenere la "rivoluzione verde", ma che sono anche volte a **sostenere l'industria automobilistica nazionale** nella transizione verso l'elettrico per far sì che si trasformi in un driver di crescita economica. Infatti, se questo processo non dovesse essere gestito al meglio tenendo in considerazione anche le ricadute a livello sociale, oltre centomila posti di lavoro potrebbero essere a rischio.³⁶ Inoltre, 2,5 miliardi saranno stanziati per l'efficientamento energetico di almeno 40.000 edifici.

Uno degli aspetti più peculiari del Darp è invece la **massiccia proporzione di fondi destinati alla digitalizzazione**: la Germania prevede infatti di destinare il 52% delle risorse totali contro la soglia minima del 20% richiesta dalla Commissione. Tra le misure principali (500 milioni), il Darp promuoverà l'*expertise* in ambito digitale per facilitare la *Data Strategy* tedesca per l'utilizzo innovativo dei dati in Germania e in Europa. Altri 500 milioni saranno dedicati alla digitalizzazione del sistema ferroviario. Inoltre, all'industria dell'automobile saranno dedicati 1,9 miliardi per la digitalizzazione del loro sistema di produzione. Ma la digitalizzazione riguarda anche un **efficientamento della burocrazia e degli apparati statali**, con incentivi alla transizione digitale nell'istruzione, nella pubblica amministrazione (*Onlinezugangsgesetz*, la "legge sull'accesso online") e nella sanità pubblica.

Per quanto riguarda le **riforme strutturali**, il Darp ne presenta principalmente due. Una è la digitalizzazione e modernizzazione della PA attraverso la legge appena citata e interventi specifici sui registri. La seconda riguarda invece le barriere burocratiche a investimenti pubblici e privati. Un gruppo composto da rappresentanti dei *Länder* e federali, sotto la guida del governo federale, lavoreranno per rendere la PA più *business-friendly*.

La governance vedrà la responsabilità di gestione del Piano in capo **all'Ufficio di coordinamento del Ministero federale delle Finanze**, che insieme ai dipartimenti competenti per materia dovrà sovrintendere all'implementazione dei progetti e alla loro rendicontazione. A supporto di questo ufficio è stato nominato un **gruppo di esperti** (economisti ed esperti di controllo di gestione) che avrà il compito di coordinare gli sforzi per l'attuazione del Piano sfruttando le competenze specifiche di ciascuno.

La **valutazione da parte della Commissione europea del Darp è stata positiva**. La Germania potrebbe raggiungere la neutralità climatica cinque anni prima del traguardo definito a livello europeo (quindi nel 2045) e le misure contenute nel Piano potranno supportare adeguatamente questo obiettivo.³⁷ Una corretta implementazione del Darp può generare un aumento del 2% del Pil e dello

³⁶ Reuters Staff, "Switch to electric puts over 100,000 German auto jobs at risk -Ifo", *Reuters*, 6 maggio 2020 (ultimo accesso effettuato il 15 luglio 2021).

³⁷ Commissione europea, "Analysis of the recovery and resilience plan of Germany", *Commission Staff Working Document*, n. 163, 22 giugno 2021.

0,5% di occupazione sul lungo termine, anche se **nel breve periodo (2021-26) gli effetti stimati di crescita aggiuntiva dovrebbero essere intorno allo 0,6%**. Un impatto inferiore rispetto a quello atteso in altri Stati dal momento che le risorse destinate avranno un peso decisamente inferiore sul Pil. Tuttavia, **il Piano ha subito forti critiche a livello interno**, soprattutto da parte dei Verdi. I principali investimenti nella transizione ecologica non sarebbero nuovi, bensì ripresi dal piano di stimolo fiscale lanciato a giugno 2020 (da 130 miliardi). Inoltre, sia il Darp sia il piano di stimolo non farebbero promesse ambiziose sulla produzione di energia da fonti rinnovabili. Queste critiche risultano ancora più rilevanti se si pensa che a settembre il paese andrà al voto e proprio il partito ecologista potrebbe entrare in un futuro governo.

Spagna

Il governo spagnolo è nato dalla cosiddetta *coalición progresista* tra Partito Socialista e Unidas Podemos. È il primo esecutivo di coalizione nella storia democratica del paese. **Il primo ministro Pedro Sánchez** è in carica dal gennaio 2020, con la legislatura che durerà fino al 2023. L'instabilità spagnola degli ultimi anni, dovuta a una crisi politica interna che ha visto il rafforzamento di formazioni "populiste" come Podemos (a sinistra) e Vox (a destra), è stata temporaneamente messa in secondo piano dalla pandemia da Covid-19.

Non è stata invece risparmiata l'economia del paese, con uno storico crollo del 10,8% del Pil nel 2020 e ulteriori restrizioni e chiusure all'inizio dell'anno successivo che hanno impedito la ripresa economica spagnola. Come in altri paesi, l'impatto economico del Covid-19 è stato asimmetrico nei diversi settori. In particolare, il **turismo spagnolo** – 14,3% del Pil nazionale nel 2019 – è stato particolarmente danneggiato: prima che torni ai livelli pre-pandemici, si stima una **perdita complessiva di 300 miliardi di euro** e fino a 4,4 milioni di disoccupati. Il tasso di **disoccupazione**, inoltre, nel 2020 ha raggiunto il 15,5% ed è stato parzialmente contenuto da un sostegno pubblico all'economia pari al 20% del Pil. Inoltre, a preoccupare è l'incremento del debito pubblico, che è salito in un anno a quasi il 117% del Pil per l'effetto combinato della recessione con il massiccio aumento di spesa pubblica volta ad arginare la crisi economica.³⁸

Le prospettive di ripresa delineate dalla Commissione europea indicano che il paese potrà tornare ai livelli di crescita pre-Covid entro la fine del 2022. Molto dipenderà dall'andamento della pandemia, ma anche **dall'utilizzo dei fondi europei in arrivo attraverso la Rrf**. Secondo il regolamento della Rrf, Madrid ha presentato un Piano Nazionale di Ripresa, il **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia da 69,5 miliardi** fino al 2023. Le spese saranno coperte da trasferimenti a fondo perduto dall'Unione Europea, che rendono la Spagna il principale beneficiario di *grants* nel quadro della Rrf.

Il piano stabilisce **quattro linee di azione**:

- 1) transizione ecologica;
- 2) transizione digitale;
- 3) coesione sociale e territoriale;
- 4) uguaglianza di genere.

Lungo queste direttrici sono sviluppate **10 policy areas**: agenda urbana e rurale, sviluppo agricolo e lotta allo spopolamento; infrastrutture ed ecosistemi resilienti; una transizione energetica giusta e inclusiva; una pubblica amministrazione per il XXI secolo; modernizzazione e digitalizzazione di industria e Pmi, imprenditoria e contesto economico, ripresa e trasformazione del turismo e di altri

³⁸ D. Tentori e C. Mongini (2021).

settori strategici; promozione di scienza e innovazione e rafforzamento delle capacità del sistema sanitario nazionale; educazione e conoscenza, formazione continua e potenziamento delle capacità; la nuova *care economy* e politiche del lavoro; promozione delle industrie della cultura e dello sport; modernizzazione del sistema fiscale per una crescita inclusiva e sostenibile.³⁹

Per quanto riguarda la transizione ecologica e quella digitale, il governo spagnolo ha stanziato in totale 48,6 miliardi di euro.

Riguardo alla **prima delle due transizioni**, il *Plan* dedica il 19,2% dei fondi a investimenti nelle aree metropolitane per lo sviluppo della mobilità sostenibile e l'efficientamento degli edifici. Il 5,4% delle risorse invece è stanziato per la conservazione degli ecosistemi, soprattutto lungo le coste, e della biodiversità. Ma è all'ambito energetico che viene dedicato un capitolo specifico. 3,16 miliardi sono dedicati all'implementazione e integrazione delle fonti rinnovabili, che nel 2020 hanno generato il 44% dell'energia elettrica del paese (l'obiettivo entro il 2050 è di raggiungere il 100%). Gli investimenti nelle infrastrutture elettriche ammontano a 1,36 miliardi di euro. Una menzione particolare è dedicata all'idrogeno, a cui sono destinati il 2,2% dei fondi per la produzione di idrogeno sostenibile, una fonte di cui la Spagna intende diventare un leader internazionale.

Per **facilitare la transizione digitale, uno dei pilastri è l'ammodernamento della pubblica amministrazione e la digitalizzazione dei servizi pubblici** (6,2% dei fondi). Su questo, il paese costruisce su una buona base, essendo risultato 7° su 33 membri dell'Ocse in un ranking del 2019 riguardante i paesi con il "*best digital government*". Gli investimenti si concentrano poi sulla digitalizzazione del settore economico, in particolare delle Pmi e dell'industria (12,4% delle risorse). Il turismo, come detto, è un settore trainante dell'economia spagnola ed è stato tra i principali "sconfitti" dalla pandemia. Per questo motivo, la modernizzazione del settore è tra i punti centrali del piano e assorbe 3,4 miliardi. Per lo sviluppo del 5G e la cybersicurezza sono stanziati invece quasi 4 miliardi. **L'istruzione digitale** occupa un intero capitolo e include sia lo sviluppo di capacità digitali che l'ammodernamento del sistema educativo. La componente più consistente di questa *policy area* è il Piano Nazionale per le Capacità Digitali (3,59 miliardi) che pianifica lo sviluppo di una rete nazionale di centri per la formazione digitale, una campagna di sensibilizzazione, e per la promozione dell'educazione digitale in particolare per le donne e nelle scuole.

Ma il *Plan de Recuperación* non progetta solo investimenti. Una componente chiave per l'esborso dei fondi europei è **l'implementazione di riforme strutturali** secondo le raccomandazioni annuali della Commissione europea. La riforma principale delineata nel *Plan* è quella del **fisco**, che poggia su quattro pilastri. Il primo è la lotta alla frode fiscale, che include misure per incentivare la *voluntary disclosure* da parte dei contribuenti della propria situazione fiscale e per coordinarsi con le azioni in ambito tributario a livello internazionale. Il secondo pilastro è la riforma del sistema fiscale, la cui redazione sarà affidata a una squadra di esperti perché il nuovo sistema possa essere inclusivo e sostenibile. Il terzo punto progetta il miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica: il *Plan* promette di proseguire il processo di *spending review* iniziato nel 2017 per garantire maggiore efficacia e sostenibilità della spesa pubblica, con l'aggiunta di maggiore attenzione al contributo degli investimenti alla transizione ecologica (*green budgeting*). Infine, il quarto pilastro riguarda la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico.

Per quanto riguarda la governance del *Plan*, saranno implementati **due livelli di gestione**. Il primo vedrà coinvolte le autorità governative: il governo – attraverso ministeri e organismi competenti – avrà

³⁹ La Moncloa, *Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2021, p. 32.

un controllo diretto della gestione dei fondi, affidata a una **commissione interministeriale** presieduta dal primo ministro e a un comitato tecnico selezionato da quest'ultimo. Il secondo livello prevede invece un **controllo da parte di organismi indipendenti** (di cui ogni Ministero è provvisto). Inoltre, il **Controllore Generale dello Stato** (Igae in spagnolo), l'autorità indipendente incaricata di verificare la trasparenza dei conti pubblici, sarà responsabile del procedimento di auditing. Infine, il coordinamento con le entità territoriali e la commissione bicamerale sull'Unione europea sarà costante.

Il 16 giugno scorso la Commissione europea ha ufficialmente approvato il Pnrr spagnolo, considerandolo complessivamente rispondente ai criteri di valutazione. Inoltre, i meccanismi di monitoraggio e controllo sono stati valutati adeguati per evitare il rischio di frodi e malversazioni nella gestione dei fondi.⁴⁰ Se le riforme e gli investimenti progettati nel piano spagnolo saranno implementati correttamente, **l'economia spagnola crescerà del 6,2% nel 2021 e del 6,3% nel 2022**. La Commissione europea ha fatto la sua parte approvando il *Plan*, spetta ora a Madrid mantenere quanto promesso.

Grecia

La Grecia è stata sinora relativamente "risparmiata" dagli effetti più tragici del Covid-19, grazie a una **buona gestione dell'emergenza sanitaria** che ha permesso di avere numeri di contagi e decessi rispetto alla popolazione tra i più bassi nella UE: a oggi, con meno di 13.000 decessi causati dal Covid e poco più di 430.000 contagi, è uno dei paesi che sembra avere gestito in maniera migliore le fasi più acute della pandemia.⁴¹

I veri problemi per la Grecia si sono invece rivelati sul **piano economico**, dato che la pandemia ha colpito un paese che aveva da poco intrapreso un percorso positivo di crescita e recupero dopo che anni di politiche fiscali estremamente restrittive si erano rese necessarie per evitare il default a causa di una crisi del debito pubblico che era cresciuto fino a livelli insostenibili. **Nel 2020 la Grecia ha subito una contrazione del Pil dell'8,2%**, il dato peggiore dopo la recessione (-10,1%) sofferta nel 2011 al picco della crisi finanziaria. L'allentamento dei vincoli del Patto di Stabilità ha consentito di arginare la crisi economica, ma in parallelo ha causato un nuovo deterioramento dei conti pubblici, con il rapporto deficit/Pil che nel 2020 ha raggiunto il 9,7%, mentre il rapporto debito/Pil è nuovamente lievitato raggiungendo il 205,6% del Pil. Tuttavia, il blocco dei licenziamenti ha consentito di contenere l'aumento della disoccupazione poco al di sotto del 20%, comunque ben lontano dal picco del 31,4% del 2013 (solo il 2,25% dei posti di lavoro sono stati persi). Numeri che, tuttavia, segnalano un **mercato del lavoro ancora fragile e frammentato**, in cui a farne le spese sono soprattutto donne e giovani, categorie che faticano a trovare occupazioni stabili anche ad anni di distanza dalla fase più negativa della crisi.⁴² L'effetto più grave della pandemia in Grecia è stato lo stop improvviso a un percorso di crescita che negli ultimi anni sembrava ben avviato (tasso medio dell'1,6% tra il 2017 e il 2019). Il Covid-19 ha infatti colpito duramente settori da cui l'economia greca dipende in maniera quasi vitale, tra cui **l'industria marittima e il turismo** (con presenze che sono crollate del 74% l'anno scorso).⁴³

Il Piano Nazionale greco di ripresa e resilienza, consegnato formalmente alla Commissione europea lo scorso 27 aprile, si chiama **Greece 2.0**. Il Governo conservatore di Kyriakos Mitsotakis (del partito di

⁴⁰ Commissione europea, *Questions and answers: European Commission endorses Spain's €69.5 billion recovery and resilience plan*, 16 giugno 2021.

⁴¹ "Greece", *Reuters Covid-19 Tracker* (ultimo accesso effettuato il 9 luglio 2021).

⁴² A. Gili e A. Rizzi, "Grecia: un Recovery 2.0 per il riscatto", *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 55, ISPI, 7 maggio 2021.

⁴³ "EU Tourism Dropped by 61% During the Pandemic – Most Affected Countries Are Malta, Spain, Greece & Portugal", *Schengenvisainfo News*, 1 luglio 2021 (ultimo accesso effettuato il 9 luglio 2021).

centro-destra “Nuova Democrazia”) potrà contare su un ammontare di risorse pari a circa **18 miliardi di euro di sovvenzioni e fino a 12 miliardi di euro di prestiti agevolati**.⁴⁴

L’obiettivo del piano greco (che consiste di un elenco dettagliato di 62 riforme e 105 progetti proposti) va oltre la semplice ripresa economica di breve periodo e mira a **una trasformazione dell’economia** all’insegna della sostenibilità ambientale e del digitale. Tra le priorità spiccano infatti la transizione ecologica, che da sola assorbe il **38%** dei sussidi, e la digitalizzazione del paese (**20%**), sia in termini di infrastrutture che di capitale umano, oltre a un vasto programma di riforme economiche per modernizzare le industrie (**26,5%**). In particolare, il piano si sviluppa su quattro pilastri: **transizione verde, transizione digitale, riforme economiche, e capitale umano e coesione sociale**.

1. **Transizione verde (6 miliardi di euro)**. All’interno del programma di **transizione ecologica** greca, spiccano investimenti per la **produzione di energia rinnovabile** e l’ammodernamento dell’infrastruttura elettrica (a oggi inadatta a gestire fonti intermittenti come il solare o l’eolico), per un totale di 1,2 miliardi. La Grecia possiede infatti un potenziale rinnovabile molto ampio, sia per quanto riguarda il fotovoltaico sia, per la produzione di energia eolica, in particolare offshore. Quasi metà del totale dei fondi del primo pilastro (2,5 miliardi) sarà invece destinato all’**efficientamento energetico** di edifici, pubblici e privati, per ridurre i consumi e le emissioni. Per la **mobilità sostenibile** e i trasporti sono stati stanziati 520 milioni, mentre la lotta al **cambiamento climatico**, la tutela della biodiversità e l’uso delle risorse sostenibili potranno contare su 1,76 miliardi di euro.
2. **Transizione digitale (2,1 miliardi di euro)**. Se apparentemente la transizione digitale assorbe una quota ridotta dei 18 miliardi di sussidi che saranno erogati dalla Rrf, in realtà anche negli altri tre pilastri sono incluse misure per la digitalizzazione. La quota maggioritaria (1,3 miliardi) all’interno del secondo pilastro è destinata alla **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, elemento fondamentale per migliorarne l’efficienza e renderla più accessibile a cittadini e imprese. Il resto dei fondi verrà destinato alla rete (453 milioni), con l’**estensione della fibra ottica alle isole**, e al sostegno alla digitalizzazione delle imprese (375 milioni).
3. **Capitale umano e coesione sociale (5,2 miliardi di euro)**. Per superare alcuni problemi cronici dell’economia greca, inclusa la bassa produttività del lavoro (che risulta essere ancora 20 punti inferiore rispetto al livello del 2010),⁴⁵ il piano greco prevede massicci **investimenti nell’istruzione** e nello sviluppo di **competenze digitali**, sia nelle scuole sia nella formazione professionale e nella formazione continua (*upskilling* e *reskilling*) dei lavoratori (2,3 miliardi). Anche la **sanità**, provata dal Covid-19 e dalle crisi precedenti, riveste grande importanza, con 1,53 miliardi dedicati. Infine, le misure per **coesione sociale** prevedono 760 milioni per l’inserimento nel mercato del lavoro e 601 per l’inclusione.
4. **Riforme economiche e investimenti (4,8 miliardi di euro)**. Seppur con meno risorse rispetto agli altri pilastri, il tema delle **riforme economiche e degli investimenti** riveste un ruolo di primo piano nel programma di Atene. La quota principale, 3,5 miliardi, sarà destinata **all’ammodernamento delle principali industrie e delle infrastrutture**, tra cui il Corridoio europeo E65 (che collega la Svezia al Mediterraneo Orientale) e l’autostrada della costa nord di Creta. Altre misure includono la promozione di **ricerca e innovazione** (444 milioni), la **competitività delle imprese** e il **commercio estero** (234 milioni).

⁴⁴ Ministero delle Finanze, *Greece 2.0 National Recovery and Resilience Plan*, aprile 2021.

⁴⁵ Eurostat (ultimo accesso effettuato il 15 luglio 2021).

A questi 18 miliardi ne vanno aggiunti **12 in prestiti che saranno richiesti e utilizzati dal governo di Atene in maniera trasversale** tra le varie linee di intervento. I progetti destinatari dei prestiti (di cui **potranno beneficiare solo soggetti privati** che potranno ricevere fino al 50% delle risorse di progetto) dovranno rientrare in una di queste categorie: transizione ecologica o digitale, promozione delle esportazioni, finanziamenti in Ricerca & Sviluppo, agevolazione di operazioni di fusione, acquisizione o altre partnerships tra aziende. Un aspetto interessante citato dal piano *Greece 2.0* è l'intenzione di utilizzare i “grants” europei come una **leva finanziaria per attirare investimenti privati** e dunque aumentare le risorse complessivamente disponibili. Il piano prevede che si aggiungeranno altri 27 miliardi di euro (per un totale di oltre 57 miliardi) così da far scattare un effetto moltiplicatore con una spinta ulteriore alla crescita economica.

A queste voci di spesa si accompagna poi una serie di riforme **strutturali**, che rappresentano in parte la continuazione di quelle avviate con i programmi di assistenza di Fmi⁴⁶ e UE⁴⁷, che puntano a superare criticità, tra cui l'alto livello di evasione fiscale, la lentezza del sistema giudiziario e l'arretratezza delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è rendere la Grecia una **destinazione attrattiva per gli investimenti privati**, anche grazie a un'amministrazione fiscale efficiente, digitalizzata e vicina alle imprese.

L'implementazione del piano di ripresa greco vedrà appunto coinvolta anche la **Banca europea degli investimenti (Bei)**, in un accordo inedito tra l'istituzione e uno Stato Membro. La Bei gestirà 5 miliardi del pacchetto di misure greco, focalizzandosi su progetti ad alto impatto che permettano di catalizzare le risorse disponibili negli investimenti ad alto potenziale. Oltre a fornire l'expertise economico-finanziaria e a valutare diversi progetti di investimento, la **Bei potrà anche stanziare finanziamenti aggiuntivi**, sempre secondo le priorità di *Greece 2.0*.⁴⁸

Per quanto riguarda la governance del Piano, si prevede di mettere in funzione un “**Sistema di gestione e controllo integrato**”, che mira al monitoraggio dei progetti, a garantire un uso efficiente dei fondi e a raggiungere gli obiettivi in maniera tempestiva. In particolare, tale sistema prevede l'adozione di procedure che consentano di individuare prontamente irregolarità o tentativi di frode nella gestione dei fondi. Il Sistema di gestione e controllo prevede che siano coinvolte le seguenti istituzioni: a) gli organismi attuatori dei progetti, designati dai vari Ministeri competenti, che saranno affiancati da organismi di audit indipendenti; b) il “**Servizio speciale di coordinamento del Recovery Fund**”, organismo autonomo creato dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero delle Finanze e incaricato di gestire i rapporti con la Commissione europea, oltre che di supervisionare la gestione complessiva di fondi e progetti; c) il “**Comitato per il controllo finanziario**”, organismo collegiale e indipendente che riporta al Segretariato generale per le Politiche fiscali del Ministero delle Finanze al fine di garantire una corretta gestione finanziaria dei progetti.

Il 17 giugno 2021 il piano greco ha ricevuto l'approvazione ufficiale da parte della Commissione europea. La **valutazione complessiva è stata decisamente positiva** (il piano è definito dalla presidente di Commissione von der Leyen “ambizioso”), e in particolare Bruxelles ha apprezzato l'accento fornito ai progetti in tema di politiche sanitarie (soprattutto in tema di prevenzione e di assistenza primaria) e

⁴⁶ Fondo monetario internazionale (Fmi), *Greece: Second Post-Program Monitoring Discussions-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Greece*, 30 novembre 2020.

⁴⁷ Commissione europea, “*Enhanced Surveillance Report. Greece, May 2020*”, *Institutional Paper*, n. 127, maggio 2020.

⁴⁸ Banca europea degli investimenti (Bei), *Greece: EIB to help manage EUR 5 billion of investments as part of Greek National Recovery and Resilience Plan: “Greece 2.0”*, 12 aprile 2021.

all'intenzione di catalizzare investimenti privati.⁴⁹ Va detto che la qualità dell'impianto di *Greece 2.0* è stata garantita anche dal **contributo offerto dall'ex Premio Nobel per l'Economia Christopher Pissarides**, incaricato dal Governo di redigere una bozza del piano.⁵⁰ L'economista greco della London School of Economics ha individuato nella bassa produttività e nella conseguente scarsa capacità di attrarre investimenti i problemi principali dell'economia greca; da qui, dunque, l'attenzione per i temi delle competenze e degli incentivi da offrire al settore privato che sono alla base del Pnrr greco. Atene ha quindi dimostrato dopo anni di assistenza finanziaria, una notevole **capacità di redigere piani precisi, coerenti con gli obiettivi comunitari, e completi**.⁵¹ Per converso, è stato evidenziato come i progetti inclusi in *Greece 2.0* sono molto simili a quelli che Atene avrebbe presentato comunque nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 e che non sembrano tenere sufficientemente conto delle problematiche acute dalla pandemia (come ad esempio la fragilità del sistema sanitario).⁵² Tuttavia, complessivamente il Piano risulta ben rispondente ai criteri richiesti da Bruxelles e anche la governance appare adeguata.

Nel 2021 il Pil greco crescerà del 4,3% secondo le ultime stime di aprile della Commissione europea, e nel 2022 la crescita potrebbe essere ancora più elevata, arrivando al 6%, mentre sono tra **180 e 200.000 i posti di lavoro** che dovrebbero essere creati dal piano *Greece 2.0*. Nonostante il difficile trimestre iniziale, segnato da una terza ondata pandemica, con l'uscita graduale dal *lockdown* e la riapertura di molte attività ci si **attende un rimbalzo nel secondo trimestre**, in attesa della stagione turistica, che dipenderà anche dal numero di **vaccinazioni anti-Covid** effettuate. Secondo uno studio del Ministero delle Finanze greco, il Piano di ripresa dovrebbe contribuire ad aumentare il **Pil reale del 7% entro il 2026**, e aumentare del **20% gli investimenti privati**, oltre a produrre effetti positivi di lungo periodo grazie alle **riforme economiche** e alla **crescita della produttività**. Secondo la Commissione europea, il solo contributo del piano potrebbe produrre una crescita aggiuntiva del Pil nel prossimo quinquennio compresa tra il 2,1% e il 3,3%, ben al di sopra della media UE attesa intorno all'1,3%.⁵³

Gli obiettivi del piano sono sicuramente ambiziosi, ma se la qualità della sua implementazione sarà la stessa della stesura, Atene potrà tornare alla crescita e lasciarsi alle spalle il decennio più drammatico della sua storia economica.⁵⁴

Polonia

La Polonia, tra gli ultimi paesi a divenire membro dell'Unione europea (è entrata ufficialmente a farne parte nel 2004), è la **quinta più grande economia dell'UE**. Con una popolazione di 38 milioni di abitanti, dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE è il paese più rilevante in termini demografici ed economici al di fuori dell'eurozona. Attualmente a Varsavia è al potere un governo di destra guidato dal presidente Andrzej Duda e dal primo ministro Mateusz Morawiecki, entrambi esponenti del partito Diritto e Giustizia.

L'economia polacca ha beneficiato fortemente del proprio ingresso nell'UE, registrando una **crescita del Pil ininterrotta per vent'anni**. Tuttavia, con la pandemia l'economia ha subito una battuta

⁴⁹ Commissione europea, *NextGenerationEU: European Commission endorses Greece's €30.5 billion recovery and resilience plan*, 17 giugno 2021.

⁵⁰ C. Pissarides, *A New Economic Plan for Greece: What Future?*, Londra, LSE, presentazione PowerPoint, 16 novembre 2020.

⁵¹ A. Gili e A. Rizzi (2021).

⁵² N. Malkoutzis, Y. Mouzakis e M. Bensasson, *The Recovery Plan in Greece*, Atene, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

⁵³ Newsroom, "Greek GDP to benefit by up to 3.3% from EU cash", *Ekathimerini*, 24 giugno 2021.

⁵⁴ "After submitting RRF plan, govt turns to challenges of delivery", *MacroPolis*, 29 aprile 2021.

d'arresto che è stata però decisamente più ridotta che in altri paesi europei. **Nel 2020 il Pil si è contratto "solamente" del 3,5%** (meno della media europea), essenzialmente grazie a due fattori: la tempestività nel prendere misure di restrizione agli spostamenti che ha consentito di limitare l'emergenza sanitaria nel paese, e la struttura dell'economia polacca, fortemente integrata con quella tedesca attraverso filiere produttive in industrie manifatturiere chiave come quella automobilistica e meno dipendente dai settori dei servizi quali il turismo (a differenza di tutti i paesi dell'Europa mediterranea, le cui economie sono state colpite in modo molto più pesante).⁵⁵ Questo ha fatto sì che la Polonia intraprendesse più rapidamente la via della ripresa, anche se la necessità di adottare misure di sostegno straordinarie all'economia ha provocato **un deterioramento dei conti pubblici del paese** (che fino a prima del Covid aveva adottato una buona disciplina fiscale).⁵⁶ Mentre il rapporto deficit/Pil dovrebbe raggiungere il 7% nel 2021, il rapporto debito/Pil è cresciuto di quasi il 30% sfiorando ora il 60%.⁵⁷ La ripresa dovrebbe essere comunque abbastanza rapida e sostenuta, con una crescita del Pil attesa intorno al 4,8% nel 2021 e in rafforzamento al 5,2% nel 2022, secondo l'aggiornamento estivo delle previsioni pubblicate da Eurostat.⁵⁸

Il Piano di Ripresa e Resilienza elaborato dal governo di Varsavia è stato ufficialmente inviato a Bruxelles all'inizio di maggio e **non ha ancora ricevuto il via libera ufficiale da parte della Commissione europea**. La Polonia ha deciso di accedere sia alle risorse a fondo perduto sia ai prestiti, rispettivamente per un **ammontare di 23,9 e 12,1 miliardi di euro**. Si tratta di un ammontare inferiore rispetto al totale a cui Varsavia avrebbe avuto diritto (57 miliardi), e ciò si spiega con il fatto che il governo polacco ha deciso di chiedere solo una parte dei prestiti cui potrebbe accedere.

Il Piano è strutturato attorno a **cinque pilastri**:

- 1) competitività dell'economia;
- 2) energia "verde" e riduzione dei consumi energetici;
- 3) trasformazione digitale;
- 4) efficienza, disponibilità e qualità del sistema sanitario;
- 5) mobilità "verde" e intelligente.

Il piano presenta progetti dettagliati per ognuna di queste aree, spiegando come verranno spese le risorse a fondo perduto e quelle ricevute in prestito. Dei 36 miliardi che la Polonia riceverà, **circa 17,4 (48,3%) saranno destinati alla transizione "green" e 7,7 (21,3%) per quella digitale** (a proposito della quale la maggior parte degli sforzi sarà concentrata sulla costruzione della rete nazionale per il 5G), rispettando dunque almeno formalmente i vincoli in termini di destinazione di spesa richiesti da Bruxelles.⁵⁹ Tuttavia, nonostante quasi la metà delle risorse sarà destinata a progetti in ambito energetico, sembrano esserci delle **criticità** relative ai dettagli sull'effettiva volontà del governo polacco di imboccare la strada della decarbonizzazione: circostanza che rifletterebbe l'approccio adottato a livello internazionale di scarso sostegno alla lotta contro il cambiamento climatico, dal momento che **la Polonia dipende ancora fortemente dalle fonti fossili** per la produzione della propria energia e in particolare dalle centrali a carbone (solo a fine aprile 2021 il Governo si è impegnato per dismettere totalmente i propri impianti a carbone entro il 2049).⁶⁰ In particolare, nel Piano sembra che

⁵⁵ P. Bukowski e W. Paczos, *Why is Poland's economy emerging so strongly from the pandemic? A comparison with the UK*, LSE Blog, 19 maggio 2021.

⁵⁶ Banca Mondiale, *The World Bank in Poland* (ultimo accesso effettuato il 15 luglio 2021).

⁵⁷ Eurostat, *Government finance statistics*, 21 aprile 2021.

⁵⁸ Commissione europea, *Summer 2021 Economic Forecast*.

⁵⁹ *KPO nystany do Komisji Europejskiej*, 3 maggio 2021.

⁶⁰ "Poland's coal-phaseout plans: Fact or fiction?", *DW*.

non ci sia un livello sufficiente di dettaglio sulle modalità con cui si pensa di migliorare l'efficienza energetica degli edifici (per cui è stato proposto di stanziare 3,8 miliardi di euro in progetti che contemplano ancora l'uso del carbone), mentre si prevede di **incentivare l'estrazione di gas naturale**; inoltre, sono assenti misure di salvaguardia della biodiversità. A fronte di questi potenziali elementi problematici sul capitolo principale del Piano, è probabile che la Commissione possa sollevare obiezioni nei confronti della Polonia.⁶¹ Non va inoltre dimenticato che i **rapporti tra Bruxelles e Varsavia sono tesi da diverso tempo** dal momento che la Commissione europea ha deferito la Polonia alla Corte di Giustizia per mancato rispetto dello Stato di diritto (clausole peraltro previste per accedere ai fondi Rrf e contro le quali la Polonia si era opposta lo scorso anno al momento della definizione dell'accordo). Si vedrà dunque nei prossimi mesi se Varsavia correrà effettivamente il rischio di vedersi "congelare" alcune linee di finanziamento.⁶²

Per quanto riguarda invece la **governance del Piano polacco**, il coordinamento dei fondi sarà in capo al **Ministero per i Fondi di Sviluppo e le Politiche Regionali**. Il Ministero potrà assegnare la gestione di specifici progetti e investimenti alle autorità e organismi competenti, ma sarà in ultima analisi responsabile della gestione, del monitoraggio e della rendicontazione del piano, oltre che della gestione dei rapporti e delle comunicazioni con la Commissione europea. Anche le **amministrazioni locali saranno coinvolte** nella gestione e nella spesa dei fondi tramite i Consigli dei Voivodati. Le singole riforme e gli investimenti indicati nel Piano polacco saranno attuati dalle istituzioni competenti, ovvero i ministeri responsabili degli specifici portfolio. **Anche il monitoraggio relativo al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano spetterà al Ministero per i Fondi di Sviluppo**; il Ministero sarà coadiuvato da un Comitato di monitoraggio che dovrebbe essere garanzia di "autonomia e imparzialità", sebbene non vengano esplicitati chiaramente i criteri di selezione e individuazione dei membri di questo organismo. Il sistema di governance **sembra dunque eccessivamente concentrato sotto il controllo dell'autorità politica**, a differenza di altri paesi che hanno scelto meccanismi che sulla carta sembrano garantire una maggiore indipendenza dagli orientamenti del Governo.

In conclusione, il Pnrr presentato da Varsavia prevede di contribuire a un **aumento ulteriore del Pil polacco compreso tra il 2% e il 2,5%** da qui al 2026, sostenendo anche l'obiettivo di raggiungere la media UE per quanto riguarda il livello di Pil pro capite entro il 2030.⁶³

Comparazione sintetica dei paesi presentati

L'analisi presentata in precedenza consente di effettuare alcune comparazioni al fine di evidenziare somiglianze e divergenze tra i diversi *Recovery Plans* nazionali che sono oggetto di questo approfondimento. In particolare, si segnalano i seguenti elementi:

- Tra i principali paesi UE, **la Spagna è (insieme all'Italia) il principale beneficiario netto dei fondi Rrf**. Ciò si spiega con la maggiore entità delle perdite economiche subite durante la pandemia, ma anche con una situazione macroeconomica che si presentava già più problematica di Francia e Germania (ad esempio con riferimento all'elevata disoccupazione);

⁶¹ R. Rykowski e F. Canali, *Assessment of Poland's recovery and resilience plan*, Briefing, CEE Bankwatch Network, aprile 2021.

⁶² "Poland eyes €36bn of EU recovery cash despite last year's veto", *Euronews*, 7 maggio 2021.

⁶³ "Poland's recovery plan to boost GDP by 2-2.5 pct in next 6 years", *The First News*, 31 maggio 2021.

TAB. 2 – PNRR A CONFRONTO

Paese	Contributore/ beneficiario netto	Importo totale da Rrf	Sovvenzioni	Prestiti	% green	% digitale	Impatto atteso su Pil al 2026
Francia	Contributore (-23 mld €)	40 mld €	40 mld €	-	46%	21%	4%*
Germania	Contributore (-68 mld €)	25,6 mld €	25,6 mld €	-	42%	52%	0,62%
Grecia	Beneficiario (+15 mld €)	30,2 mld €	18 mld €	12 mld €	38,7%	22,5%	2,1% – 3,3%
Polonia	Beneficiario (+13 mld €)	36 mld €	23,9 mld €	12,1 mld €	48,3%	21,3%	2% - 2,5%
Spagna	Beneficiario (+41 mld €)	69,5 mld €	69,5 mld €	-	40,2%	29,6%	2%
Italia	Beneficiario (+33 mld €)	191,5 mld €	68,9 mld €	122,6 mld €	43%	29,1%	1,8% - 3,6%

*periodo di riferimento: 2020-2025

Fonte: elaborazione ISPI su dati contenuti nei singoli Pnrr nazionali

- Per quanto riguarda gli importi che saranno erogati, **l'Italia è l'unico paese che ha deciso di fare richiesta di tutte le risorse disponibili sotto forma di prestiti**. Non solo Francia e Germania, ma anche la Spagna hanno deciso di accedere solo alle sovvenzioni, riducendo in maniera consistente la somma utilizzabile ma preferendo in questo modo non accrescere ulteriormente la propria posizione debitoria (seppur in un contesto di elevata premialità da un punto di vista finanziario). Da sottolineare il meccanismo scelto dalla Grecia per valorizzare le risorse ottenute a prestito, ovvero quello di creare un "effetto leva" per attirare capitali privati;
- **Tutti i Piani analizzati rispettano (ma ovviamente la cosa non sorprende) i criteri definiti dalla Commissione europea per definirne l'eleggibilità formale**, in particolare la destinazione minima di spesa del 37% per progetti "green" e del 20% per progetti dedicati alla transizione digitale. La Germania e la Spagna hanno deciso di destinare una maggiore quota per il digitale (rispettivamente il 52% e il 30%) destinando dunque meno risorse alle altre aree (come coesione sociale o salute). Da sottolineare che il piano polacco, nonostante destini ufficialmente il 48% delle risorse alla transizione energetica, potrebbe sollevare qualche obiezione da parte di Bruxelles per l'accento non abbastanza pronunciato sull'utilizzo di fonti rinnovabili e la vaghezza degli impegni per raggiungere la decarbonizzazione;
- Per quanto riguarda la *governance* relativa alla gestione dei progetti e rendicontazione delle risorse, **tutti i Piani a eccezione di quello della Polonia presentano una descrizione accurata di come siano stati individuati e incaricati organismi** in grado di garantire – almeno sulla carta – autonomia e trasparenza. Il Piano spagnolo prevede un procedimento maggiormente inclusivo con la partecipazione attiva di enti locali e comunità autonome, anche in ragione della composizione amministrativa del paese che concede un ampio grado di indipendenza alle autonomie locali;
- In generale, **tutti i Piani si basano per la maggior parte su progetti volti ad accompagnare le transizioni energetica e digitale**. Anche per l'impostazione decisa dalla Commissione

europea, l'attenzione verso le problematiche rese più gravi ed evidenti dalla pandemia (come ad esempio il rafforzamento dei sistemi di assistenza sanitaria e di welfare) sembra essere rimasta in secondo piano. Inoltre, anche quando si parla di modernizzazione dei sistemi sanitari, i progetti si riferiscono soprattutto a digitalizzazione piuttosto che – ad esempio – all'aumento della disponibilità di posti letto o alla messa in atto di migliori attività preventive.

CONCLUSIONI. IMPATTO ECONOMICO ATTESO DELLA RRF E IMPLICAZIONI PER LE ALTRE AREE STRATEGICHE DELL'UE

Come illustrato in precedenza, la Rrf è il principale strumento all'interno di Next Generation EU, strumento temporaneo per la ripresa che andrà a integrare le risorse previste nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27. NGEU prevede di finanziare progetti in maniera trasversale secondo le sei priorità tematiche già presentate, ma si inserisce in un contesto più ampio dai contorni definiti dall'attuale Commissione europea al fine di orientare le priorità strategiche dell'UE per i prossimi decenni. In particolare si segnalano:

- Il **Green Deal Europeo**, piano d'azione volto a favorire il raggiungimento dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. Un terzo dei 1800 miliardi di euro di investimenti previsti nell'ambito di NGEU sarà proprio diretto a finanziare i progetti nell'ambito del Green Deal (da qui il requisito di destinare almeno il 37% delle risorse dei Piani Nazionali alla transizione verde);
- La **Bussola per il Digitale 2030**, mappatura della rotta e del ritmo della trasformazione digitale europea nel prossimo decennio, da realizzare lungo quattro punti cardinali: competenze e professionisti nel settore digitale, infrastrutture performanti e sicure e capacità di calcolo competitiva, trasformazione digitale delle imprese, digitalizzazione dei servizi pubblici.⁶⁴ Per colmare il “digital gap” sofferto dall'UE nei confronti di Stati Uniti e Cina, la Commissione ha stimato in 125 miliardi di euro l'anno il fabbisogno di investimenti nel settore dell'Ict e in competenze digitali e in 65 miliardi di euro all'anno il deficit di investimenti in infrastrutture e reti digitali.⁶⁵ Inoltre, l'UE è interessata a sviluppare **un'industria europea dei semiconduttori**, beni sempre più ambiti per le loro numerose applicazioni in svariati settori industriali e sul cui controllo si sta originando una competizione geopolitica con Washington e Pechino.⁶⁶ Le risorse della Rrf possono dunque fornire una spinta decisiva verso il raggiungimento di questi obiettivi che hanno una valenza non solo economica ma anche per la ridefinizione della competitività e dei rapporti di forza a livello internazionale;
- La **nuova strategia di Politica Commerciale per un'Europa aperta, sostenibile e assertiva**,⁶⁷ che nelle intenzioni di Bruxelles sarà orientata sia dalla transizione digitale sia da quella verde attraverso la definizione di regole il più possibile condivise e uniformi che consenta ai paesi e alle aziende europee di trarre vantaggio da questi nuovi trend difendendo i propri interessi e cercando di aumentare allo stesso tempo la competitività internazionale.⁶⁸

Da questi esempi emerge dunque come **NGEU (e la Rrf) intendano essere strumenti funzionali al perseguimento dei grandi obiettivi strategici dell'UE**. La pandemia ha rappresentato un'occasione per l'Europa di avere probabilmente un nuovo “momento hamiltoniano”⁶⁹ e adottare un approccio strategico e di ampio respiro, che andasse oltre alla semplice adozione di misure di emergenza volte a tamponare gli effetti negativi del Covid sull'economia. In questo senso, **alla base della Rrf c'è una visione politica che mancava da molto tempo all'UE**. Tuttavia, perché questo piano possa avere successo, **il ruolo degli Stati Membri sarà essenziale**, tanto in fase di progettazione (cercando di

⁶⁴ Commissione europea, *Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030* (ultimo accesso effettuato il 15 luglio 2021).

⁶⁵ A. Guidi, “L'eurobussola per il digitale”, *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 48, ISPI, 19 marzo 2021.

⁶⁶ F. Mollet, *The EU Digital Strategy: The Way to a European Semiconductor Industry*, ISPI Commentary, ISPI, 7 giugno 2021.

⁶⁷ Commissione europea, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, 18 febbraio 2021.

⁶⁸ D. Tentori, “Scambi UE: grande riforma in sei punti”, *Global Watch Speciale Coronavirus*, n. 45, ISPI, 26 febbraio 2021.

⁶⁹ L. Lionello, “Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?”, *Eurojus*, n. 4, 2020, pp. 22-42.

evitare di chiedere finanziamenti per progetti che sarebbero stati comunque presentati nell'ambito della programmazione UE) quanto in fase di esecuzione. I Pnrr nazionali esaminati in questo approfondimento sembrano andare complessivamente nella direzione giusta, al netto di alcune possibili problematiche (vedi ad esempio il caso polacco) e di casi in cui potrebbe essere mancata una vera spinta "innovativa". Inoltre, **la reticenza di alcuni stati a fare uso delle risorse in prestito potrebbe limitare la portata di questi fondi** ridimensionando la grande novità "politica" alla base di NGEU, ovvero quella legata all'emissione di debito comune volta al reperimento delle risorse necessarie. D'altra parte, presto o tardi (più probabilmente a partire dal 2023, quando il Patto di Stabilità dovrebbe essere ripristinato) si porrà anche la questione del "come" reimpostare le politiche di bilancio. Non è detto che il Patto torni così come lo conoscevamo, ovvero con la stessa enfasi quasi "dogmatica" su deficit e debito (il commissario europeo al Bilancio, Johannes Hahn, ha recentemente dichiarato che i parametri sul debito dovranno essere rivisti). Sarà dunque ancora più importante fare buon uso della Rrf con la sua enfasi su crescita, riforme e investimenti per far sì che tale approccio possa durare nel tempo.⁷⁰

In ogni caso, l'opportunità che i paesi UE avranno di fronte nei prossimi anni sarà molto importante, non solo per accompagnare la crescita economica e spronare la coesione sociale degli stessi, ma anche per definire il ruolo che l'UE vorrà occupare nel mondo e se riuscirà a porsi tra i grandi leader rispetto ai grandi trend della transizione digitale e di quella ambientale.

⁷⁰ A. Villafranca (2021).

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.