



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI  
INTERNAZIONALI

Corso di laurea magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche (SGP) -  
Curriculum Governance Europea

**Next Generation EU: un confronto tra i Piani di Italia, Francia e Germania**

Relatrice: Prof.ssa GIORGIA NESTI

Laureando: EMANUELE BOCCALATO

matricola nr. 2004660

A.A. 2021/2022

# Sommario

## **Introduzione**

### **Capitolo I: Next Generation EU: le origini**

- 1.1. Scoppio della pandemia Covid-19 in Europa;
- 1.2. Le sei priorità della Commissione Europea per il 2019-2024;
- 1.3. Le scelte dell'U.E. per affrontare la crisi pandemica e le decisioni prese in seno al Consiglio Europeo del 17 e 18 luglio 2020;
- 1.4. Next Generation EU: la governance e le misure adottate;
- 1.5. Il bilancio dell'Unione Europea 2021-2027;
- 1.6. Come Next Generation EU contribuirà a rendere più sostenibile l'economia europea?

### **Capitolo II: Da Next Generation EU a Italia Domani**

- 2.1. La struttura e gli obiettivi del piano;
- 2.2. Le 3 riforme del PNRR;
- 2.3. La Governance, l'attuazione e il monitoraggio del piano;
- 2.4. L'impatto macroeconomico del piano;
- 2.5. Le fonti di finanziamento e l'impatto finanziario del Piano
- 2.6. PNRR: quali sono i punti deboli del piano italiano?

### **Capitolo III: Comparazione tra i Recovery Plan Europei**

- 3.1. La situazione economica in Francia;
- 3.2. La risposta alla crisi: il Plan National de Relance et de Résilience;
- 3.3. La situazione economica in Germania;
- 3.4. La risposta alla crisi: il Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan;
- 3.5. Quali sono le principali differenze tra i Recovery Plan di Italia, Francia e Germania;

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

# INTRODUZIONE

La pandemia da Covid-19 ha generato una situazione drammatica in tutto il mondo. Oltre alla perdita di vite umane (6.332.963 morti su un totale di 544.324.069 di casi al 2 luglio 2022 che corrisponde all'1,16% di tasso di letalità) il Covid-19 ha avuto un impatto drammatico sotto il profilo economico. Si pensi che in Italia il blocco delle attività sociali e produttive interne ha generato una perdita del PIL dell'8,8%, mentre in Europa del 7,4%. Per far fronte a questi problemi, l'Unione Europea (UE) è intervenuta con il programma Next Generation EU, elaborato dalla Commissione Europea insieme al Consiglio, con cui è stato creato il dispositivo di ripresa e resilienza, strumento finalizzato a riparare i danni economici derivanti dalla pandemia.

Next Generation EU è uno strumento di supporto agli Stati Membri per la ripresa economica e la transizione verso un'economia più moderna, sostenibile ed inclusiva, varato tra il 17 e 18 luglio 2020 dai 27 Stati Membri dell'UE.

In particolare, in Italia, la pandemia ha generato importanti fratture dal punto di vista sociale e ha messo in serissima difficoltà le imprese del territorio.

È in questo contesto che si inserisce la strategia di riforma prevista dall'Italia nell'ambito di Next Generation EU e sviluppata con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'obiettivo principale della mia tesi è analizzare e confrontare i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza di Italia, Francia e Germania, per mettere in evidenza le principali differenze di metodo e di contenuto presenti tra i tre piani realizzati dai diversi Governi nazionali.

La scelta di mettere a confronto Italia, Francia e Germania è motivata dal fatto che questi tre paesi rappresentano le economie più importanti dell'Unione Europea e, insieme a Stati Uniti, Canada, Giappone e Regno Unito, sono membri effettivi del G7. Questo, in estrema sintesi, significa che le scelte economiche di questi tre Paesi hanno delle ricadute importanti su scala globale.

La tesi si struttura in tre capitoli.

Il primo capitolo fornisce un quadro generale delle conseguenze economiche della crisi causata dalla pandemia COVID-19 e descrive il ruolo fondamentale avuto dalle istituzioni europee nella risposta alla crisi. Nel capitolo vengono presentate le sei priorità della Commissione Europea guidata dalla Presidente Ursula Von Der Leyen relative al quinquennio 2019-2024 per far evolvere A seguire, viene analizzato approfonditamente l'ampio progetto Next Generation EU e i negoziati europei che hanno portato alla decisione degli Stati membri di intervenire a sostegno dell'economia europea. Il capitolo, infine, approfondisce le principali questioni legate al bilancio presentando il settennato 2021-2027 e le risorse allocate a partire dalla strategia Next Generation EU. Il primo capitolo si conclude con una riflessione su come Next Generation EU contribuirà a rendere più sostenibile l'economia europea. Come si vedrà nel capitolo, le misure predisposte da Green New Deal Europeo sono finalizzate a trasformare l'economia europea in un'economia più moderna, competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse utilizzate. Il capitolo si chiude presentando gli investimenti e i settori di policy in cui gli Stati Membri, guidati dalla Commissione, interverranno a sostegno della transizione ecologica.

Il secondo capitolo analizza nel dettaglio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, descrivendone gli obiettivi e la struttura, e inquadrandolo rispetto alla situazione economica di partenza dell'Italia e alle relative criticità.

Il capitolo analizza poi "Italia Domani", lo strumento predisposto dal Governo, basato sull'introduzione di tre tipi di riforme: orizzontali, abilitanti e settoriali. In tale ambito sono poi approfondite quelle riforme che, a mio avviso, rappresentano un vero cambio di paradigma rispetto al passato: la riforma della giustizia e la riforma della Pubblica Amministrazione.

All'interno del secondo capitolo è poi analizzata la governance del PNRR, elemento fondamentale per garantire il funzionamento delle strutture interne e dei diversi livelli coinvolti nella direzione e nell'implementazione del piano. La governance, oltre a mettere in luce gli attori coinvolti nel piano, individua il livello di responsabilità per ogni soggetto coinvolto.

Il secondo capitolo prosegue con l'analisi economica e finanziaria del Piano presentando in rassegna l'impatto macroeconomico degli interventi previsti e le fonti di finanziamento necessarie a finanziare le misure pianificate.

A chiusura del capitolo sono descritti i punti di debolezza del piano italiano. In questo senso è opportuno anticipare che l'analisi è stata condotta a partire dagli elementi che non convincono e non rassicurano rispetto ad una veloce ed efficace attuazione del Piano. Emerge, infatti, come non vi sia una chiara definizione dei soggetti deputati all'attuazione delle misure né una chiara attribuzione dei loro compiti in relazione alle singole misure. L'attuazione dei progetti e la riuscita del piano dipendono fortemente dalla struttura di attuazione, monitoraggio e valutazione che l'Italia, ma in generale tutti i Paesi, ha deciso di predisporre. In questo senso l'Italia non sembra rassicurare gli analisti: il PNRR italiano fornisce esclusivamente elementi di monitoraggio legati alla variazione del PIL a riprova del fatto che la cultura valutativa in Italia è ancora poco sviluppata e orientata ad una valutazione a più ampio raggio.

Il terzo capitolo descrive i Piani di Francia e Germania e propone una comparazione tra questi e il PNRR italiano. Per ciascuno dei due Paesi viene presentato un quadro generale dello stato dell'economia nel periodo pre-pandemia e vengono analizzati i piani nazionali. Come vi potrà evincere dal capitolo, l'economia francese, nonostante sia più forte di quella italiana, non gode di ottima salute: alti livelli di indebitamento e deficit costanti negli ultimi anni hanno indebolito l'economia transalpina. Le restrizioni Covid hanno messo in luce la debolezza e la fragilità del paese. Il Plan National de Relance et de Resilience, piano predisposto dal Governo francese di Emmanuel Macron in risposta alla crisi economica, darà vita ad un ampio programma di ripartenza e di riammodernamento dell'economia chiamato "France Relance". La situazione economica della Germania pre-pandemia descrive un Paese solido e robusto mentre il piano tedesco DARP (Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan) prevede l'utilizzo di poco più di 25 miliardi di euro destinati interamente al digitale e alla transizione ecologica.

Il capitolo si chiude proponendo un'ampia descrizione e analisi delle principali differenze presenti tra i tre piani in relazione a: risorse dedicate, misure predisposte, modelli di governance adottati – questi ultimi cruciali per l'implementazione e l'attuazione dei Piani. Come evidenziato nel capitolo, sono presenti significative differenze di metodo e di contenuto tra i tre piani, differenze che riprendono e gli stili e le priorità di ogni singolo Paese.

Per concludere: Next Generation EU sancisce un momento storico l'Europa. L'Unione, sotto la guida di Ursula Von Der Leyen, ha saputo rispondere e reagire prontamente alla crisi economica derivata dalla pandemia Covid-19, una crisi improvvisa e sconosciuta. Gli Stati Membri UE hanno la grande responsabilità, a partire da Next Generation EU, di trasformare le loro economie rendendole più moderne e sostenibili. Tutti, a partire dagli Stati Membri stessi, sono chiamati ad una prova storica, prova per cui non sono consentiti errori ed esitazioni.

## RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare le persone a me care le quali, a loro modo, hanno contribuito alla realizzazione di questa tesi:

mia moglie Giulia che mi ha accompagnato e supportato nel corso di questi anni;

i miei parenti tutti per essermi sempre stati vicino in questo percorso;

i miei amici di corso che hanno condiviso con me questo percorso;

i miei amici di sempre Luca G, Paolo, Luca, Riccardo, Marco e Alessia, per il sostegno e la vicinanza;

mio nonno Mario che da lassù mi protegge;

alla mia azienda Decathlon Italia che ha reso possibile il prosieguo del mio percorso.

Desidero infine rivolgere un ringraziamento speciale alla mia relatrice Prof.ssa Giorgia Nesti per avermi seguito, fin dai tempi del corso di Politiche Europee multilivello, con costanza e pazienza nella stesura di questa tesi, mettendo costantemente a disposizione le sue doti professionali ed umane.

A lei vanno i miei ringraziamenti unitamente alla mia stima e alla mia riconoscenza.

# CAPITOLO 1

## Next Generation EU: le origini

### 1.1. Scoppio della pandemia Covid-19 in Europa

Il 31 dicembre 2019 le autorità sanitarie cinesi notificarono, nella città di Wuhan in provincia di Hubei, un focolaio di casi di polmoniti anomale. In quel giorno iniziava, nel mondo, una nuova epidemia di SARS-Cov2, epidemia che presto si sarebbe trasformata in pandemia per la sua ampia e veloce diffusione. Nessuno mai avrebbe immaginato la portata di questa infezione che, ai dati aggiornati del 23 Maggio 2022 ad opera dell'Health Emergency Dashboard dell'OMS (WHO Coronavirus Dashboard, 2022) , ha registrato 522.783.196 di infezioni e 6.276.210. In Europa, sempre secondo i dati OMS, la pandemia COVID-19 ha ucciso 2.007.554 persone infettandone 219.716.546.

Numeri impressionanti che raccontano di una pandemia di portata devastante che ha messo in crisi i sistemi sanitari più resilienti di tutto il mondo. Una pandemia di portata paragonabile all'influenza spagnola del primo dopoguerra.

Dopo la scoperta del virus e l'annuncio a livello mondiale, l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) confermava, il 22 gennaio 2020, la trasmissione interumana del nuovo Coronavirus e le prime conferme di questo arrivarono con i primi contagi fuori dalla Cina (il primo in assoluto in Thailandia, a metà gennaio).

Il 24 gennaio 2020, Trevor Bedford, Professore associato al Department of Genome Sciences e al Department of Epidemiology all'Università di Washington confermava la tesi di alcuni medici tedeschi: un uomo di 33 anni, di nazionalità tedesca, è stato il primo europeo a contrarre il Coronavirus a seguito di un contatto stretto avvenuto con una collega di Shanghai, risultata successivamente positiva al tampone in Cina. Pochi giorni dopo anche la Francia registrava il primo caso di Coronavirus.

Questi episodi erano la conferma che la pandemia non si sarebbe fermata ai confini asiatici. Anche l'Europa, in virtù di una globalizzazione molto spinta, era destinata ad essere raggiunta ed infettata molto presto.

In Italia, nel febbraio 2020, si registrarono i primi due casi di Coronavirus in una coppia di turisti cinesi successivamente ricoverati per accertamenti presso l'Istituto Nazionale per le malattie infettive IRCCS "Lazzaro Spallanzani". In seguito, il Governo Conte II decise di adottare le prime misure di contenimento, quali, ad esempio, la sospensione di tutti i voli provenienti dalla Cina.

Ma non c'era ancora la piena consapevolezza della portata della pandemia e solo pochi giorni dopo, a causa dell'aumento della circolazione del virus e del conseguente picco di contagi, l'Italia fu il primo paese in Europa a varare misure di contenimento rigide sperimentando il "lockdown", misura severa e restrittiva di limitazione della libertà personale decisa per tutelare la salute dei cittadini e per preservare la sanità pubblica, già in forte difficoltà. A seguire, altri Stati Europei (Francia, Spagna e Germania) hanno adottato il modello italiano introducendo misure di contenimento e restrizioni a vari livelli (quali ad esempio, l'adozione del telelavoro e didattica a distanza).

Non si è fatta attendere la risposta dell'Unione Europea che, nel giro di poche settimane, è passata da un ruolo di osservatrice ad un ruolo attivo e di coordinamento nella gestione della pandemia.

Nella prima settimana di marzo, Charles Michel, presidente del Consiglio Europeo, organizzò due videoconferenze a cui parteciparono, oltre a tutti i leader degli allora 28 Stati Membri, anche Ursula Von Der Leyen (Presidente della Commissione Europea), Christine Lagarde (Presidente della Banca Centrale Europea) e Mario Centeno (Presidente dell'Eurogruppo). L'obiettivo dell'Unione era quello di coordinare gli sforzi degli Stati Membri per rispondere efficacemente alle conseguenze sanitarie, economiche e sociali derivanti dal peggioramento della pandemia.

Durante la riunione, i leader europei individuarono quattro priorità su cui agire: 1) limitare e contrastare la circolazione del virus, 2) assicurare la fornitura di attrezzature mediche per gli ospedali, 3) promuovere la scienza e la ricerca per sviluppare nuove terapie e 4) affrontare le gravi conseguenze sociali ed economiche derivate dalle misure restrittive decise dai governi nazionali (Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo sulla Covid-19, 2020).

Il Consiglio Europeo fu unanime nel sostenere che le misure adottate da ogni Stato avrebbero dovuto essere proporzionate e commisurate per evitare conseguenze eccessive per le società. Oltre alle misure di carattere sociale e sanitario, l'Unione presto si rese conto di dover intervenire anche sul fronte economico.

Fu proprio Next Generation EU la risposta decisa dell'Unione: una risposta imponente, resa possibile dopo l'accordo durante i negoziati europei del luglio 2020.

## **1.2. Le sei priorità della Commissione Europea per il 2019-2024**

Prima di entrare nel vivo dei negoziati che hanno portato al varo delle misure di sostegno economico, occorre illustrare le sei priorità definite dalla Commissione Europea, imprescindibili per comprendere il quadro in cui si inseriscono gli obiettivi e gli interventi di Next Generation EU.

*“Considero i prossimi cinque anni un’opportunità per l’Europa: una maggiore ambizione al nostro interno per avere un ruolo da leader nel mondo”* (Von Der Leyen, 2017). Le parole della Presidente Ursula Von Der Leyen aiutano a comprendere l’orientamento politico della Commissione per il quinquennio 2019-2024.

*“Il programma per l’Europa”* illustra le sei priorità che vedono al centro i pilastri dell’ambiente, dell’economia, del digitale e della democrazia. L’Obiettivo del programma è costruire un’Europa “verde”, digitale, moderna, pienamente democratica e capace di competere con i maggiori partner internazionali.

Il primo pilastro “Un Green Deal Europeo”, si pone come obiettivo la neutralità climatica del continente entro il 2050. Questo pilastro cerca di contrastare i cambiamenti climatici e il degrado ambientale che rappresentano, per l’Europa, una minaccia. Nonostante l’Europa sia sulla buona strada per conseguire gli obiettivi dell’accordo di Parigi, è necessario accelerare il percorso per azzerare completamente le emissioni entro il 2050 e quindi rendere l’Europa un continente a zero emissioni. L’impegno è quello di garantire una crescita economica dissociata dall’uso delle risorse ambientali. Saranno 600 i miliardi che finanzieranno il Green Deal Europeo e questo ingente impegno finanziario porterà, da un lato, ad un miglioramento del benessere di oltre 500 milioni di cittadini europei, dall’altro, a preservare le risorse per le future

generazioni. Nel quadro degli interventi che saranno presentati nel corso della trattazione, si può anticipare che saranno varate misure per preservare il suo e le biodiversità, per rinnovare gli edifici e per salvaguardare la pulizia dell'aria e dell'acqua. L'energia sarà più pulita e i posti di lavoro saranno adeguati alle esigenze future. Anche l'industria ne beneficerà raggiungendo livelli di competitività maggiori. Possiamo quindi affermare che la salute di ogni cittadino europeo ne gioverà grazie al Green Deal Europeo.

La seconda priorità prevista nell'agenda europea è il digitale. La strategia sul digitale mira a fornire ai cittadini e alle imprese le competenze necessarie per affrontare le sfide e i cambiamenti futuri.

Le azioni saranno incardinate su quattro pilastri:



Fonte: Sito ufficiale della Commissione Europea

Le azioni proposte dalla Commissione Europea vertono principalmente su quattro aree:

- *Competenze*: l'obiettivo è aumentare a 20 milioni il numero degli specialisti delle TIC. Si punta inoltre a formare, sulle competenze di base, l'80% dei cittadini europei.
- *Infrastrutture digitali sicure e sostenibili*: questa strategia si prefigge come obiettivo la copertura totale della connettività 5G. In tema di capacità produttiva, la volontà dell'Unione è raddoppiare la produzione dei semiconduttori e dedicare le risorse necessarie per progettare il primo computer quantistico.
- *Trasformazione digitale delle imprese*: questa strategia si pone come obiettivo un ampio

utilizzo, da parte delle imprese, dei sistemi basati sul Cloud, sull'Intelligenza Artificiale e sui Big Data. Per fare questo la volontà è garantire al 90% delle PMI le competenze digitali di base.

- *Digitalizzazione dei servizi pubblici*: con questa leva si vuole cambiare il paradigma e trasferire il 100% dei servizi pubblici fondamentali su piattaforme online. Per fare questo la strategia europea si dovrà permettere all'80% dei cittadini europei di produrre la propria identità digitale.

“*L'economia al servizio delle persone*” è la terza priorità dell'Agenda Europea 2019-2024. L'impegno della Commissione è garantire a tutti i cittadini europei equità sociale e prosperità grazie a basi economiche stabili e capaci di rispondere alle esigenze del singolo e della collettività.

Per raggiungere questo obiettivo i settori oggetto di intervento saranno il mercato interno, che si vuole rendere sempre più profondo e più equo, l'occupazione, con la creazione di nuovi posti di lavoro e il contrasto alle disuguaglianze.

La quarta priorità, “*Un'Europa più forte nel mondo*”, punta a rafforzare la leadership mondiale dell'Unione. Sostenendo questo obiettivo, l'Unione vuole far sentire maggiormente la sua voce nelle relazioni multilaterali al fine di costruire un ordine mondiale in un quadro di gioco definito da regole chiare. Determinante, per perseguire un approccio coordinato all'azione esterna, sarà il ruolo della PESC.

Nell'ambito del sociale si concretizza la quinta priorità della strategia europea: “*la promozione di uno stile di vita europeo*”. Questa strategia si pone come obiettivo la protezione dei cittadini e dei valori europei attraverso la salvaguardia della giustizia e il contrasto alle minacce dello Stato di diritto. In questo ambito la Commissione Europea si è già mossa per attivare un meccanismo di monitoraggio dell'applicazione dei principi fondamentali dello Stato di diritto.

La sesta ed ultima priorità verte sulla volontà di dare un nuovo slancio alla *democrazia* europea coltivando e proteggendo i valori fondanti della stessa.

Per proteggere la democrazia da ingerenze esterne si ritiene necessario coltivare un approccio congiunto per contrastare i problemi che incidono sulla vita quotidiana, come ad esempio la disinformazione e la violenza verbale. La Commissione vuole inoltre dare la possibilità ai cittadini europei di incidere maggiormente nel processo decisionale: per fare questo è necessario in primis incrementare l'affluenza al voto, ancora troppo bassa, nonostante un sensibile aumento registrato durante le elezioni europee del 2019.

Queste sei priorità sono il faro della strategia europea per il mandato della Commissione Von Der Leyen.

Si tratta di temi centrali per la crescita e la credibilità internazionale dell'Unione e rappresentano la vera sfida che si è posta l'Unione Europea per guidare la transizione verso un *pianeta in salute e un mondo digitale*.

### **1.3. Le scelte dell'Unione europea per affrontare la crisi pandemica e le decisioni prese in seno al Consiglio Europeo del 17 e 18 luglio 2020**

La crisi economica e sociale causata dalla pandemia Covid-19 ha posto l'Unione europea (UE) di fronte ad una sfida di portata storica. Nel mese di maggio 2020 la Commissione europea, guidata dalla Presidente Ursula Von Der Leyen, su sollecitazione dei Capi di Stato e di governo degli Stati Membri, ha proposto un nuovo pacchetto di stimolo economico per fronteggiare l'ingente perdita di prodotto interno lordo, attestatosi poi al -7,4% (Montanino et al., 2020).

All'Unione Europea veniva richiesto, in primis, uno sforzo economico senza precedenti per fronteggiare la grave crisi e, non da meno, un approccio innovativo per promuovere la resilienza, la convergenza e per favorire una profonda trasformazione dell'Unione. Questo sforzo risponderà al nome di *Next Generation EU*, pacchetto di stimolo inserito nel Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione (QFP). Nel paragrafo successivo si presenteranno le misure e la governance del Fondo finanziato dalla Commissione Europea. Per la prima volta una crisi di questa portata è stata gestita con il supporto finanziario diretto dell'UE, presumibilmente per evitare gli errori fatti nelle crisi antecedenti, si veda il fallimento della banca americana Lehman Brother e la crisi del debito sovrano del 2012.

I negoziati tra i leader europei, iniziati già nel mese di febbraio, non furono agevoli (De Cesare, 2020). In più di un'occasione, nel corso dei quattro giorni del negoziato, si rischiò una spaccatura che avrebbe potuto compromettere la trattativa, con conseguenze e ricadute importanti sulla coesione politica dell'UE.

Vi erano dei motivi che ostacolavano il negoziato. In primis la gestione dei fondi - il suo ammontare, la suddivisione tra prestiti e fondo perduto, i criteri di allocazione e il controllo sull'erogazione. Era necessario, in fase di negoziato, trovare un accordo sul bilancio per poter validare i fondi destinati al Piano di Ripresa e resilienza, finanziato appunto dal quadro pluriennale.

Su quest'ultimo punto occorre ricordare che la trattativa si era già arenata in precedenza a causa di un irrigidimento da parte dei paesi del Nord Europa (i cosiddetti 'Stati frugali' ovvero Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia) che non erano propensi a cedere ad un aumento dei contributi al bilancio (Ferdinando Nelli Feroci, 2021). Ma non era tutto: anche i Paesi dell'Est Europa, notoriamente euroscettici e guidati dal leader ungherese Viktor Orban, chiedevano con forza di non ridurre determinati fondi, ovvero quelli che per loro si traducevano in significative entrate a bilancio (si veda, ad esempio, i fondi dell'agricoltura).

Dopo quattro giorni di intensi colloqui, il 21 luglio 2020, la situazione si sbloccò e i leader europei definirono la strategia e comunicarono le linee di indirizzo da promuovere per il salvataggio economico dell'Unione.

Le Conclusioni del Consiglio europeo - un atto di natura politica al quale occorre dare seguito con l'adozione dei pertinenti atti giuridici (Contaldi, 2020) - hanno evidenziato la necessità di affrontare un rilevante sforzo economico per la ripresa e di collegarlo al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 (2020/2732/RSP).

Con riguardo all'impegno economico, l'accordo raggiunto prevede un impegno:

- *notevole*: perché gli effetti della crisi economica sono di ampissima portata;
- *mirato*: perché il pacchetto dev'essere destinato ai territori, alle regioni e ai settori che maggiormente hanno risentito della crisi;
- *limitato*: nel tempo poiché il quadro finanziario pluriennale rimane il quadro di base

per la pianificazione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione.

Si è deciso che la natura eccezionale della situazione economica e sociale comportasse misure eccezionali a sostegno della ripresa delle economie dei 27 Stati Membri. Per questa ragione si è deciso di combinare, in un unico pacchetto, il bilancio pluriennale dell'Unione (dell'ammontare totale di 1210,9 miliardi di euro) e un 'dispositivo di resilienza denominato Next Generation EU (NGEU – v. par. 1.3) che consenta un "boost" di oltre 750 miliardi di euro, divenuti poi 806,90 (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2021).

Si propone di seguito una tabella riepilogativa della combinazione QFP – NGEU per evidenziare le dotazioni totali per rubrica (Fig. 1):

**Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e NextGenerationUE: dotazioni totali per rubrica**

	<i>QFP</i>	<i>NextGenerationEU</i>
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	149,5 miliardi di euro	11,5 miliardi di euro
2. Coesione, resilienza e valori	426,7 miliardi di euro	776,5 miliardi di euro
3. Risorse naturali e ambiente	401 miliardi di euro	18,9 miliardi di euro
4. Migrazione e gestione delle frontiere	25,7 miliardi di euro	-
5. Sicurezza e difesa	14,9 miliardi di euro	-
6. Vicinato e resto del mondo	110,6 miliardi di euro	-
7. Pubblica amministrazione europea	82,5 miliardi di euro	-
TOTALE QFP	1 210,9 miliardi di euro	806,9 miliardi di euro

Tutti gli importi sono espressi in euro a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

*Figura 1.1. "Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e Next Generation UE: dotazioni totali per rubrica". Fonte: Commissione Europea <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>*

A differenza del precedente bilancio pluriennale 2014-2020, la combinazione tra QFP e NGEU sarà in grado di mobilitare il doppio delle risorse stanziato nell'ultimo settennato, passando dall'1% al 2% del reddito nazionale lordo degli Stati Membri.

Notevole importanza è stata data, dai leader europei, al funzionamento della governance dei singoli Stati Membri e al rispetto delle condizionalità previste. La Commissione Europea ha la facoltà, qualora uno Stato Membro si dimostri inadempiente rispetto agli impegni presi, a “sospendere integralmente o in parte gli impegni o i pagamenti a favore di uno o più programmi di uno Stato Membro che omettesse di intraprendere azioni efficaci nel contesto del processo di governance economica” (Cristina Fasone, 2020)

Un negoziato sicuramente complesso, che ha visto forti tensioni crescenti tra i partner europei. Tuttavia, le Conclusioni presentano una soluzione equilibrata che tiene conto degli interessi e delle posizioni degli Stati Membri, a seconda delle loro peculiarità economiche.

Next Generation EU, pacchetto ambizioso e sforzo eccezionale, è volto a contrastare una crisi senza precedenti nell'Unione Europea.

#### **1.4. Next Generation EU: la governance e le misure adottate**

*Next Generation EU* è la denominazione che la Commissione Europa ha voluto dare allo strumento finanziario conosciuto anche come *Recovery Fund*. Oltre al già citato collegamento con il Quadro Finanziario Pluriennale, per il periodo 2021-2027, NGEU è il prosieguo di una serie di interventi massicci messi in atto dall'UE per ridurre gli effetti economici devastanti causati dalla pandemia. Tra i più importanti che ricordiamo occorre citare il *Pandemic Emergency Purchase Programme (ECB/2020/17)*, piano di acquisto di titoli dell'area euro dal valore di 1350 miliardi, ma anche il programma *SURE*, programma lanciato per attenuare i rischi di disoccupazione durante lo stato di emergenza. Non meno importante è l'introduzione di una linea di credito specifica del Meccanismo Europeo di stabilità (*Pandemic Crisis Support*) per la concessione di prestiti fino al 2% del prodotto interno lordo del Paese per sostenere i costi sanitari. Ma Next Generation EU non è solo il piano di sostegno economico più importante della storia dell'UE: NGEU sarà un'opportunità unica per trasformare le economie europee creando nuove opportunità posti di lavoro (European Commission, 2020).

NGEU, concretamente, è uno strumento temporaneo per la ripresa economica degli Stati membri ed è composto da:

- **Dispositivo per la ripresa e la resilienza:** cuore pulsante di NGEU eroga 723,8 miliardi di euro (tra prestiti e fondo perduto) per sostenere le riforme e gli investimenti degli Stati Membri. Questo dispositivo ridurrà l'impatto socioeconomico della pandemia e consentirà alle società europee un miglioramento in ottica di sostenibilità, resilienza e digitalizzazione. Questo dispositivo ha stanziato i fondi solo dopo aver ricevuto, dagli Stati Membri, un *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* contenente le strategie e le riforme del Paese per i prossimi sette anni.
- **REACT-EU** (assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa): questa iniziativa ha stanziato 50,6 miliardi di euro per sostenere l'iniziativa di investimento per la risposta al Coronavirus (CRII) e l'iniziativa di investimento per la risposta al Coronavirus plus (CRII+). Questo programma supporta investimenti volti a rafforzare le capacità di ripresa dalla crisi e per contribuire a rendere l'economia verde, digitale e resiliente. Supporta inoltre gli Stati nel sostenere misure per creare posti di lavoro, con un occhio di riguardo all'occupazione giovanile e ai sistemi sanitari. Le risorse sono stanziato e ripartite attraverso i tre fondi delle politiche di coesione: *FESR* (fondo europeo di sviluppo regionale), *FSE* (fondo sociale europeo) e *FEAD* (fondo di aiuti europei agli indigenti).
- **Orizzonte Europa:** questo fondo ha stanziato 5,4 miliardi di euro ed è il principale programma per sostenere la ricerca e l'innovazione. Questo fondo rafforza l'impatto della ricerca e dell'innovazione nello sviluppo, nel sostegno e nell'attuazione delle politiche dell'Unione Europea affrontando le sfide globali. Sosterrà inoltre la divulgazione di conoscenze e tecnologie.
- **Invest-EU:** questo fondo mobilita fondi pubblici e privati per promuovere l'innovazione e la creazione di nuovi posti di lavoro in Europa. Questo finanziamento interverrà su quattro aree: le infrastrutture sostenibili, la ricerca e l'innovazione, le piccole medie imprese e gli investimenti sociali. Mobiliterà 6,1 miliardi di euro.
- **Sviluppo rurale:** questo fondo mobiliterà 8,1 miliardi di euro e consentirà ai territori di

creare dei programmi di sviluppo rurale (PSR) per promuovere il trasferimento di conoscenze e innovazione nel settore agricolo e nelle zone rurali, potenziare la competitività dell'agricoltura, favorire la filiera alimentare e il benessere degli animali, incentivare l'uso delle risorse efficienti e il passaggio ad un'economia a basso impatto ambientale. Infine, questo fondo consentirà di preservare e valorizzare i territori promuovendo l'inclusione sociale e la riduzione della povertà.

- **Fondo per una transizione giusta (JTF):** questo fondo consentirà di sostenere economicamente i territori colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica. Questi fondi ridurranno l'impatto della transizione ecologica finanziando la diversificazione e la modernizzazione dell'economia del territorio preservando i livelli occupazionali. La capienza del fondo sarà di 10,9 miliardi di euro (Servizio Studi Senato, 2021)
- **RescEU** questo fondo rafforzerà la capacità di risposta europea per gli interventi in materia di protezione civile per permettere agli Stati Membri di reagire prontamente alle catastrofi. Mobiliterà 2 miliardi di euro.

La Fig. 2 propone una sintesi delle misure e dei fondi stanziati da Next Generation EU.



Figura 1.2. “Next Generation EU – Pacchetto per la ripresa dal Covid-19” Fonte: Commissione Europea [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

## Dispositivo per la ripresa e la resilienza: sovvenzioni

Totale delle sovvenzioni: 312,5 miliardi di EUR



Figura 1.3. “Dispositivo per la ripresa e la resilienza: sovvenzioni”, 2021, Fonte: Commissione Europea [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

La *Governance* di NGEU è stata una questione focale durante i negoziati del Consiglio Europeo, su cui ci si è già soffermati nel paragrafo precedente. Vi erano due linee di pensiero: la prima prevedeva che la Commissione avrebbe dovuto ricoprire un ruolo centrale nel processo decisionale mentre la seconda, su spinta dei paesi del Nord, avrebbe previsto una linea più intergovernativa con diritto di veto rispetto alle proposte.

Il risultato finale è stato un compromesso tra le due posizioni: l'accordo prevede un ruolo centrale della Commissione Europea ma con l'inserimento di alcuni elementi intergovernativi, che poi si illustreranno, per garantire centralità ai Paesi dell'Unione.

Nel processo di ottenimento dei fondi di NGEU, ogni Stato Membro ha la responsabilità di preparare un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ove all'interno vengono definite e formalizzate le strategie, le riforme e gli investimenti dei successivi cinque anni (periodo 2021-2026).

La Commissione Europea ha il ruolo centrale di valutare, entro due mesi, i piani presentati dagli Stati Membri. L'approvazione deve avvenire, in un secondo momento, in sede di Consiglio

Europeo con voto a maggioranza qualificata mediante un atto che il Consiglio si impegna a produrre entro quattro settimane dalla valutazione della Commissione.

Rispetto alla valutazione operata dalla Commissione, è stato previsto che essa debba basarsi sul rispetto di *tre criteri prioritari*. In primis lo Stato, nell'elaborazione del proprio piano, deve rispettare le raccomandazioni specifiche comunicate durante il Semestre Europeo. Queste raccomandazioni riguardano i conti pubblici e le riforme istituzionali da adoperare. Vi è poi un secondo criterio su cui lo Stato si deve impegnare: *il rafforzamento del potenziale di crescita, la creazione di nuovi posti di lavoro e la resilienza socioeconomia*. Non meno importante è il terzo criterio che verte sulla crescita verde e sul digitale. Gli Stati Membri devono inoltre seguire le raccomandazioni della Commissione Europea circa l'importanza della programmazione delle varie riforme per permettere che il piano raggiunga gli obiettivi previsti in sede di stesura.

Come si è detto, ogni Stato membro deve garantire le migliori capacità di programmazione accompagnate da un'efficace attuazione delle riforme e degli investimenti pianificati. Non meno importante è il monitoraggio, fondamentale per verificare che gli obiettivi intermedi siano raggiunti secondo la tabella prevista nel piano.

Next Generation EU è, senza ombra di dubbio, un piano robusto di ripresa economica dalla pandemia ma si è anche detto che è *“un'opportunità unica per emergere più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie e società e realizzare un'Europa che funzioni per tutti”* (2020, Commissione Europea).

Sono cinque i pilastri di NGEU che consentiranno di trasformare le economie europee: *un futuro più verde, un futuro più digitale, un futuro più sano, un futuro più forte e un futuro più uguale*.

Il primo pilastro *“un futuro più verde”* pone in modo centrale e strategico il tema della transizione ecologica in coerenza con gli impegni di Agenda 2030. L'impegno dell'Unione Europea è quello di diventare, entro il 2050, il primo continente a impatto climatico zero. Le istituzioni europee mirano a ridurre la produzione di gas ad effetto serra e ad investire in tecnologie sostenibili per l'ambiente. Su questo aspetto è volontà introdurre veicoli e trasporti più ecologici per rendere gli spazi pubblici efficienti dal punto di vista energetico.

Il miglioramento della qualità dell'acqua dei fiumi e dei mari, la riduzione dei rifiuti e delle plastiche, la creazione di spazi verdi, lo sfruttamento delle energie rinnovabili e la modernizzazione dell'agricoltura saranno gli altri elementi centrali per far diventare l'Europa "più verde" e più rispettosa dell'ambiente.

Il secondo pilastro "***un futuro più digitale***", centrale nel processo di transizione digitale, spingerà l'Europa ad essere il continente più digitale nei prossimi dieci anni. Sarà la tecnologia a guidare il futuro: saranno possibili connessioni con la rete 5G e con la banda ultraveloce in tutta l'Unione, ogni cittadino riceverà un'identità digitale che semplificherà l'accesso ai servizi pubblici, le città diventeranno più intelligenti ed efficienti secondo il modello delle "*smart cities*" e infine l'intelligenza artificiale migliorerà alcuni pilastri del welfare, come la sanità, il sistema di trasporti e l'istruzione scolastica ed universitaria. Infine, grazie alla tecnologia, l'Unione finanzia corsi di formazione per consentire a giovani e ad anziani di migliorare le proprie competenze digitali.

Il terzo pilastro "***un futuro più sano***" sarà centrale per rendere l'Europa più sicura e più sana ma soprattutto pronta per affrontare potenziali nuove crisi sanitarie che potrebbero scoppiare nei prossimi anni. La pandemia Covid-19 ha dimostrato che è necessario sviluppare sistemi sanitari resilienti e organizzati efficientemente nel territorio. Inoltre, grazie a questo pilastro, vi sarà una maggiore collaborazione tra i paesi dell'Unione come forma di protezione da possibili minacce sanitarie, un maggiore investimento in ricerca ed innovazione per sviluppare terapie e vaccini contro le più gravi forme di malattie (cancro), una modernizzazione e un adeguamento dei sistemi sanitari per consentire che tutti gli ospedali abbiano accesso a cure e tecnologia necessaria. Infine, il pilastro "un futuro più sano" renderà l'Unione promotrice di investimenti in formazione per il personale medico e sanitario in Europa.

Il quarto pilastro "***un futuro più forte***", direttamente collegato agli effetti devastanti socioeconomici prodotti dalla pandemia di Covid-19, consentirà di costruire un'Europa più resiliente, più capace di affrontare le crisi. Questo pilastro investirà in informazione per incoraggiare i giovani cittadini europei a studiare le discipline scientifiche e tecnologiche,

discipline che consentiranno alle nuove generazioni di accedere alle professioni nel campo ambientale e digitale. Saranno sostenuti i corsi di istruzione superiore e i contratti di apprendistato e saranno finanziati prestiti e fondi per i giovani imprenditori.

Il quinto ed ultimo pilastro “*un futuro più uguale*”, pone al centro il tema dell’inclusione, la parità dei diritti e l’uguaglianza, intesa come pari opportunità economiche e sociali per tutti i cittadini europei. Questo pilastro sarà orientato a combattere il razzismo e la xenofobia, promuoverà l’uguaglianza di genere e l’emancipazione femminile, tutelerà i diritti della comunità LGBTI e contrasterà la discriminazione di ogni tipo.

Per fare tutto questo NGEU stanzierà, ogni anno, fondi per un totale di 750 miliardi di euro.

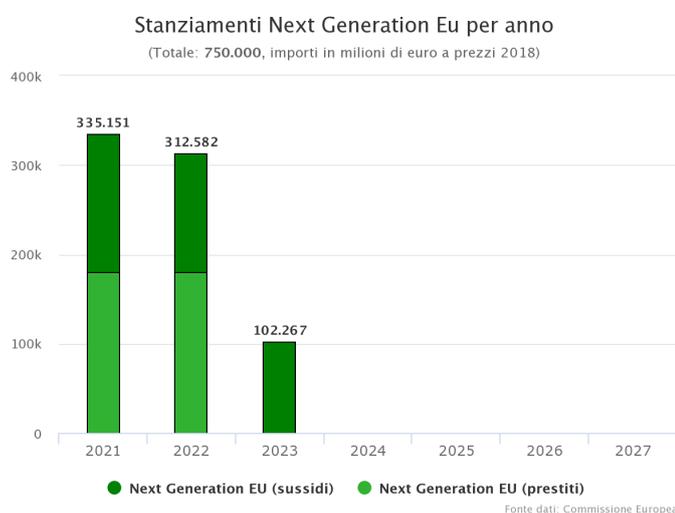


Figura I.4. “Stanziamenti Next Generation EU per anno”, pag.1, 2021, Fonte: Ministero dell’Economia e delle Finanze Italiano” [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA)

Una percentuale importante dei fondi messi a disposizione da NGEU sarà finanziata da un aumento dei contributi che gli Stati Membri verseranno per il bilancio dell’UE.

Confrontando i fondi che saranno erogati dall’Unione rispetto ai danni economici subiti nel 2020, è possibile dedurre quali tra i 27 Stati Membri sarà *beneficiario netto*, ovvero e quali invece saranno *contributori*.

La figura di seguito riassume i saldi: in rosso i Paesi beneficiari, ovvero coloro che riceveranno un quantitativo di fondi maggiore rispetto a quanto verseranno a bilancio e in blu i Paesi contributori che invece verseranno di più di quanto riceveranno.

La figura 1.5. riassume i saldi dei Paesi contributori e beneficiari di NGEU:

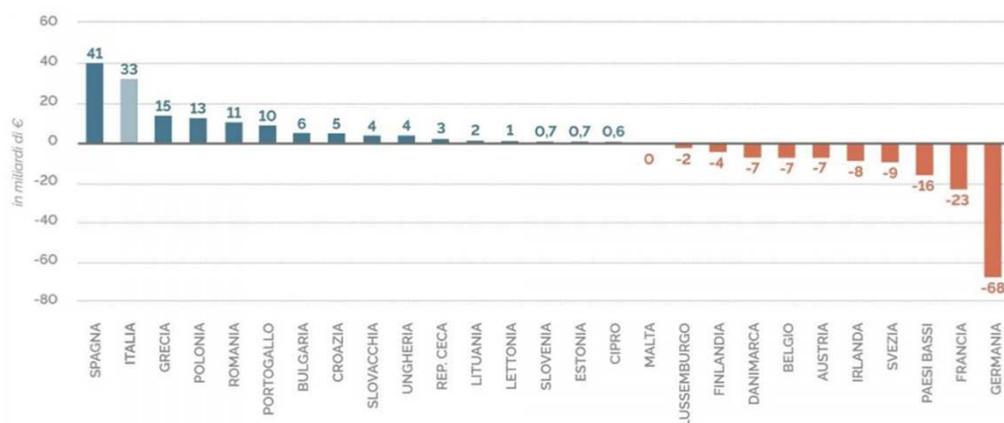


Figura 1.5. “Next Generation EU: tutti a bordo” Fonte: ISPI su dati della Commissione Europea ed Eurostat <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-next-generation-eu-tutti-bordo-30930>

### 1.5. Il bilancio dell’Unione Europea 2021-2027

Con comunicato del 17 dicembre 2020 e, a seguito, dell’approvazione da parte del Parlamento Europeo, il Consiglio ha adottato il Quadro Finanziario Pluriennale, piano che muoverà 1800 miliardi destinati dall’Unione Europea per affrontare le conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19 e per raggiungere gli obiettivi ambiziosi dell’Unione previsti nel lungo termine.

Dei 1800 miliardi, 1074,30 sono riferiti al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) mentre i rimanenti 750 sono riferiti a Next Generation EU. Con riguardo a NGEU si sono già presentate le misure adottate e le linee di indirizzo; si procederà ora ad illustrare gli investimenti previsti a bilancio per ogni settore di intervento. Il bilancio coprirà sette settori di spesa e un totale di 40 programmi di spesa dell’Unione nei prossimi sette anni. Dei sette settori di intervento, le politiche di coesione e la Politica Agricola Comune (PAC) muoveranno circa i 2/3 del bilancio totale, oltre 700 miliardi dei 1074,30 previsti. Nella fattispecie, questi ultimi due settori (PAC

e politiche di coesione) meritano, secondo la Commissione Europea, un finanziamento adeguato ad affrontare le nuove priorità emerse negli ultimi anni quali, ad esempio, la gestione del fenomeno migratorio, la sicurezza interna ed esterna dell'Unione e il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati Membri in tema di difesa.

L'infografica seguente, ad opera della Commissione Europea, sintetizza brevemente le misure previste e la ripartizione dei fondi ad esse destinate:

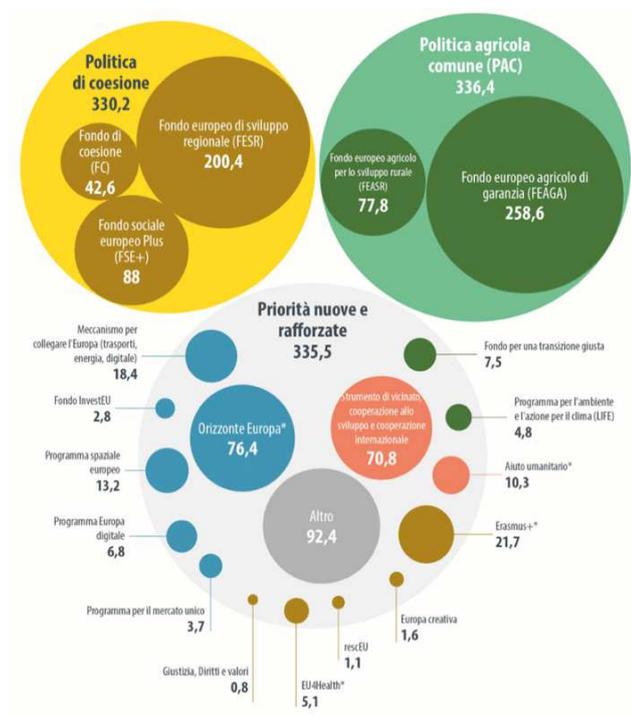


Figura 1.6. “Ripartizione fondi per misura”. Fonte: Recovery Plan for Europe [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

I sette principali settori previsti sono i seguenti:

- *mercato unico, innovazione e agenda digitale* per un totale di 132,80 miliardi di euro;
- *coesione, resilienza e valori* per un totale di 377,80 miliardi di euro;
- *risorse naturali e ambiente* per un totale di 356,40 miliardi di euro;
- *migrazione e gestione delle frontiere* per un totale di 22,70 miliardi di euro;
- *sicurezza e difesa* per un totale di 13,20 miliardi di euro;

- *vicinato e resto del mondo* per un totale di 98,40 miliardi di euro;
- *pubblica amministrazione europea* per un totale di 73,1 miliardi;

Rispetto al bilancio 2014-2020, con il QFP 2021-2027 vi sono alcuni settori che beneficeranno di un incremento di risorse perché consideratori ad altissimo valore aggiunto. I fondi sulla ricerca e l'innovazione digitale cresceranno del 60%, quelli relativi al mondo dei giovani (in particolare il progetto Erasmus+) cresceranno del 100%, quelli relativi alla migrazione e alla gestione delle frontiere cresceranno del 150%, quelli relativi alla difesa e alla sicurezza interna del 200%, quelli relativi all'azione esterna del 22% e infine anche i fondi relativi all'ambiente e al clima incrementeranno nell'ordine del 25-30%.

La figura 1.7. illustra gli aumenti previsti nel bilancio per il finanziamento del Pacchetto di Ripresa e Resilienza.

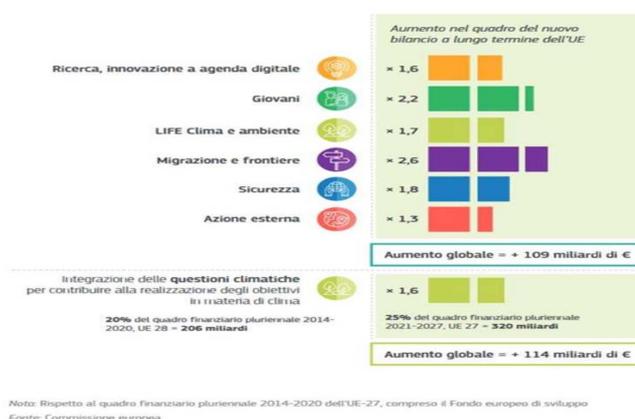
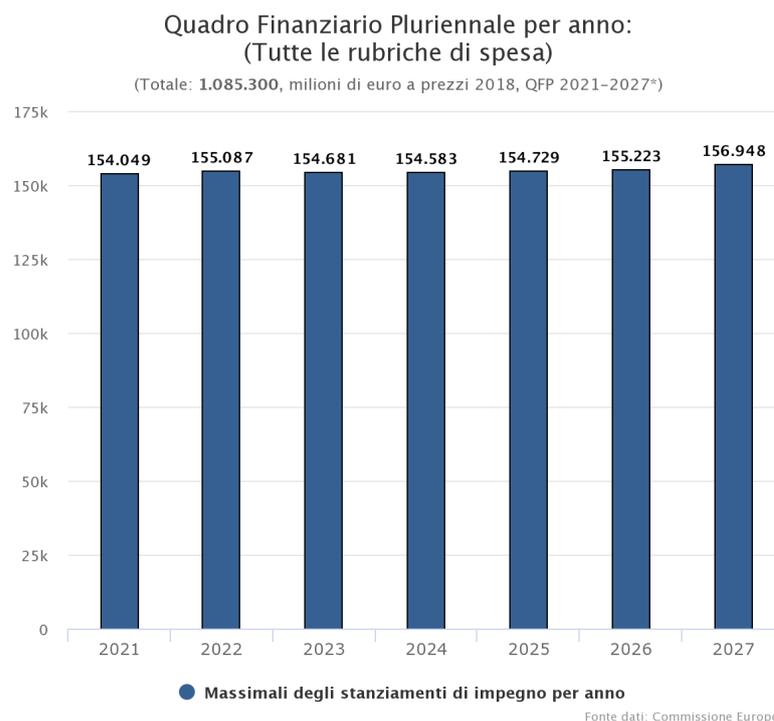


Figura 1.7. “Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è stato adottato”. Fonte Consiglio Europeo e Consiglio dell’Unione Europea [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

I 1074,30 miliardi saranno distribuiti nel corso dei sette anni, dal 2021 al 2027; gli stanziamenti massimali saranno così previsti:

La figura 1.8. evidenzia gli stanziamenti previsti nel prossimo bilancio di esercizio 2021-2027.



*Figura 1.8. “Quadro Finanziario Pluriennale per anno” Fonte: Ministero dell’Economia e delle Finanze Italiano” [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA)*

Il Bilancio dell’UE muove all’incirca l’1% del totale del Prodotto Interno Lordo dell’Unione, questo significa che la politica fiscale è gestita quasi totalmente dai singoli Stati Membri. Il bilancio, il cui obiettivo è finanziare gli interventi e i progetti per perseguire gli obiettivi e le priorità fissate, consente di affrontare le sfide di tutti i giorni, sfide che i singoli Stati non riuscirebbero a fronteggiare in autonomia. È per questa ragione che si è deciso di unire le forze, strategia fondamentale per mettere a terra le politiche europee con l’obiettivo finale di migliorare la qualità di vita dei 447,70 milioni di cittadini europei.

All’interno del bilancio sono ricomprese tutte le entrate necessarie a coprire le spese previste. Gestito dalla Commissione Europea, in sinergia con le amministrazioni nazionali e regionali, distribuisce prestiti, fondi e altre forme di finanziamento per fornire un sostegno finanziario ai beneficiari (PMI, ONG, città, regioni, studenti, scienziati).

La base giuridica del Bilancio è prevista da:

- **articolo 314 del TFUE** (“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell’Unione”) e **articolo 106** (istituzione Comunità Europea per l’energia atomica);
- **articoli dal 36 al 52 del regolamento finanziario 966/2021** adottato dal PE e dal Consiglio;
- **accordo interistituzionale tra PE, Consiglio e Commissione europea sulla disciplina, cooperazione e gestione finanziaria;**

La procedura di bilancio viene adottata con una procedura legislativa speciale articolata in quattro tappe fondamentali, previste all’articolo 314 del TFUE.

Nella prima tappa è la Commissione Europea a predisporre il progetto di bilancio recependo le linee di indirizzo stabilite dal Consiglio e dal Parlamento, entro e non oltre il primo settembre.

Nella seconda tappa la palla passa al Consiglio che adotta la sua posizione comunicandola successivamente al Parlamento entro e non oltre il primo ottobre.

Nella terza tappa è il Parlamento Europeo che, entro 42 giorni dall’adozione della posizione del Consiglio, può decidere di approvare o meno la posizione del Consiglio. In caso di approvazione il Parlamento delibererà favorevolmente il bilancio e lo stesso pertanto si considererà adottato. Laddove, invece, la posizione del Parlamento fosse differente dalla posizione del Consiglio, allora si procederà alla quarta tappa, in cui si prevede una riunione del Comitato di Conciliazione (composta dai rappresentanti dei membri del Consiglio e del Parlamento) per adottare il bilancio con voto a maggioranza qualificata dei membri presenti. La Commissione, in questa sede, fungerà da conciliatore facendo il possibile per avvicinare la posizione tra Parlamento e Consiglio. Qualora questa posizione non fosse raggiunta entro ventuno giorni, sarà la Commissione a proporre un nuovo progetto di bilancio su cui Parlamento e Consiglio dovranno esprimere la medesima posizione entro e non oltre quattordici giorni.

## **1.6. Come Next Generation EU contribuirà a rendere più sostenibile l'economia europea**

Next Generation EU e, in generale, il bilancio sono i due pilastri che consentiranno all'Unione Europea di rispondere alle sfide poste dall'Agenda 2030 in tema di sviluppo sostenibile.

L'agenda 2030, varata in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e contenente le strategie per eliminare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la pace, vede l'Unione Europea partner strategico e centrale per il raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile.

Prima di entrare nel dettaglio delle azioni promosse dall'Unione, doveroso è citare il *“Documento di riflessione verso un'Europa più sostenibile entro il 2030”* (Commissione Juncker, 2017) promosso il 30 gennaio 2019, dall'allora Commissione a guida Juncker. Il documento redatto per definire e monitorare il rapporto fra l'Unione Europea e l'Agenda 2030 rappresenta un pilastro per il futuro delle politiche europee in chiave sostenibile.

Nelle parole di Juncker si intravede la strada intrapresa dalla Commissione:

*“Il futuro del nostro pianeta richiede un'azione immediata, in tempo reale. Per questo motivo invito tutti coloro che sono coinvolti nella transizione ecologica e nella modernizzazione dell'economia a unire le forze una volta per tutte per riparare le nostre economie e società frammentate. (...) La transizione ecologica e la modernizzazione dell'economia, infatti, rappresentano una questione che riguarda tutti noi. (...) E dato che quella della transizione ecologica non sarà una strada in discesa e senza ostacoli, stiamo lavorando anche per garantire che i lavoratori godano di un'efficace protezione sociale che li aiuti ad adattarsi al cambiamento, che i giovani ricevano la formazione necessaria ad acquisire le competenze richieste dai lavori di domani, in particolare nei settori delle tecnologie verdi e del digitale, e che gli agricoltori abbiano gli strumenti per attuare pratiche rispettose dell'ambiente e del clima grazie al sostegno di una politica agricola comune moderna.”* (Jean -Claude Juncker, 12 dicembre 2017).

Il documento, oltre a presentare le sfide globali da affrontare, si concentra principalmente sulla transizione dell'Europa entro il 2030, attraverso due macro-pilastri:

- le fondamenta politiche per un futuro sostenibile ricomprendono il passaggio dall'economia lineare a quella circolare, la sostenibilità dal produttore al consumatore, le risorse energetiche, gli edifici e la mobilità a prova di futuro e la transizione

socialmente equa;

- gli attivatori trasversali per la transizione verso la sostenibilità sono l'istruzione, la scienza, la tecnologia, l'innovazione, la finanza e la fiscalità, la condotta responsabile e la responsabilità sociale d'impresa, il commercio fondato sulle regole e la buona governance.

Il documento prevede, poi, il ruolo dell'Unione Europea come pioniere dello sviluppo sostenibile e gli scenari per il futuro.

Indubbiamente il Green Deal europeo è la più grande risposta alle sfide da qui al 2030 “*[m]irato a trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*” (COM/2019/640 final)

Il Piano è stato presentato dalla Commissione Europea (COM/2019/640 final) come strategia di crescita per indirizzare le società e le economie europee verso un percorso sostenibile e per garantire il raggiungimento degli obiettivi di ridurre sostanzialmente e in modo crescente le emissioni inquinanti entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050;

Per fare questo le politiche europee richiederanno un approccio orientato ad un'economia più sostenibile ma soprattutto sarà necessario produrre un nuovo pacchetto di riforme.

Molti sono i settori e gli ambiti di intervento su cui intervenire: dal settore energetico a quello industriale, dalle infrastrutture al sistema alimentare fino alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità.

Tutto questo, secondo i piani europei, porterà l'Unione ad essere il primo continente ad impatto climatico zero in cui nessun cittadino europeo e nessun luogo saranno abbandonati. Per fare tutto questo il 33% delle risorse, dei quasi 1800 miliardi stanziati nel bilancio e nel pacchetto NGEU, saranno destinati al finanziamento del Green Deal Europeo.

La figura 1.9. propone una sintesi degli interventi e degli obiettivi previsti dal Green New Deal Europeo:

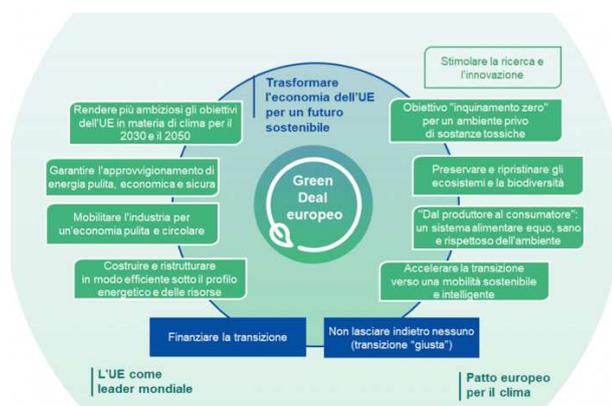


Figura 1.9. "Infografica Green New Deal Europeo" Fonte: Commissione Europea

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

I punti più importanti del Piano sono:

**obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche:** creare un ambiente privo di sostanze tossiche necessita di interventi di prevenzione e di azioni decise per ripulire l'ambiente. L'Unione dovrà monitorare e trovare soluzioni per contrastare l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo e dei prodotti alimentari attraverso il "Zero Pollution Action Plan" (COM/2021) 400 final). La Commissione verificherà l'inquinamento derivato dalle grandi installazioni industriali e la sostenibilità chimica per proteggere i cittadini europei e l'ambiente da sostanze pericolose;

- **preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità:** le politiche europee tenderanno a preservare il capitale naturale del pianeta: saranno ridotti gli impatti della pesca nelle aree sensibili e sarà vietata la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Saranno adottate soluzioni durature per affrontare i cambiamenti climatici: le strategie di rimboschimento e di ripristino di foreste degradate consentiranno un maggiore assorbimento di CO2 con ricadute positive sul contrasto al

surriscaldamento globale. Sarà la *Biodiversity Strategy* a contenere la sintesi delle azioni proposte dalla Commissione per proteggere le biodiversità;

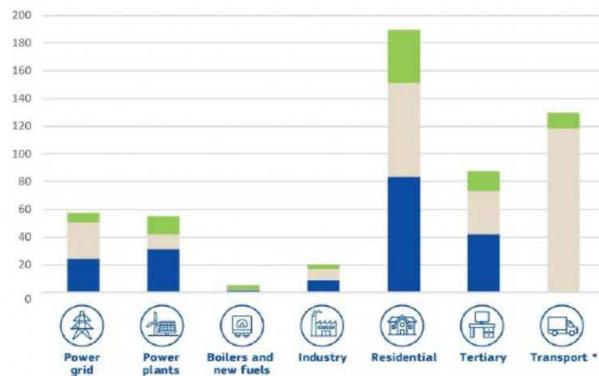
- ***dal produttore al consumatore***: questa strategia promuoverà un sistema alimentare più sano e sostenibile in Europa. L'Unione perseguirà l'obiettivo di trasformare le modalità di produzione e di consumo degli alimenti in Europa per ridurre l'impatto ambientale dei sistemi alimentari e per rafforzare la resilienza di fronte alle crisi. La Commissione definirà azioni per supportare i consumatori nel valutare e scegliere le diete e i regimi alimentari più sostenibili per contrastare lo spreco alimentare;
- ***accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile ed intelligente***: l'impegno della Commissione è raggiungere la neutralità climatica. Per fare questo sarà necessario ridurre del 90% le emissioni derivate dai trasporti via terra e via mare e pensare ad un trasporto sostenibile, intelligente ed alternativo rispetto a quello attuale. Sarà necessario sfruttare mezzi automatizzati e interconnessi capaci di garantire lo stesso servizio ma con il minimo impatto ambientale;
- ***costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico***: la volontà della Commissione è raddoppiare il tasso di rinnovo annuale del patrimonio edilizio, ad oggi inferiore all'1,5%. Secondo la Commissione gli Stati dovrebbero impegnarsi in un'ondata di rinnovamento degli edifici pubblici e privati per rendere più efficienti sotto il profilo energetico le strutture abitative;
- ***mobilitare l'industria per un'economia più circolare e pulita***: il programma consentirà la transizione dell'Unione verso un modello più sostenibile di crescita. Non solo una strategia industriale, ma un vero e proprio piano che consentirà di trarre vantaggio dalle opportunità dell'economia circolare;
- ***garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura***: per raggiungere gli obiettivi 2030 (riduzione di emissioni) e 2050 (neutralità climatica) l'Unione prevede un'ulteriore decarbonizzazione del sistema energetico. È necessario, in considerazione del fatto che la produzione e l'uso dell'energia è derivata principalmente dalle emissioni di gas a effetto serra, accelerare sull'efficienza energetica. Le fonti rinnovabili sono, senza ombra di dubbio, la strategia più concreta per ridurre l'impatto ambientale a patto che l'approvvigionamento energetico venga

garantito a prezzi accessibili per le imprese e gli utenti finali;

- **rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'Unione in materia di clima per il 2030 e il 2050:** il 2030 rappresenta solo un primo passaggio rispetto ad una visione di lungo termine che prevede, entro il 2050, l'obiettivo di impatto climatico zero in Europa.

La figura 1.10, in un'ottica di comparazione, mette in evidenza:

- gli investimenti medi annui del periodo 2011-2020;
- gli investimenti supplementari del periodo 2021-2030 nell'ambito delle politiche esistenti per conseguire la riduzione del 55% delle emissioni di gas serra.



\*Solo investimenti supplementari per i trasporti

	Supplementari per raggiungere la riduzione del 55 % di gas serra, 2021-2030
	Supplementari nell'ambito delle politiche attuali per il 2030 nel periodo 2021-2030 rispetto al periodo 2011-2020
	Investimenti annui storici nel sistema energetico 2011-2020

Figura 1.10. Infografica su investimenti realizzazione periodo 2011-2020 per settore e investimenti da realizzare nel periodo 2021-2030. Fonte: Commissione Europea

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

Alla luce di questa analisi è possibile concludere e rispondere alla domanda “Il Green Deal renderà più sostenibile l’economia europea”: il Green Deal europeo è una strategia di crescita mirata a trasformare l’economia europea ma più in generale tutta l’Unione Europea in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna ed efficiente sotto il profilo della

risorse. La sostenibilità si riconduce, specialmente agli obiettivi 2050 che prevedono un azzeramento delle emissioni inquinanti. L'economia europea sarà sempre più rispettosa dell'ambiente e delle risorse e la crescita sarà dissociata dall'uso eccessivo, quasi fuori controllo, delle risorse naturali. Presentate le misure e gli investimenti previsti dall'Unione in tema di clima, è possibile, in conclusione, affermare che il Green Deal europeo è una pietra angolare per il futuro dell'Unione. Questo piano, oltre a tradurre gli obiettivi recepiti dagli accordi di Parigi, in azioni concrete, consente di avere sempre una tabella di marcia chiara per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica, uno dei pilastri del mandato di Ursula Von Der Leyen per convertire e modernizzare l'economia europea.

## CAPITOLO 2

### Dal Next Generation EU a Italia Domani

#### 2.1. La struttura e gli obiettivi

I piani nazionali di ripresa e resilienza, predisposti dagli Stati Membri su richiesta della Commissione europea, sono la messa in pratica del progetto *Next Generation EU*.

I piani, nel recepire le raccomandazioni e le linee guida della Commissione Europea (SWD/2021/12 final part ½), delineano le strategie, le principali riforme e gli investimenti che gli Stati Membri attueranno nel periodo 2021-2026. Presentandosi come la risposta sostanziale alla ripresa economica dell'Eurozona, i piani di resilienza sono progetti ambiziosi volti a riparare gli effetti economici negativi generati dalla pandemia. Inseriti all'interno del più ampio progetto Next Generation EU, prevedono lo stanziamento, sotto forma di prestiti e di finanziamenti a fondo perduto, di un totale di 750 miliardi. È grazie a questi fondi supplementari che gli Stati Membri potranno perseguire l'ideale di un'Europa *più moderna, più sostenibile e più digitale*, grande sfida che vedrà impegnati gli Stati Membri nel costruire l'Europa del futuro, "l'Europa 2030".

I piani nazionali di ripresa e resilienza dovrebbero permettere agli Stati Membri di progredire sotto diversi profili quali, ad esempio, l'economia, l'ambiente, l'inclusione e il sociale e saranno un forte acceleratore nel:

- creare una forte identità ambientale volta a contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici;
- investire nel comparto digitale e tecnologico;
- migliorare vari settori dell'economia (sanità, istruzione, pubblica amministrazione, sociale);
- sviluppare una forte coesione territoriale;
- includere e raggiungere la parità di genere;
- investire sui giovani, sulla formazione scolastica e sulla cultura;

Secondo quanto riportato dalla Commissione Europea, i piani nazionali dovranno avere un approccio fortemente orientato alle riforme e agli investimenti ed includeranno specifici target intermedi, quantitativi e qualitativi.

Nel caso del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, Italia Domani, i fondi complessivi saranno 191,5 miliardi di euro e verranno erogati per consentire una forte accelerazione e lo sviluppo di 3 assi: *la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale*.

I tre assi, a loro volta, si divideranno in sei missioni:

- *digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*
- *rivoluzione verde e transizione ecologica*
- *infrastrutture per la mobilità sostenibile*
- *istruzione e ricerca*
- *inclusione e coesione*
- *salute*.

La fig. 2.1 mette in evidenza la suddivisione dei fondi stanziati per ogni missione prevista nel piano.

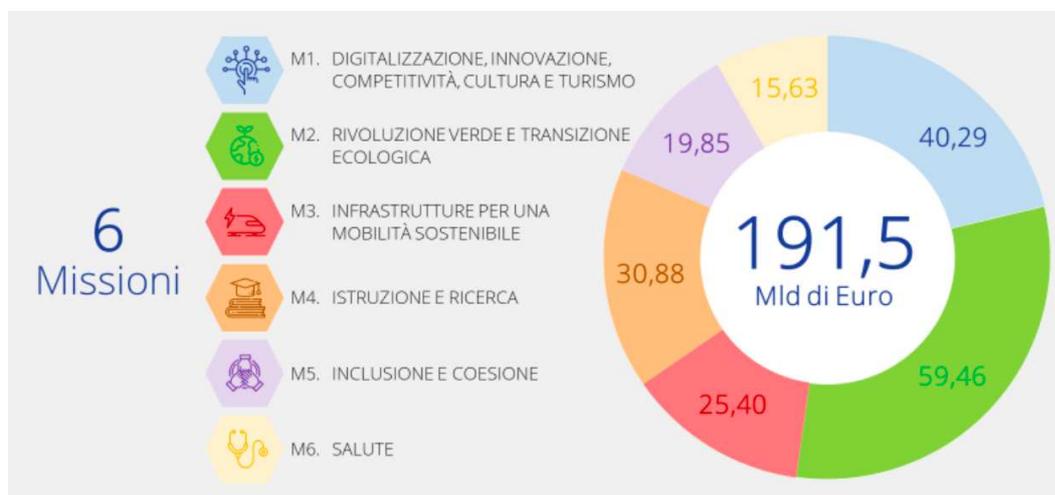


Figura 2.1. Suddivisione dei fondi per le 6 missioni del Piano Italiano. Fonte: PNRR – Governo italiano – Ultima versione PNRR inviata alla Commissione Europea in data 30.04.2021

La prima missione “*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*” sostiene la transizione digitale del Paese. Questa missione persegue l’obiettivo di modernizzare la pubblica amministrazione, le infrastrutture di comunicazione e il sistema produttivo. Con questi fondi il Governo prevede un’ampia diffusione delle reti di banda larga e ultraveloce, un miglioramento della competitività delle filiere industriali e “l’internazionalizzazione” delle imprese. Questa missione inoltre permetterà all’Italia di investire su due pilastri: *il turismo e la cultura*, due settori chiave che rappresentano una fetta significativa del prodotto interno lordo del Paese (Marzio Bartolini, 2020)

Questa missione, inoltre, si pone come obiettivo strategico il sensibile miglioramento del posizionamento italiano nel DESI (*Digital Economy and Society Index*), indice che ad oggi vede l’Italia al *ventesimo posto* (*DESI INDEX, 2021*) .

Di seguito si propone la figura 2.2. con il ranking 2021:

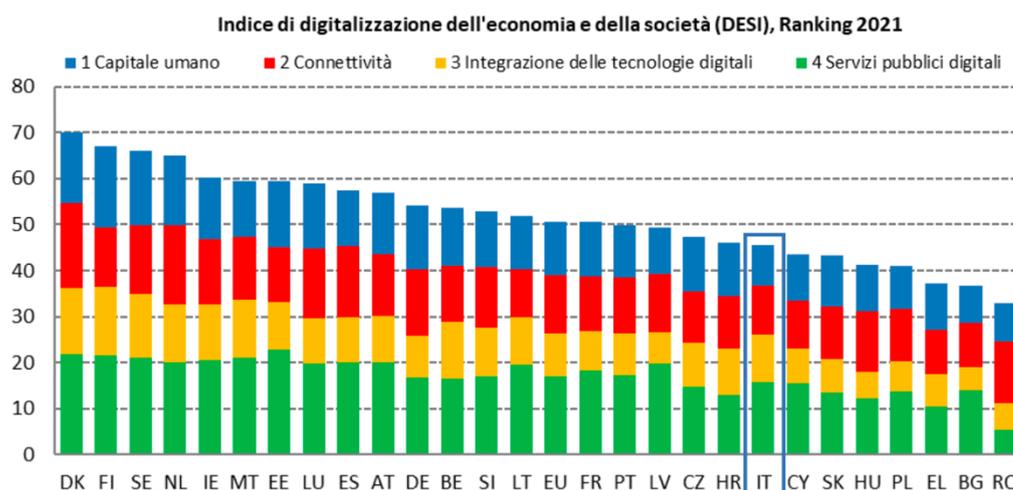


Figura 2.2. Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI), ranking 2021. Fonte: Commissione Europea <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

Questo indice, elaborato dalla Commissione Europea, monitora i progressi compiuti dagli Stati membri nel settore digitale e attribuisce ad ogni Stato un indicatore di digitalizzazione dell’economia e della società.

La seconda missione “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” mira a rendere l’Italia sostenibile dal punto di vista ambientale e consente di perseguire gli obiettivi delineati

all'interno dell'Agenda 2030, nuovo quadro di riferimento sottoscritto dalle Nazioni Unite e preso come modello dai partner europei. All'interno di questa missione sono compresi tutti gli interventi volti a migliorare l'agricoltura sostenibile e la gestione dei rifiuti e per stimolare gli investimenti in fonti di energia rinnovabili. Sono inoltre previsti sostanziali investimenti nelle filiere industriali orientate alla transizione ecologia e alla mobilità sostenibile, strategiche nel prossimo decennio. Sono previste azioni per rendere più efficiente il patrimonio immobiliare pubblico e privato, interventi per contrastare il dissesto idrogeologico, azioni per salvaguardare le biodiversità e le specificità dei territori e, infine, interventi per garantire una gestione più efficiente e sostenibile delle risorse idriche. Questo pilastro, centrale nel pacchetto Next Generation EU, muoverà il 37% delle risorse complessive e consentirà all'Italia di recuperare il gap che si è creato, rispetto alla media dell'Unione, negli ultimi 10 anni.

Il grafico della fig. 2.3 raffigura le emissioni di gas clima-alteranti pro-capite nel confronto tra Italia e la media dei 27 paesi dell'Unione:

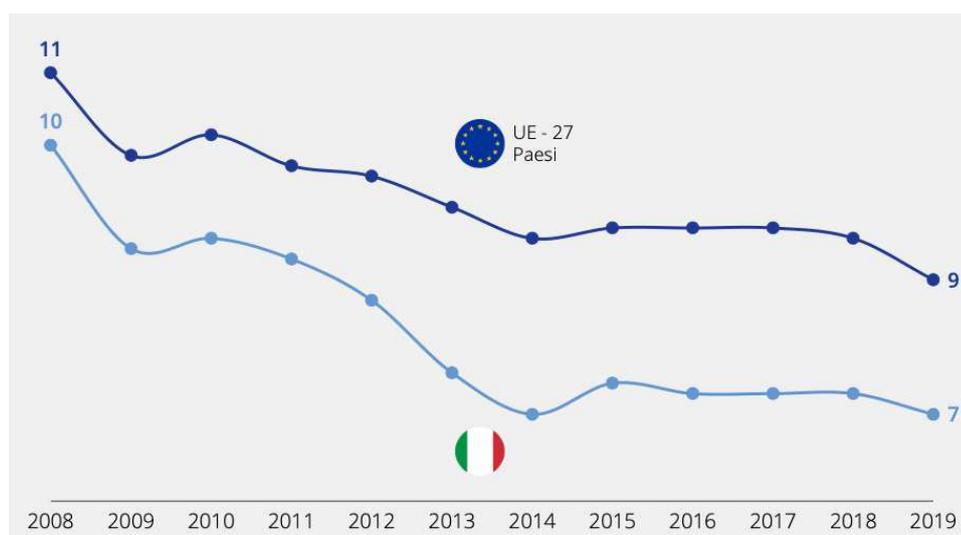


Figura 2.3. “Confronto emissioni gas clima Italia vs media 27 Paesi U.E.” – Fonte: PNRR Italia Domani

La terza missione “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” mira a rafforzare e a diffondere l’alta velocità nel territorio italiano e la rete regionale, rete che ad oggi presenta non poche criticità, specialmente nel Sud-Italia (Coppola, Panaro, Carreras, 2007). All’interno di questa

missione sono previsti interventi per la promozione e lo sviluppo della digitalizzazione nel campo del traffico aereo e lo sviluppo dell'interoperabilità nella PNL (Piattaforma Logistica Nazionale) per la rete dei porti italiani.

La quarta missione “*Istruzione e ricerca*” mira a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative dell’offerta dei servizi scolastici in Italia rafforzando lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza, sulla competitività e sulla resilienza. Nel predisporre gli interventi, il Governo supportato dagli esperti, ha messo in evidenza le criticità più significative del sistema scolastico, di formazione e di ricerca presente in Italia.

Le maggiori criticità italiane, riscontrate nel rapporto dalla Commissione Europea, si registrano in:

- un basso investimento (minore alla media UE) nel settore dell’istruzione, in particolare con riguardo all’istruzione superiore;
- un tasso di istruzione terziaria (universitaria) più basso della media UE (27,8% vs 40,7%)
- un disallineamento tra la domanda e l’offerta di lavoro (“*skillsmatch*”)
- un basso livello di investimenti in ricerca e sviluppo;
- un minore numero di ricercatori;
- una ridotta domanda di innovazione delle imprese e dello Stato;

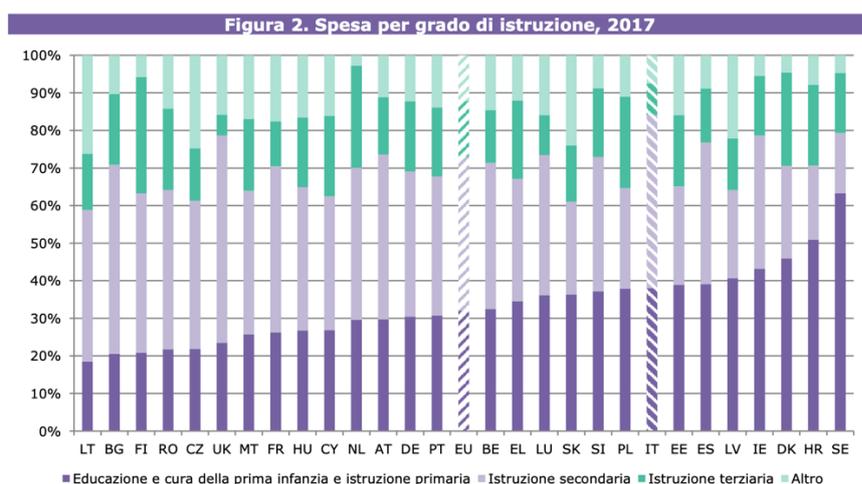


Figura 2.4. “Education and Training Monitor 2018 – Italy”. Fonte: Eurostat, COFOG [https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy\\_en.pdf](https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy_en.pdf)

La missione istruzione e ricerca è basata su una strategia che prevede un miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi di istruzione e formazione, ma anche un miglioramento dei processi di reclutamento delle aziende e un aumento degli investimenti in materia di ricerca e sviluppo per sostenere i processi innovativi e di trasferimento tecnologico.

Questa missione è di importanza strategica per l’Italia, Stato che registra performances negative e molto al di sotto della media europea, come si evince dal *Rapporto di Monitoraggio elaborato dalla Commissione Europea nel 2019*:

## 1. Indicatori chiave

		Italia		Media UE		
		2009	2018	2009	2018	
<b>Parametri di riferimento della strategia ET 2020</b>						
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni)		19,1%	14,5%	14,2%	10,6%	
Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni)		19,0%	27,8%	32,3%	40,7%	
Educazione e cura della prima infanzia (ECEC) (dai 4 anni fino all'età di inizio dell'obbligo scolastico)		99,8%	95,1% <sup>17</sup>	90,8%	95,4% <sup>17,d</sup>	
Percentuale di quindicenni con risultati insufficienti in:	lettura	21,0%	21,0% <sup>15</sup>	19,5% <sup>EU27</sup>	19,7% <sup>15</sup>	
	matematica	25,0%	23,3% <sup>15</sup>	22,3% <sup>EU27</sup>	22,2% <sup>15</sup>	
	scienze	20,6%	23,2% <sup>15</sup>	17,7% <sup>EU27</sup>	20,6% <sup>15</sup>	
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto (età compresa tra 20 e 34 anni con conclusione degli studi da 1 a tre anni prima dell'anno di riferimento)	ISCED 3-8 (totale)	60,6%	56,5%	78,3%	81,6%	
Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente (25-64 anni)	ISCED 0-8 (totale)	6,0%	8,1%	9,5%	11,1%	
Mobilità ai fini dell'apprendimento	Diplomati in Italia che hanno ottenuto un titolo (ISCED 5-8) all'estero	:	4,4% <sup>17</sup>	:	3,6% <sup>17</sup>	
	Laureati (ISCED 5-8) che hanno ottenuto crediti all'estero	:	9,1% <sup>17</sup>	:	8,0% <sup>17</sup>	
<b>Altri indicatori contestuali</b>						
Investimenti nell'istruzione	Spesa pubblica per l'istruzione in percentuale del PIL	4,6%	3,8% <sup>17</sup>	5,2%	4,6% <sup>17</sup>	
	Spesa per gli istituti pubblici e privati per studente in € PPS (Purchasing Power Standard)	ISCED 0	€4 609 <sup>12</sup>	€5 380 <sup>16</sup>	:	€6 111 <sup>15,d</sup>
		ISCED 1	€5 805 <sup>12</sup>	€5 814 <sup>16</sup>	€5 812 <sup>12,d</sup>	€6 248 <sup>15,d</sup>
		ISCED 2	€6 665 <sup>12</sup>	€6 470 <sup>16</sup>	€6 937 <sup>12,d</sup>	€7 243 <sup>15,d</sup>
		ISCED 3-4	€7 771 <sup>12,d</sup>	€6 822 <sup>16</sup>	:	€7 730 <sup>14,d</sup>
ISCED 5-8	€7 771 <sup>12,d</sup>	€8 431 <sup>16</sup>	€10 549 <sup>12,d</sup>	€11 413 <sup>15,d</sup>		
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni)	Nati in Italia	16,6%	12,0%	13,1%	9,5%	
	Nati all'estero	42,1%	35,2%	26,1%	20,2%	
Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni)	Nati in Italia	20,0%	31,4%	33,1%	41,3%	
	Nati all'estero	12,9%	14,0%	27,7%	37,8%	
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto (età compresa tra 20 e 34 anni con conclusione degli studi da 1 a tre anni prima dell'anno di riferimento)	ISCED 3-4	55,9%	50,3%	72,5%	76,8%	
	ISCED 5-8	66,1%	62,8%	83,8%	85,5%	

Figura 2.5. “Indicatori chiave sul grado di istruzione ed occupazione in Italia”. Fonte: Fonti: Eurostat; OCSE (PISA) [https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy\\_en.pdf](https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy_en.pdf)

La quinta missione “*inclusione e coesione*” punta ad investire una fetta importante di fondi nel campo delle infrastrutture sociali, potenziando le politiche attive del lavoro e sostenendo l’imprenditoria femminile. Questa missione si pone come obiettivo il sensibile miglioramento del sistema di protezione per i più fragili e la promozione dello sport come fattore inclusivo.

La sesta ed ultima missione “*salute*”, divenuta centrale a seguito della grave crisi sanitaria scatenatasi con la pandemia Covid-19, si pone due obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell’assistenza sul territorio e l’ammodernamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso il potenziamento del fascicolo sanitario elettronico e della telemedicina.

Questa missione prevede un investimento mirato a sostegno delle competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario con il fine ultimo di promuovere la ricerca scientifica, ancora oggi troppo sacrificata.

Queste sei missioni muoveranno insieme un totale 191,5 miliardi di euro. Il Governo italiano ha deciso di destinare il 40% delle risorse al Mezzogiorno (circa 82 miliardi) per perseguire 3 obiettivi al fine di ridurre il ritardo con il Nord-Italia:

- investire sui giovani per consentire loro un futuro lavorativo migliore senza dover lasciare la propria terra di origine;
- investire sulle donne per contrastare la disoccupazione femminile superiore di gran lunga alla media europea;
- investire sulle infrastrutture e ammodernare la rete di servizi;

Infine, a margine dei 191,5 miliardi finanziati dai fondi europei, il Governo Italiano destinerà ulteriori 30,6 miliardi di euro (Fondo Complementare). Questi fondi finanzieranno tutti i progetti ritenuti idonei per la ripartenza nazionale, progetti che non vengono coperti dai fondi del Recovery and Resilience Facility. Le procedure necessarie per adottare gli interventi coperti dal Fondo Complementare saranno le stesse utilizzate per il PNRR e saranno soggette ad un controllo e un monitoraggio da parte del MEF.

## 2.2. Le riforme del PNRR

All'interno del piano nazionale di ripresa e resilienza sono previste, complessivamente, un totale di 63 riforme. Queste riforme sono orientate al miglioramento dell'efficienza e della competitività del Paese e sono parti integranti del Piano. Consentiranno al Governo e alle amministrazioni locali di attuare gli interventi previsti secondo una tabella di marcia definita e monitorata.

Le 63 riforme in programma sono raggruppabili in 3 tipologie: *riforme orizzontali*, *riforme abilitanti* e *riforme settoriali*. Le due riforme orizzontali (giustizia e pubblica amministrazione), sono trasversali alle missioni del Piano e permetteranno, come si vedrà nel corso del paragrafo, una forte accelerazione in termini di efficienza e di ammodernamento (si pensi, in tema di giustizia, allo snellimento dei tempi del processo e, in tema di Pubblica Amministrazione, alla digitalizzazione). Le riforme abilitanti consentiranno l'intervento del Governo nell'attuazione del piano e semplificheranno l'iter amministrativo e procedurale. Queste riforme si pongono come obiettivo il miglioramento della qualità dei servizi erogati alla cittadinanza e alle imprese del territorio. Infine, le riforme settoriali saranno parte integrante delle singole missioni e introdurranno regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali. Come le riforme orizzontali, anche quelle settoriali andranno ad innovare l'ordinamento normativo.

Per quanto riguarda le riforme orizzontali, la riforma della Pubblica Amministrazione (PA) italiana e la riforma della giustizia saranno le due riforme qualificanti e centrali del PNRR. Attese in Italia da moltissimi anni, specialmente la riforma della giustizia, apporteranno dei cambiamenti di non poco conto recependo le raccomandazioni più volte indicate dalla Commissione Europea.

La riforma della PA trova le sue ragioni nella assoluta necessità di rilanciare il ricambio generazionale dei dipendenti (nell'ultimo decennio il turnover è stato lento e parziale) e nell'urgenza di adeguare le competenze dei dipendenti per favorire la semplificazione normativa e amministrativa unitamente alla digitalizzazione delle procedure. Quest'ultimo punto, come evidenziato dal Parlamento (Brunetta, 2021), è strategico per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

Le competenze, alimentate dagli investimenti in spese di istruzione e di formazione, saranno il vero motore per la risoluzione dei problemi strutturali della PA che si traducono in inefficienza, burocrazia lenta e farraginoso e perdita di capacità amministrativa nell'implementazione di progetti di investimento.

La riforma mira a sviluppare la capacità amministrativa dell'attore pubblico, vera *conditio sine qua non* per realizzare i progetti del piano e per migliorare l'offerta di beni e servizi pubblici in relazione ai bisogni e alle esigenze di cittadini ed imprese.

Diventa quindi fondamentale, per perseguire gli obiettivi citati, agire su quattro assi principali:

**1- accesso:** l'obiettivo di questo pilastro è migliorare il processo legato al reclutamento del personale. L'idea di fondo è valorizzare le competenze del singolo senza limitarsi alle singole conoscenze e alla mera valutazione del curriculum. Per raggiungere questo obiettivo vengono definite cinque azioni tra cui: rivedere gli strumenti per definire i fabbisogni di competenze, potenziare i sistemi di preselezione, costruire modalità sicure e certificate per le prove a distanza, pensare a sistemi efficaci di reclutamento e disporre di informazioni chiare sul capitale umano. Il tutto garantendo una parità di accesso in termini di genere, senza pertanto sfavorire le donne. Questi obiettivi saranno raggiunti grazie ad una piattaforma ad hoc che sarà alimentata da informazioni dettagliate sul personale in forza. Diversamente dal presente, il concorso non sarà l'unica modalità di accesso alla pubblica amministrazione: saranno creati dei percorsi paralleli per integrare all'interno delle amministrazioni giovani profili con comprovate competenze (master e dottorati). I percorsi saranno rapidi e affiancati da una formazione ad hoc. Saranno conclusi accordi con le Università e gli altri centri di alta formazione per selezionare e assumere profili specialisti. Il pool di esperti multidisciplinari, contrattualizzato con contratto a tempo determinato, completerà il quadro selettivo nella pubblica amministrazione;

**2- buona amministrazione:** l'obiettivo di questo pilastro è snellire la pubblica amministrazione italiana eliminando quei vincoli burocratici che oggi rendono l'azione della PA lenta e farraginoso. Questo intervento mira quindi a rendere più efficace ed efficiente l'operato della PA riducendo i tempi e i costi in capo ai cittadini e alle imprese. Queste azioni saranno orientate alla riduzione dei tempi nella gestione delle procedure attraverso la liberalizzazione, la

semplificazione, l'uniformazione e la digitalizzazione delle procedure. Sarà previsto un monitoraggio in itinere degli interventi per misurare costantemente la riduzione di tempi e oneri a tutti i livelli della PA.

**3- competenze:** le persone, da cui dipende la realizzazione di tutti gli interventi previsti, sono al centro di questo obiettivo che mira, in primo luogo, a creare uno strumento oggettivo per permettere alle pubbliche amministrazioni di pianificare in modo strategico l'inserimento delle risorse umane. Per raggiungere questo obiettivo è necessario fornire un quadro di "descrittori" di competenze (*dette soft skills*) utili a ricercare quei profili professionali di cui la PA ha bisogno. Per fare questo, oltre a definire i profili professionali nelle politiche di assunzione, si cercherà di migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera, di attivare dei percorsi formativi per target di riferimento e di incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, i primi a dover maturare un approccio digitale nella loro attività. Tra gli interventi più significativi si può citare il potenziamento della *SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione)*, la creazione di nuovi corsi specifici online aperti al personale della PA e specifiche comunità di apprendimento per le figure dirigenziali, volte a condividere le migliori idee e la risoluzione dei problemi.

**4- digitalizzazione:** perno fondamentale del piano, la digitalizzazione viene considerata come un "abilitatore ad ampio spettro" (PNRR, pag.54) degli interventi legati alla Pubblica Amministrazione. Grazie alla digitalizzazione, il sistema Italia si aspetta di fare un passo avanti rispetto al reclutamento e alla formazione del personale e alla gestione delle procedure tecniche e amministrative. Gli obiettivi di questo pilastro sono la creazione di un robusto nucleo di competenze digitali per semplificare l'azione amministrativa, la facilitazione della messa a terra degli investimenti e la garanzia dell'attuazione dei progetti a partire dalla fase progettuale fino ad arrivare alla concreta entrata in vigore delle infrastrutture e delle applicazioni. Questo intervento si pone l'obiettivo di valorizzare le già presenti competenze digitali nella PA, ampliandole e rafforzandole.

Questi quattro assi enfatizzano infine la necessità di accelerare sugli interventi legati alla semplificazione e allo snellimento burocratico per rendere la Pubblica amministrazione italiana

più efficace e più snella e per consentire alla stessa di attuare agevolmente gli investimenti e le riforme previste dal PNRR.

L'altro grande cantiere aperto è la riforma della giustizia, più volte richiamata nelle precedenti legislature.

La riforma, sollecitata dalla urgente necessità di superare criticità conosciute, come ad esempio l'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali (Giovannini, 2021), è l'architrave del piano nazionale di ripresa e resilienza perché incide direttamente su molti fattori della vita quotidiana. Tra le maggiori difficoltà riscontrate si segnala l'eccessiva durata dei processi, aspetto che incide negativamente sulla fiducia delle persone e sulla sensazione di qualità della giustizia stessa. Il cattivo funzionamento della giustizia viene attribuito a ragioni di matrice istituzionale e a vizi e consuetudini tipiche del nostro sistema giudiziario.

Già la Commissione Europea invitava l'Italia, con raccomandazioni ad hoc a programmare riforme volte al miglioramento della giustizia italiana, sotto il profilo dell'efficienza, della durata dei processi, dell'escussione delle garanzie e del contrasto ai fenomeni legati alla corruzione fattori che ad oggi rappresentano le maggiori difficoltà riscontrate.

Il piano, il cui obiettivo principale è proprio la riduzione dei tempi relativi al giudizio, interviene per far evolvere il processo italiano in termini di efficienza e competitività avvicinandolo agli standard europei richiesti dalla Commissione Europea nelle sue linee programmatiche e nelle sue raccomandazioni. La centralità della riforma della giustizia è giustificata anche da un fattore meramente economico: una giustizia più rapida e "giusta" stimola la concorrenza nel mercato poiché interviene su vari aspetti: accresce la disponibilità riducendo il costo del credito, promuove relazioni di tipo contrattuale con aziende giovani e non ancora forti di una reputazione affidabile, incentiva gli investimenti nei settori più rischiosi difficilmente tutelabili e stimola la ricerca di soluzioni organizzative più efficienti. Ridurre la durata dei procedimenti disciplinari, secondo alcuni studi elaborati per PNRR, consente di incrementare la dimensione delle PMI italiane nel mondo della manifattura. Infine, ridurre il tempo legato alla procedura fallimentare può generare un aumento di produttività dell'economia italiana.

Per superare le problematiche sopra descritte e raggiungere gli obiettivi prefissati è prevista una riforma complessiva del sistema giudiziario volta a migliorare gli aspetti processuali ed

organizzativi. La volontà è quella di migliorare l'iter processuale e recuperare tutto il lavoro accumulato in questi anni, carico che ancora oggi pesa molto sulla qualità e sull'efficienza della giustizia italiana.

Sono quindi tre le direttrici su cui il Governo, di comune accordo con il Parlamento, lavorerà: l'organizzazione dei processi e la dimensione extraprocessuale ed endoprocessuale.

Rispetto all'organizzazione dei processi si vuole migliorare la capacità amministrativa del sistema mettendo in valore le risorse umane e potenziando le cancellerie grazie al supporto di professionisti e giuristi che consentirebbero di adeguare un alto livello di competenza in un organo fondamentale come la cancelleria.

Sempre in tema di organizzazione si ritiene che, aumentando il grado di digitalizzazione degli apparati, si possa meglio esercitare la giurisdizione con la volontà dichiarata di adottare il modello del processo telematico. Infine, non meno importanti, sono gli interventi mirati all'infrastruttura che ospita le sedi della giustizia: si vuole migliorare le strutture rendendole più efficienti e moderne.

Sono altri due gli interventi previsti dal PNRR a forte impatto di crescita: la riforma del processo civile e la riforma del processo penale.

Sul primo punto la riforma propone tre interventi: un maggiore ricorso all'Alternative Dispute Resolution (ADR), strumento che consente l'uso dell'arbitrato, della mediazione e della negoziazione assistita, degli interventi specifici e mirati per il processo civile e un sensibile miglioramento sul processo esecutivo e sulla variante procedimentale.

Questo strumento, di matrice anglosassone e alternativo al sistema processuale classico italiano, consente di risolvere le controversie rendendo più efficiente il sistema processuale. Ad esempio, in tema di arbitrato, si vuole rinforzare l'imparzialità e consentire agli arbitri prescelti di emanare provvedimenti esecutivi al fine di rendere efficace e tangibile il loro operato. Tutto questo consentirebbe di equiparare l'arbitrato al sistema giudiziario rendendolo simile agli ordinamenti anglosassoni dove questo approccio è presente da molti decenni.

Per ciò che concerne la riforma del processo civile, la volontà è risolvere le storture e le disfunzioni che spesso si riscontrano nella fase applicativa. Su questo punto il PNRR prevede interventi per una maggiore concentrazione nelle attività tipiche della fase preparatoria, ma

anche interventi per ridurre le udienze non strettamente necessarie o le udienze ove il tribunale è chiamato a giudicare in collegio. Senza entrare nel dettaglio vi è poi la necessità di ridefinire meglio la fase decisoria a partire dalla rivisitazione dei tre gradi di giudizio.

Infine, sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali, sarà oggetto di revisione la realizzazione coattiva del credito, strumento che consente di garantire una maggiore competitività del Paese. Per fare questo, il piano prevede un'accelerazione nei procedimenti esecutivi grazie ad un intervento mirato sull'abrogazione delle leggi, presenti nel Codice di procedura Civile, poco snelle e fruibili. In generale il PNRR mira a realizzare interventi che perseguono l'obiettivo di semplificare le forme e i tempi del processo esecutivo ancora oggi troppo distanti dagli standard di efficienza del sistema giudiziario europeo.

Sempre in tema di riforma della giustizia sono previste delle riforme nel campo tributario per garantire maggiore fiducia degli operatori economici specialmente per ciò che riguarda gli investimenti esteri ad oggi frenati dalla farraginosità dell'amministrazione della giustizia italiana. Si punta inoltre a ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione.

Infine, si punta alla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale. Le Istituzioni europee hanno già evidenziato la necessità di ridurre la durata dei procedimenti penali, ad oggi eccessivamente lunga ed onerosa in confronto alla media Europea rilevata dal Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej, 2020). Il PNRR punta a rendere maggiormente efficiente e snello il processo penale accelerandone i tempi di definizione. Si procederà alla semplificazione del sistema relativo atti processuali, all'ampliamento al ricorso dei riti alternativi e all'incentivazione del patteggiamento oltre che del giudizio abbreviato. Si cercherà poi di intervenire definendo i termini di durata del processo lasciando comunque facoltà ai singoli uffici giudiziari di adattarsi in base alla situazione.

Un altro intervento qualificante della riforma della giustizia, ultimo tra quelli annunciati, è la riforma dell'ordinamento giudiziario. Secondo le stime elaborate da Nando Pagnoncelli per il Corriere della Sera, la fiducia nella magistratura nel 2021 era ai minimi storici e si è contratta di circa venti punti percentuali rispetto a dieci anni fa. La volontà dichiarata e inserita all'interno del Piano è *“garantire un esercizio del governo autonomo della magistratura libero da*

*condizionamenti esterni o da logiche non improntate al solo interesse del buon andamento dell'amministrazione della giustizia”* evitando quindi il ripresentarsi di situazioni che tanto hanno delegittimato la giustizia italiana nel biennio 2020-2021.

Conclusa l'analisi sulla giustizia, le altre riforme previste dal piano sono le riforme “abilitati”. Qui si inseriscono la riforma della semplificazione e la riforma della concorrenza.

In tema di semplificazione è opportuno ricordare che negli ultimi decenni in Italia si è vista una sovrapproduzione legislativa. Il Paese è stato oggetto di diversi interventi normativi realizzati per semplificare e snellire l'attività normativa e burocratica del paese. Le precedenti semplificazioni, dalla “Riforma della PA” (legge 7 agosto 2015, n 124), al “Decreto del Fare” (21 giugno 2013), al “Decreto Semplifica Italia del 9 febbraio 2012), solo per citare alcuni esempi, hanno raccolto risultati parziali rispetto alla volontà originaria di snellimento e rimozione degli ostacoli che rendono la PA farraginoso e lenta.

Ciò che oggi il PNRR propone di diverso rispetto al passato è la possibilità di agire, in sinergia con la concorrenza, sul versante della digitalizzazione e dell'organizzazione della Pubblica amministrazione.

Tra gli interventi più significativi in tema di semplificazione troviamo:

- il rafforzamento delle strutture idonee ad attuare interventi di semplificazione di natura amministrativa e normativa;
- il miglioramento della qualità della regolazione a partire da pratiche istruttorie complete, adeguate ed esaustive;
- la semplificazione in tema di contratti pubblici imprescindibile per poter rilanciare l'intero comparto edile del Paese;
- la semplificazione in tema ambientale con riferimento alla valutazione di impatto ambientale che diventa centrale per realizzare le opere pubbliche nel paese e per favorire gli investimenti dei privati in tema di energie rinnovabili
- la semplificazione in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana

- la semplificazione delle norme in materia di investimenti ed interventi nel Sud Italia, vero motore della ripresa del paese e fondamentale per garantire la coesione territoriale e sociale,
- l'abrogazione e la revisione delle norme che direttamente o indirettamente favoriscono la nascita e lo sviluppo di fenomeni corruttivi
- il rafforzamento delle misure di revisione e di valutazione della spesa e infine la riduzione dei tempi di pagamento che consentirebbe alle pubbliche amministrazioni italiane di adeguarsi alla normativa comunitaria che prevede dai 30 ai 60 giorni.

Altri interventi previsti, come la riduzione del tax gap e il federalismo fiscale, completeranno l'attività di semplificazione prevista dal piano, piano che si prefigge l'obiettivo di realizzare una PA che funzioni meglio e costi meno. Il tutto supportato da una legislazione che favorisca gli investimenti per la ripartenza dal Paese dopo la crisi economia post pandemia.

In tema di concorrenza, il cui ruolo è quello di favorire l'efficienza e la crescita dell'economia nel paese, il piano prevede interventi normativi che serviranno ad integrare la legge annuale per il mercato e la concorrenza già prevista dal 2009 ma adottata solamente nel 2017 con la legge 124 del 2017. Le principali norme previste nell'ordinamento riguarderanno cinque ambiti:

- la realizzazione e la gestione delle infrastrutture strategiche: in questa chiave saranno attuate dal legislatore norme finalizzate a garantire, nelle aree ad oggi scoperte, lo sviluppo delle reti di telecomunicazione. Per realizzare questo intervento saranno ridotti gli oneri amministrativi e sarà incentivata la connessione alla banda ultra-larga. In tema di energia verranno introdotte norme per costante sviluppo dell'energia elettrica;
- la rimozione di barriere all'entrata nei mercati: la volontà del legislatore mira a modificare in senso concorrenziale alcuni regimi concessori e a rimuovere ostacoli allo svolgimento del libero mercato e delle attività economiche;
- servizi pubblici e sostenibilità ambientale: in questo ambito il piano prevede di intervenire sul rafforzamento della concorrenzialità nella gestione dei rifiuti con l'obiettivo di migliorare la disponibilità di trattamento e smaltimento. Inoltre si pone come obiettivo lo sviluppo di una maggiore concorrenzialità nell'affidamento dei servizi di ricarica delle auto elettriche;

- rafforzamento dei poteri di antitrust e dei poteri di regolazione settoriale: sarà aggiornata la normativa antitrust secondo gli standard richiesti dall'Unione;
- vigilanza del mercato e conformità dei prodotti: il piano consentirà il consolidamento, la semplificazione e la digitalizzazione del sistema di sorveglianza

All'interno del PNRR ricoprirà un ruolo cardine la tutela della concorrenza che, oltre ad essere un principio fondante dell'economia europea, è uno “strumento che consente di superare particolari momenti di crisi dell'economia, eliminando o riducendo gli ostacoli allo sviluppo rappresentati dalla presenza di monopoli od oligopoli che frenano il libero evolversi dei rapporti di produzione e di scambio di beni e servizi” (Umberto Troian, 2005)

### **2.3. La Governance, l'attuazione e il monitoraggio del piano**

La Governance del PNRR, la cui struttura è composta da organi responsabili dell'attuazione del piano, è cruciale per l'attuazione dei progetti e per il rispetto della tempistica prestabilita, elemento non di poco conto considerando le scadenze stabilite dalla Commissione Europea. La Governance diventa cruciale perché, sebbene i progetti siano l'espressione delle linee di indirizzo di Next Generation EU, è altresì vero che è il Governo del Paese a dover declinare le volontà europee sulla base delle specificità italiane coordinando e verificando con un monitoraggio ad hoc l'attuazione dei progetti.

La Governance del piano è descritta dal Governo con il Decreto-legge “Semplificazioni” (77/2021).

La *Cabina di Regia* è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta dai Ministri e dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti nelle tematiche affrontate nelle varie riunioni. Si occupa di definire le strategie e le priorità dei più importanti progetti del piano.

La Segreteria tecnica, organo istituito per supportare la Cabina di Regia, elaborerà rapporti informativi sulla base delle analisi condotte dal MEF in relazione all'attuazione dei progetti. Inoltre, si occuperà, una volta acquisite le informazioni relative agli interventi, di rilevare eventuali criticità nell'attuazione.

L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia e della regolazione, istituita con il Decreto Legge 77 del 2021, si occuperà di individuare gli ostacoli normativi all'attuazione del PNRR..

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è l'organo che riunisce le parti sociali e i rappresentanti delle Istituzioni il cui ruolo è di natura consultiva alla realizzazione del piano

Alle riunioni Cabina dei Regia partecipano, anche i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti delle Province autonome di Trento e Bolzano, la Segreteria tecnica della Presidenza del Consiglio dei ministri, L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

Ruolo fondamentale sarà quello del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Presso la Ragioneria Generale dello Stato, il Servizio Centrale per il PNRR sarà il soggetto responsabile per la gestione del fondo e dei flussi finanziari di Next Generation EU. Sempre all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze è previsto l'Ufficio di Audit che verifica la qualità e la completezza dei dati monitorando gli interventi e sviluppando iniziative di trasparenza e partecipazione.

A completare la Governance, l'articolo 8 del Decreto Semplificazioni consente a ciascun Ministero Competente nella realizzazione degli interventi, di dotarsi di una struttura dirigenziale a cui vengono affidati compiti di gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi.

Si propone, nella figura 2.6., un quadro riassuntivo elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri:

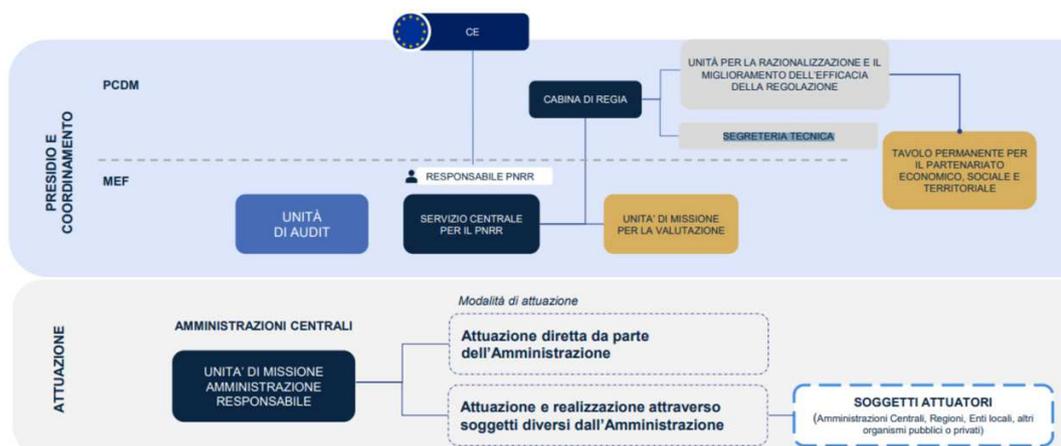


Figura 2.6. “La Governance del PNRR”. Fonte:

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

Una volta definita la fase progettuale, l’attuazione dei progetti diventa decisiva richiedendo le migliori capacità, considerando che, dopo la prima tranche di contributi (circa il 13% del totale delle risorse), gli altri fondi saranno erogati solo nel momento in cui l’Italia sarà in grado di raggiungere i *milestone e i target* necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali provenienti dalle risorse europee. Sarà quindi fondamentale che i soggetti attuatori, identificati nelle Amministrazioni centrali, nelle Regioni, nelle Province autonome e negli enti locali, siano in grado di rendere operativi gli interventi previsti dal PNRR, pena la perdita dei fondi. Questi soggetti avranno la responsabilità dell’avanzamento della spesa e del conseguimento degli obiettivi.

Oltre alla fase di attuazione ricopre un ruolo fondamentale la fase di monitoraggio del piano: per monitoraggio (Carlini, Bussi, Russo, 2017) si intende quell’insieme di attività fondamentali per la verifica dell’attuazione dei progetti e per la rendicontazione dell’attività dei soggetti attuatori. Il sistema di monitoraggio rileva prevalentemente i dati finanziari, ovvero le spese sostenute per attuare le riforme e i progetti ma si occupa anche di verificare il raggiungimento dei target previsti.

È il Ministero dell’Economia e delle Finanze che, attraverso due organi interni (il Servizio Centrale per l’Audit e la Ragioneria) assicura un collegamento diretto tra il nostro ordinamento

e la Commissione Europea, attività fondamentale per garantire una rendicontazione completa e costante. Il MEF non è l'unico ministero implicato nell'attività di monitoraggio: su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento degli Affari regionali e delle Autonomie è stato istituito un Tavolo di lavoro che ha l'obiettivo di monitorare le modalità di funzionamento degli strumenti introdotti a sostegno delle realtà locali e l'efficacia della loro attuazione. Questo tavolo, oltre a presidiare il lavoro dei soggetti attuatori, è una dimostrazione della volontà del Governo di collaborare strettamente con le realtà territoriali per fornire il supporto e mettere insieme le migliori capacità amministrative per realizzare l'intera attività di monitoraggio prevista nel piano è prevista dalla legge 178 del 30 dicembre 2020.

#### 2.4. L'impatto macroeconomico del piano

Stando alla relazione annuale della Banca d'Italia (Servizio Studi, 2021) pubblicata nel maggio del 2021 e alla luce delle previsioni macroeconomiche del Governo, il piano contribuirà ad aumentare in modo significativo il PIL nel quinquennio 2021-2026 recuperando il gap perso nel biennio 2020-2021.

I tre grafici proposti evidenziano l'impatto del PNRR sul PIL (si veda figura 2.7.), i tre diversi scenari di crescita sulla base di un diverso livello di efficienza degli investimenti (si veda figura 2.8) e il contributo delle diverse attività all'incremento del PIL (si veda figura 2.9).

#### Figura 2.7.

Tavola 4.2: Impatto Macroeconomico PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

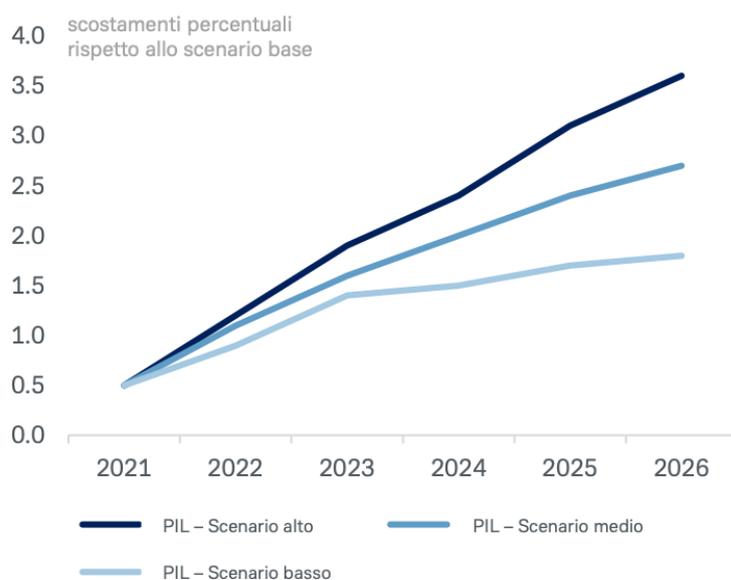
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST.

Fonte: PNRR su elaborazione Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il PIL crescerà in modo uniforme lungo tutto l'orizzonte del piano e nel 2026 la crescita si attesterà su un aumento di 3,6 punti percentuali rispetto alla situazione di partenza (2020). I consumi privati caleranno nei primi tre anni (2021-2022-2023), raggiungeranno una crescita zero nel 2024 per poi arrivare, nel 2026, ad una crescita del +1,9%. Gli investimenti totali, stando alle previsioni adottate dal Governo con l'ausilio del modello valutativo QUEST, modello sviluppato dalla Commissione Europea per simulare e comprendere gli effetti delle riforme strutturali e analizzare la risposta dell'economia agli interventi di policy, cresceranno gradualmente: nel triennio 2023-2024-2025 arriveranno a toccare punte superiori al 10%. Per quanto riguarda l'import e l'export, le importazioni raggiungeranno il 4% di crescita nel 2026 ma cresceranno, anche queste, in modo graduale lungo tutto l'arco del piano. Le esportazioni invece, dopo un fisiologico calo nel primo triennio, torneranno a crescere nell'orizzonte 2024-2025-2026.

**Figura 2.8:**



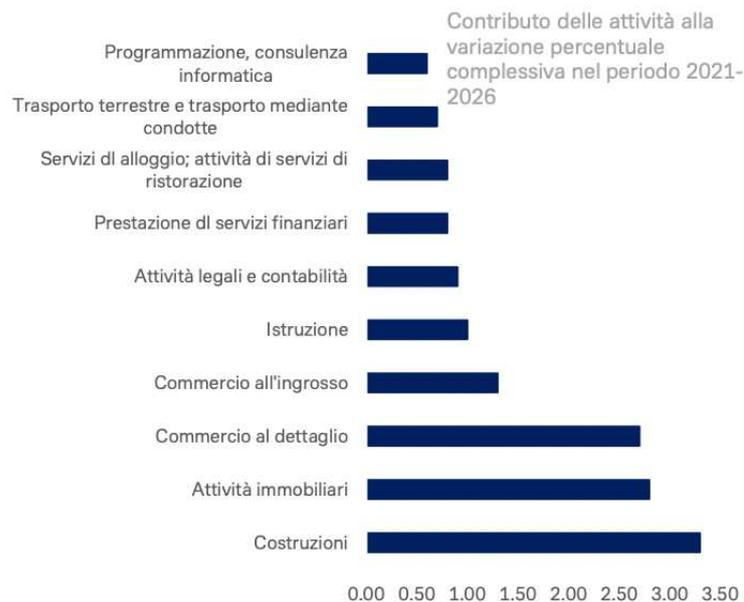
Fonte: PNRR – elaborato dal Governo con modello QUEST

Il grafico propone tre differenti scenari di impatto del piano. I tre scenari si differenziano tra di loro a seconda dell'effetto moltiplicatore che i fondi e gli investimenti riusciranno a generare. Viene calcolato un effetto moltiplicatore pari a 0,7 su uno scenario basso, a 0,9 su

uno scenario medio e a 1,2 su uno scenario alto, tutti dati che trovano conferma nei recenti studi elaborati dalla Banca d'Italia (Buseti, Giorgiantonio, Ivaldi, Mocetti, Tommasino, 2019). Nel valutare quale scenario prendere in considerazione è opportuno analizzare due fattori: l'efficienza economico-finanziaria degli investimenti, aspetto che dovrebbe massimizzare il risultato a partire dai fondi utilizzati, e l'efficacia degli investimenti, ovvero la capacità di implementare i progetti nei tempi prestabiliti. Riguardo a quest'ultimo punto sarà centrale il ruolo delle Amministrazioni Pubbliche (centrali e locali) che solo coordinandosi con i Ministeri competenti e con la Cabina di Regia, saranno in grado di “mettere a terra” i progetti e avvisare quindi gli investimenti previsti.

**Figura 2.9:**

Il grafico tre sintetizza il contributo delle attività, divise per settori, alla variazione percentuale complessiva nell'intero periodo del piano, 2021-2026. Come si può evincere dal grafico il mondo legato alle *costruzioni* e agli *immobili* sarà un forte volano per la crescita del Paese: se sommati, questi due dati rappresentano un dato prossimo al 6%, questo dimostra la centralità di questi settori nell'Italia di “Domani”.



Ammonteranno a 107,7 miliardi di euro gli investimenti totali nel settore edile, di cui 63,5 saranno dedicati ai nuovi interventi edilizi. Questo dato rappresenta il 50% delle risorse complessive stanziare da NGEU.

Nel capitolo 3 sarà proposta una comparazione tra i piani ma già in questa fase si può anticipare che Francia e Germania investiranno circa la metà dell'Italia nel settore edile (Francia 21% e Germania 23%).

In linea generale gli interventi previsti nel settore delle costruzioni spazieranno dall'efficienza energetica alla riqualificazione degli edifici, dall'alta velocità di rete fino ad arrivare alla manutenzione stradale.

Anche il commercio al dettaglio potrà godere di ingenti investimenti per recuperare il terreno perso nel 2020 e 2021, biennio dove le restrizioni per Covid hanno inciso molto sulla regolare apertura delle attività.

Infine, i settori come la digitalizzazione, l'istruzione e i servizi finanziari, seguiranno un percorso di crescita simile e si attesteranno sull'1-1,5% di crescita costante e regolare.

## **2.5. Le fonti di finanziamento e l'impatto finanziario del Piano**

Nei primi paragrafi si è offerta una panoramica generale sulle risorse previste da NGEU per finanziare i programmi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In questo paragrafo si farà un focus più dettagliato sulle risorse economiche (per natura di spesa) a partire dal Decreto Ministeriale 6 agosto 2021, decreto che assegna le risorse e ripartisce traguardi ed obiettivi per le scadenze semestrali e per la rendicontazione. Si è già detto che le fonti di finanziamento a copertura del piano sono il dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) che stanziava 191,5 miliardi (di cui 68,9 a fondo perduto e 122,6 in prestiti), il *REACT-EU* che stanziava 13,5 miliardi e che è indirizzato ai paesi più colpiti dalla pandemia e il *FONDO DI SVILUPPO E COESIONE (FSC)* che stanziava un totale di 15,5 miliardi.

	<b>totale</b>
<b>RRF Sovvenzioni</b>	<b>68,9</b>
<b>RRF Prestiti</b>	<b>122,6</b>
per nuovi progetti	77,5
per progetti esistenti	45,1
<b>TOTALE</b>	<b>191,5</b>
<b>React – EU</b>	<b>13,0</b>
<b>Fondo di sviluppo e coesione</b>	<b>15,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>220,0</b>

A questi 220 miliardi si aggiungono le risorse aggiuntive di bilancio stanziare dal Governo, che rispondono al nome di “*PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE*”. Si tratta di fondi necessari per attuare azioni a completamento al PNRR, azioni che diversamente sarebbero difficilmente attuabili con i fondi europei. Si tratta di un budget di 30 miliardi assegnati di anno in anno, come si può evincere nella tabella sottostante:

La figura di seguito, 2.10, propone la ripartizione dei fondi per anno:

**Tabella 2 - Risorse del Piano Nazionale Complementare (Effetti sul saldo netto da finanziare).**

<i>(milioni di euro)</i>						
<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>TOTALE</b>
3.000	6.026	6.750	6.185	5.460	3.202	<b>30.622</b>

*Figura 2.10. “Risorse del PNRR”. Fonte: Relazione tecnica DL 59/2021- Parte 2 profili finanziari*

È necessario precisare che le risorse del PNRR non saranno erogate nello stesso istante ma, alla luce di quanto stabilito dalla Commissione, i fondi saranno modulati e assegnati su base temporale e saranno effettivamente resi disponibili agli Stati Membri con ciclicità semestrali solo previa verifica del raggiungimento di riforme, obiettivi e traguardi previsti. Nel caso del piano italiano si può osservare, nella figura 2.11., l’assegnazione dei fondi per periodo:

*(miliardi di euro)*

Anno	2021	2022		2023		2024		2025		2026	TOTALE
	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	
Rata semestrale	24,1	24,1	21,8	18,4	20,7	12,6	21,3	12,6	14,9	20,8	<b>191,5</b>
di cui											
sovvenzioni	11,5	11,5	11,5	2,3	8,0	2,3	6,3	2,3	4,6	8,5	<b>68,9</b>
prestiti	12,6	12,6	10,3	16,1	12,6	10,3	14,9	10,3	10,3	12,3	<b>122,6</b>
<b>Totale annuo</b>	<b>24,1</b>	<b>46,0</b>		<b>39,1</b>		<b>33,9</b>		<b>27,6</b>		<b>20,8</b>	<b>191,5</b>
di cui											
sovvenzioni	11,5	23,0		10,3		8,6		6,9		8,5	<b>68,9</b>
prestiti	12,6	23,0		28,7		25,3		20,7		12,3	<b>122,6</b>

Figura 2.11. Assegnazione fondi periodo 2021-2026. Fonte: Portale “Italia Domani”:

<https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

Infine, per concludere l’approfondimento sulle fonti di finanziamento del Piano, si propone nella figura 2.12., a partire dalle elaborazioni fornite dal Decreto Ministeriale del 6 Agosto 2021, la suddivisione di fondi per missione e la quota parte prevista per progetti già esistenti e nuovi progetti:

*(milioni di euro)*

MISSIONI	Progetti in essere	Nuovi progetti	FSC	Totale
<b>M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo</b>	4.307	34.830	1.154	40.291
<b>M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	21.682	35.076	2.700	59.459
<b>M3 - Infrastrutture pe una mobilità sostenibile</b>	11.204	10.927	3.266	25.397
<b>M4 - istruzione e ricerca</b>	6.890	20.790	3.196	30.876
<b>M5 - Inclusione e coesione</b>	4.302	13.249	2.300	19.851
<b>M6 - Salute</b>	2.980	9.646	3.000	15.626
<b>Totale</b>	<b>51.365</b>	<b>124.518</b>	<b>15.616</b>	<b>191.499</b>

Figura 2.12. Suddivisione fondi per missione e quote assegnate. Fonte: Portale “Italia Domani”:

<https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

Questo quadro conferma quanto già affrontato nel primo capitolo, dove si metteva in evidenza il forte impulso green del PNRR che mira a rafforzare molti progetti già esistenti e che consentirà la nascita di nuovi progetti legati all’ambiente alla sostenibilità. Questa è l’ennesima conferma che la missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, oltre ad

essere “l’anima” di NGEU, rappresenta una strategia fondamentale per i piani di resilienza e proietta gli Stati Membri verso un paradigma innovativo.

## **2.6. PNRR: quali sono i punti deboli del Piano italiano?**

Nel corso della trattazione, l’elaborato ha messo in evidenza i punti di forza del PNRR italiano, piano che si dimostra solido ed ambizioso.

E’ l’Italia lo Stato Membro che ha potuto beneficiare dell’importo più significativo di risorse, aspetto che costringe il Paese ad investire le migliori energie e competenze nell’attuazione del Piano. La riuscita di Next Generation EU dipenderà, in larga misura, dalla riuscita del PNRR italiano. Per questo, valorizzare i punti di forza del Piano e conoscerne i punti deboli, sarà fondamentale per garantire la buona riuscita dello stesso, sia in un’ottica di massimizzazione del risultato sia in un’ottica di anticipazione di potenziali rischi.

In questo elaborato si proverà, sulla base di un’analisi qualitativa del documento redatto dal Governo e validato dalla Commissione Europea con il supporto dell’elaborazione del documento “Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano” (Messori, 2021) e del documento “The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality” (Domorenok e Guardiancich, 2022), a fornire un ventaglio di potenziali rischi e minacce.

In primo luogo, tra i punti deboli del piano, è possibile riscontrare una poca chiarezza e definizione degli attori e dei ruoli. All’interno del piano non vengono citati gli attori incaricati, a livello operativo, di attuare i progetti validati. Non vengono elencati uffici, cancellerie e settori che concretamente si occuperanno, nella fase realizzativa, di implementare i progetti al livello locale. Vengono fornite solo considerazioni generali sui soggetti incaricati (Pubblica amministrazione in senso generale e Ministeri competenti). Questo aspetto, se da un lato valorizza l’autonomia degli enti locali incaricati del coordinamento dei fondi e dell’attuazione, da un lato può minarne l’efficacia e la buona riuscita.

Proprio sulla riuscita e sull'attuazione dei progetti che, stando a quanto riportato nel piano, sono la combinazione di riforme, investimenti pubblici e sostegno agli investimenti privati, si potrebbe aprire un altro capitolo molto ampio. Vi è il serio rischio che le riforme citate in precedenza non incidano profondamente sul funzionamento della macchina burocratica del Paese (Messori, 2021). Questo aspetto potrebbe rallentare molto la fase di implementazione compromettendo quindi gli sforzi fatti nella fase progettuale.

Vi è poi il rischio che la riforma della giustizia non dia quelle risposte ricercate, ovvero il miglioramento della concorrenza nel mercato, come visto nel paragrafo 2.2.

Un altro aspetto che risulta debole nel piano è l'assenza di una prospettiva valutativa differente dal PIL. Sarebbe opportuno che la valutazione non si concentrasse esclusivamente sull'impatto economico (crescita del PIL) ma anche sulla capacità degli attori di implementare, nei tempi previsti, le varie policy. Questo permetterebbe, in una prospettiva valutativa più ampia, di monitorare tanto il livello di efficienza quanto la capacità amministrativa degli attori coinvolti. Proprio la capacità amministrativa, intesa come "l'abilità di eseguire le funzioni, risolvere i problemi, fissare e raggiungere gli obiettivi" (Fukuda-Parr S, 2002), sarà fondamentale, anche grazie all'impulso e alle iniziative europee, per far sì che le azioni poste in essere dalle Amministrazioni Pubbliche influenzino la crescita e lo sviluppo economico e sociale del Paese. In tema di valutazione non stupisce riscontrare una forte carenza in Italia, Stato in cui non vi è ancora una cultura valutativa forte (Marzo, Scarpino, 2021). In Italia i professionisti del settore più volte hanno richiamato l'urgente necessità di investire in questo settore fondamentale per comprendere gli effetti delle politiche pubbliche (Gambardella, Lumino, 2014).

Collegato a questo aspetto occorre rimarcare che la già debole attività valutativa continua ad essere in capo alla sola Pubblica Amministrazione (pur senza specificare l'attore direttamente responsabile della valutazione) che, in questi anni, non ha saputo coltivare le relative specifiche competenze. Questo rappresenta oggi un freno importante e rischia di compromettere i grandi sforzi nell'elaborazione delle politiche di interesse generale, non solo collegate al PNRR.

Il rischio è che le pubbliche amministrazioni, impegnate nelle loro quotidiane attività burocratiche, non diano priorità alle attività previste nel piano e che lo stesso rischi di insabbiarsi nelle lungaggini burocratiche.

Non solo valutazione: è assente anche un'attività di misurazione *in itinere* dei risultati. Questa attività permetterebbe di verificare se la politica oggetto di intervento stia effettivamente portando i benefici attesi nelle aree di policy sulle quali agisce. I centri di rilevazione effettuano controlli ex ante sulla conformità dei progetti e controlli ex post sulla concreta realizzazione dei progetti e sulla rendicontazione dei relativi costi, ma nulla che richiami il monitoraggio in itinere.

L'assenza di un monitoraggio nel tempo potrebbe rappresentare un fattore da non sottovalutare per l'efficacia del piano: la sua assenza potrebbe non rilevare, in un tempo sufficiente, eventuali difficoltà e criticità nell'attuazione dei progetti pianificati.

Sul versante economico vi è un rischio da tenere in grande considerazione: il potenziale, ma reale, rischio è che le risorse previste, pur spese nei modi e nei tempi pianificati, non generino quell'effetto moltiplicatore atteso appesantendo ulteriormente il già cospicuo debito pubblico italiano che si attesta, secondo le ultime rilevazioni della Banca d'Italia, al 155% nel rapporto con il PIL.

Il rischio potenziale è che dopo il 2023 il Paese si ritrovi più indebitato rispetto allo scenario pre-Covid (Messori, 2021) ma soprattutto un Paese che non avrà rafforzato il proprio tasso di potenziale di crescita, vero obiettivo del PNRR italiano. Tutto questo in uno scenario dove, nel 2023, potrebbe essere reintrodotta la regola principale di natura fiscale "il Patto di Stabilità e Crescita" (Villafranca, 2021) e dove i tassi di interesse, secondo la banca inglese Barclays (Roberto Italia, 2021), potrebbero subire un aumento in risposta al freno, da parte delle Istituzioni Europee, della politica monetaria espansiva.

Un ultimo elemento di debolezza è rappresentato dalla scarsa capacità di assorbimento finanziario del Piano e dalla mancanza di chiarezza sui meccanismi di coordinamento tra i PNRR e il Fondo Sociale Europeo, aspetto che potrebbe creare non pochi problemi di sovrapposizione dei fondi (Domorenok e Guardiancich, 2022). Infine, come già evidenziato nel corso della trattazione, potrebbero sorgere criticità durante la fase di attuazione del Piano. Questa potenziale difficoltà viene generata dall'esclusione, da parte del Governo, in considerazione del fatto che gli attori subnazionali sono stati parzialmente esclusi

dall'attuazione dei progetti sia in una fase di progettazione sia nella fase decisiva di implementazione, fase dove il Governo italiano può scavalcare il soggetto attuatore locale.

# CAPITOLO 3

## Una Comparazione tra i Recovery Plan di Francia, Germania e Italia

### 3.1. La situazione economica in Francia

La Commissione europea, nell'ambito del programma Next Generation EU, ha assegnato alla Francia 55,55 miliardi complessivi di finanziamento, di cui 40,95 miliardi di sovvenzioni europee, corrispondenti al 2,3% del PIL<sup>1</sup>. Queste risorse permetteranno alla Francia di rispondere alle priorità strategiche europee e di riprendere un ritmo di crescita sufficiente a riparare le perdite economiche derivate alla pandemia da Covid-19.

Prima di presentare la struttura e gli investimenti previsti nell'ambito del *Plan National de Relance et de Résilience*, il Piano di ripresa e resilienza nazionale, si offrirà un quadro generale rispetto allo stato di salute dell'economia francese alla luce delle gravi conseguenze economiche scaturite dall'imposizione di restrizioni a contrasto della pandemia Covid-19.

Insieme all'Italia, la Francia è stato uno dei primi Paesi dell'Unione Europea che ha introdotto misure severe di contrasto alla diffusione del Covid-19<sup>2</sup>.

Questa scelta si è tradotta in una contrazione del PIL, nel 2020, dell'8,20%, superiore alla media dell'Eurozona che, nello stesso periodo, ha visto un calo del 6,8% (Eurostat, 2020)

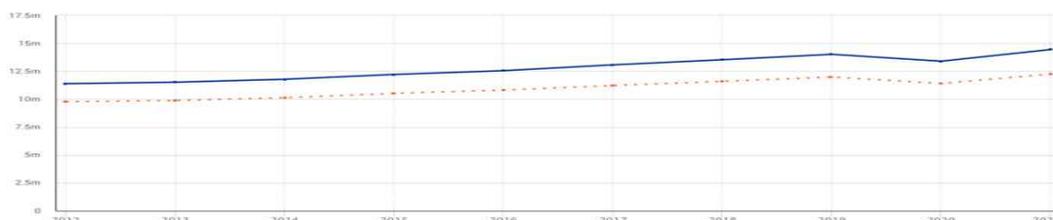


Figura 3.1. "Andamento del PIL nell'Eurozona". Fonte: Eurostat, Data Browser, 06/04/2022

<sup>1</sup> Ministère de l'économie des finances et de la relance – Gouvernement Français: [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=76326F03-443F-4B0E-9C33-BB5CA147E1F7&filename=PNRR%20-%20Synthèse%20%28FR%29.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=76326F03-443F-4B0E-9C33-BB5CA147E1F7&filename=PNRR%20-%20Synthèse%20%28FR%29.pdf)

<sup>2</sup> "Tutte le restrizioni in vigore nei Paesi colpiti dal coronavirus", Agenzia Italia AGI, <https://www.agi.it/estero/news/2020-03-24/coronavirus-scuole-negozi-sport-francia-spagna-germania-usa-7812134/>

Nel 2021, nonostante la recrudescenza del virus e la decisione di mantenere in vigore misure stringenti e frenanti per la ripartenza della crescita del Paese, si è registrata una ripresa che ha permesso, nel giro di pochi mesi, di raggiungere i livelli precrisi (Osservatorio Economico, Ministero degli Esteri).



Figura 3.2. “Osservatorio Economico MAECI scheda di sintesi Francia”. Fonte: Dati Economist Intelligence Unit e Fondo Monetario Internazionale

Come si è detto poc’anzi, il Governo francese, fin dall’inizio della pandemia, ha deciso di proteggere la propria economia intervenendo con misure socioeconomiche eccezionali volte a sostenere i pilastri dell’economia rallentata dalle misure di contenimento del virus. I pilastri su cui il Governo è intervenuto in modo più massiccio sono l’occupazione, la famiglia e la sanità. Si stima che il pacchetto fiscale introdotto dal Governo nel maggio del 2020 e corrispondente al 23,1% del PIL nazionale, abbia consentito al Paese di tenere a bada la decrescita di alcuni indicatori fondamentali come, ad esempio, il tasso di disoccupazione, aumentato solo dell’1,1% nel 2020 e ritornato ai livelli pre-Covid nel 2021. Ma non solo interventi di natura fiscale hanno reso meno vulnerabile l’economia francese. Strumenti di gettito, come ad esempio misure di rimborso fiscale e rinvii d’imposta per un volume del 2,4% del PIL, hanno supportato l’economia del Paese.

Interventi necessari che hanno portato il deficit del Paese al 9,2% del PIL aumentando lo stock di debito pubblico dal 97,4% al 115,1%.<sup>54</sup>

Prima della pandemia la situazione economia francese era decisamente diversa: oltre allo stock di debito pubblico inferiore di quasi 20 punti percentuali (superiore, comunque, alla media europea), alcuni indicatori macroeconomici mettevano in risalto un'economia in crescita con quasi tutti i principali indicatori in miglioramento. Sul fronte dell'occupazione il 2019 ha visto una crescita dell'1,10% su base annua rispetto all'anno precedente pur mettendo in risalto alcune tendenze riscontratesi anche in altri Paesi dell'Eurozona, come ad esempio l'Italia. Vi è stato un aumento del ricorso ai contratti a tempo determinato e interinale tra i giovani nella fascia di età 15-24 anni e una conseguente dualità tra le due posizioni prevalenti: dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti a tempo determinato. Queste criticità, che in parte derivano da una difficoltà del sistema scolastico e educativo francese incapace di allinearsi alle esigenze del mercato del lavoro e non pronto a rispondere alle offerte delle aziende locali, pongono una grande sfida che sarà colta al balzo, come si vedrà nelle pagine seguenti, con gli importanti investimenti previsto nel campo dell'istruzione e della cultura e nel mercato del lavoro con la *Riforma Pole Emploi* per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Un altro campo che permette di inquadrare meglio lo stato dell'economia francese è la produttività, ovvero la misura dell'efficienza del processo produttivo, dato dal rapporto tra output e input. In altri termini l'unità di prodotto per lavoratore.

Nonostante la produttività francese si mantenga su livelli superiori alla media europea<sup>3</sup>, la stessa è ad oggi influenzata negativamente da barriere normative presenti nel mercato. Queste barriere rendono più complessa l'attività imprenditoriale disincentivandola. Ne sono un esempio, citando la Banca Mondiale, le barriere presenti nell'accesso al credito e nel mercato immobiliare.

Un altro dato su cui la Francia si impegnerà nell'arco temporale previsto per la realizzazione del Plan National de Relance et de Résilience è l'investimento nel campo della ricerca e dello

sviluppo dove, nel 2020, il Governo francese non ha garantito l'obiettivo del 3% di investimento rispetto al PIL del paese.

Strettamente collegato e dipendente dalla ricerca e sviluppo nazionale è l'ambizioso programma ambientale che risponde al nome di "transizione ecologica". In questo settore la Francia, come gli altri Stati Membri, è impegnata nella riduzione dell'inquinamento e l'aumento dell'utilizzo di energie rinnovabili, come si evince negli obiettivi 2030 delineati dalla Commissione Europea nel quadro del Green European Deal (Antonio Mura, 2021).

Infine, per concludere l'approfondimento sullo stato di salute dell'economia francese, è opportuno rilevare il posizionamento della Francia nel DESI ("Digital Economy Society Index"), indicatore elaborato dalla Commissione Europea che sintetizza in % la digitalizzazione del Paese e il capitale umano, aspetti che incidono in maniera significativa sulla crescita dell'economia nazionale.

La Francia, come si può evincere dal grafico sottostante, si è classificata al quindicesimo posto nel 2021:

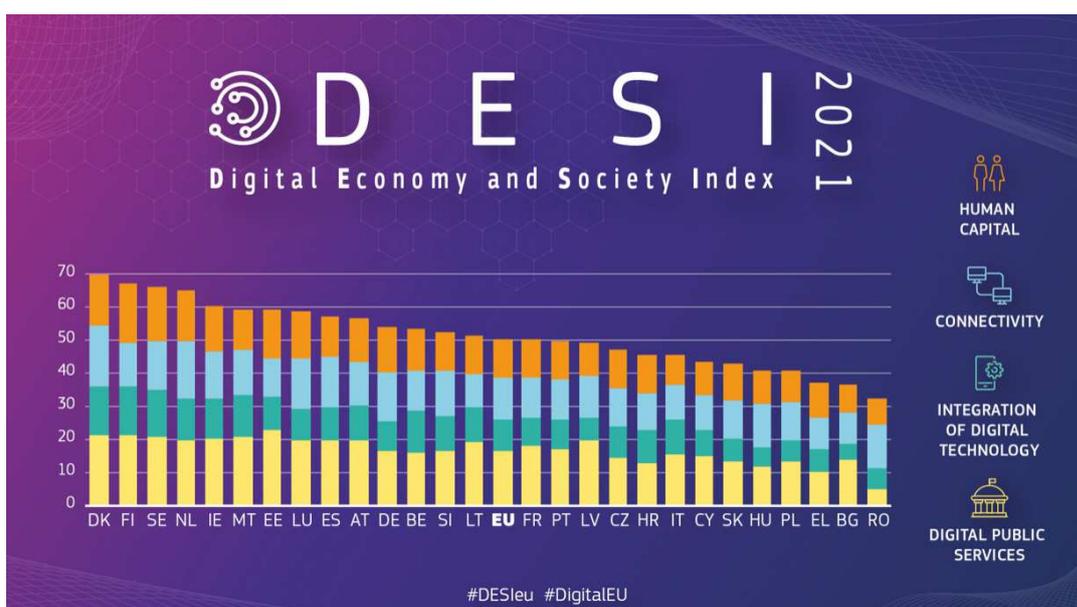


Figura 3.3. "Digital Economy and Society Index". Fonte: Commissione Europea

I problemi su cui il Governo si concentrerà, anche con l'apporto delle risorse europee (a seguire si presenteranno le principali riforme che assorbiranno il 25% dei fondi destinati al Piano francese) sono la scarsa copertura della banda larga nelle zone rurali, una % di persone con competenze digitali di base o superiori inferiori alla media U.E. e una % ridotta di imprese con assorbimento modesto delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

### **3.2. La risposta alla crisi: il Plan National de Relance et de Résilience;**

Il Plan National de Relance et de Résilience presentato dal Governo francese alla Commissione Europea il 29 aprile 2021 e approvato dalla stessa il 23 giugno 2021, è la risposta del Governo di Parigi alla crisi economica derivata dalla pandemia Covid-19, crisi che ha messo in evidenza alcune criticità strutturali del Paese.

“Trasformare rischio e crisi in opportunità, investendo principalmente nei settori più promettenti, che guideranno l'economia e creeranno i posti di lavoro del futuro. “Questa è la nostra scelta, una scelta per il futuro, una scelta pianificata. Con il piano di rilancio di France Relance, vogliamo costruire oggi la Francia del 2030” ha affermato il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron aggiungendo che “questo piano di rilancio sarà realizzato con l'Europa, che ha raccolto la sfida. L'accordo europeo sul debito congiunto e il piano di investimenti per la ripresa economica del continente rappresentano una svolta storica. È il frutto di un lavoro instancabile, avviato dalla Francia, che portiamo avanti da tre anni”. (Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, France Relance recovery plan, 2021)

Il piano può disporre di una potenza di fuoco di 55,55 miliardi di cui 40,95 stanziati dall'Unione Europea e quasi 15 previsti dal Governo francese e provenienti da risorse nazionali. Collocato all'interno di un programma ampio respiro, denominato *France Relance*, il piano di rilancio francese può disporre complessivamente di quasi 100 miliardi di euro per intervenire nei settori strategici dell'economia: l'ambiente, il digitale, l'occupazione, la concorrenza, il mercato e la sanità. France Relance, presentato dal Governo francese nel settembre del 2020 e divenuto legge finanziaria 2021 con l'approvazione del Parlamento, si suddivide principalmente su 3 linee di intervento. La transizione ecologia sarà supportata con un pacchetto di oltre 30 miliardi di euro

(di cui 20,2 derivanti dal PNRR), la competitività da 35 miliardi di euro (di cui 5,6 derivanti dal PNRR) e infine la coesione sociale e territoriale anch'essa vedrà lo stanziamento di 35 miliardi di euro (di cui 15,2 dal PNRR). Oltre il 50% di queste risorse sarà dedicato ad investimenti pubblici, il 38% sarà invece stanziato per favorire tagli alle imposte, incentivi alle imprese e interventi di decontribuzione.

Il rimanente 11% sarà suddiviso tra trasferimenti alle famiglie in maggiore difficoltà e spesa corrente.

Di seguito si propone un grafico, estrapolato dalla Legge Finanziaria francese approvata dal Parlamento nel 2021, che meglio sintetizza la natura degli interventi di *France Relance*:

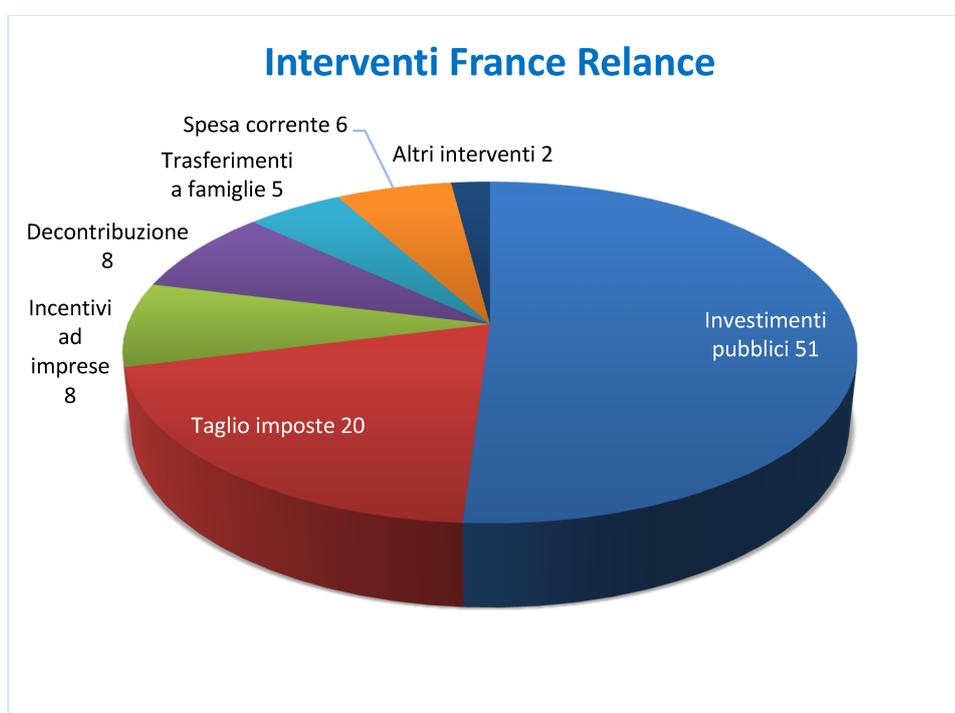


Figura 3.4. "Natura degli interventi del piano France Relance". Fonte: France Relance, Governo francese

Pensato per rispondere in breve tempo al rallentamento dell'economia francese a seguito della recessione causata dalla pandemia, il Plan National de Relance et de Résilience, grazie ai suoi 40 miliardi di fondi finanziati dall'Unione Europea, mira a rafforzare il potenziale di crescita

della Francia per i prossimi cinque anni. Gli investimenti del PNRR francese seguono fedelmente i sei obiettivi previsti nel Next Generation EU e si dividono in nove componenti principali. Di questi, oltre il 50% (20,3 miliardi) saranno dedicati allo sviluppo e alla promozione della transizione verde, vera anima del piano francese. Nel grande contenitore dell'ecologia, a seguire saranno trattati gli interventi nei campi ambiti di intervento: ristrutturazione energetica, ecologia e biodiversità, infrastrutture verdi e mobilità ed energie e tecnologie verdi.

Secondo grande campo dove il Governo francese ha destinato il 38% dei fondi totali (circa 15,2 miliardi) sarà la coesione. Vi è la forte volontà di investire a favore dei giovani, resi particolarmente deboli e vulnerabili durante la pandemia. La tutela del lavoro, dei giovani, delle disabilità e della formazione professionale muoverà circa 7,5 miliardi di euro e la ricerca, l'assistenza sanitaria, la dipendenza e la coesione territoriali altrettanti con un vero impulso per settori direttamente coinvolti nella crisi sanitaria.

Infine, il 12,5% dei fondi totali (circa 5,6 miliardi di euro) sarà investito in favore della competitività: saranno supportate le aziende con un finanziamento di 300 milioni di euro, sarà garantita una riqualificazione digitale dello Stato, dei territori e degli enti locali con fondi per 2,1 miliardi di euro e sarà infine garantita una piena sovranità tecnologica dello Stato oltre che lo sviluppo di una cultura resiliente nei processi amministrativi:

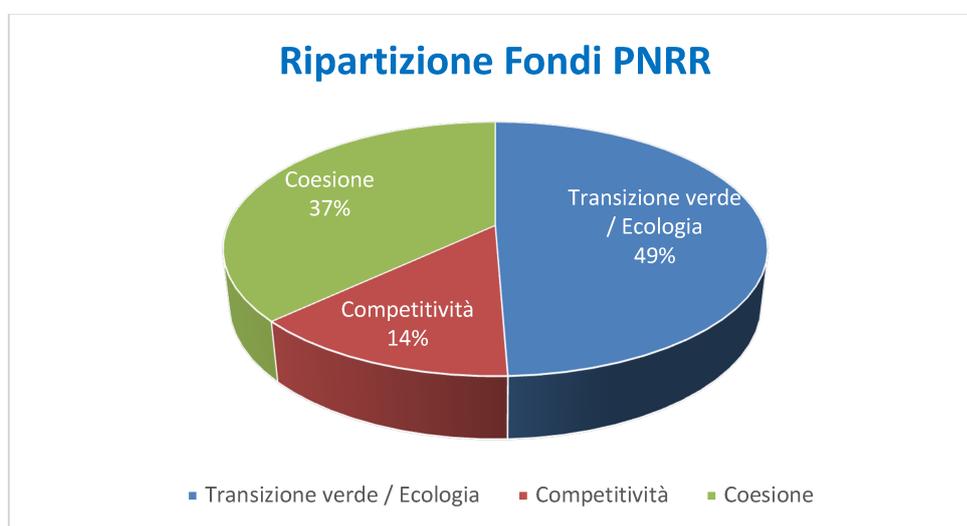


Figura 3.5. "Ripartizione Fondi PNRR francese". Fonte: elaborazione personale a partire dal Plan National de Relance et de Resilience

Come si può evincere dal grafico e dal valore degli importi stanziati, è la transizione verde ad essere il cuore pulsante del Plan National de Relance et de Résilience. Si è detto che questo pilastro muove quattro componenti: la ristrutturazione degli edifici, l'ecologia e la biodiversità, le infrastrutture e la mobilità verde e infine l'energia e la tecnologia.

Focalizzando l'attenzione sulla prima componente (ristrutturazione degli edifici) il cui investimento è di 5,8 miliardi, va osservato come 3,8 miliardi saranno dedicati all'ammodernamento e alla messa in sicurezza degli edifici pubblici per rendere più funzionali e più sicure le strutture amministrative pubbliche. Saranno oggetto di intervento anche gli ospedali e le strutture sanitarie: verranno costruite nuove strutture ambulatoriali e saranno ammodernate quelle esistenti. Vi sarà un miglioramento delle attrezzature mediche con orizzonte secondo quadrimestre del 2026 (Corti, Regazzoni, 2021).

A seguire saranno oggetto di intervento anche le piccole e medie imprese con uno stanziamento di 1,4 miliardi di euro per sostenere la transizione ecologica. Su questo punto saranno proposte strategie per accelerare la transizione verde come la decarbonizzazione dell'idrogeno, lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, l'economia circolare e l'innovazione. Le aziende saranno inoltre stimolate a investire in nuovi processi e installazione ma soprattutto in ricerca e sviluppo, asse strategico della Commissione Europea.

All'edilizia sociale saranno attribuiti 500 milioni di euro: la volontà del Governo è andare incontro ai ceti più deboli fornendo loro soluzione abitative a basso costo.

La seconda componente, "infrastrutture e mobilità verde", muoverà 7 miliardi di euro e vedrà due interventi significativi: in primis un intervento in favore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per un totale di 4,3 miliardi di euro e a seguire erogazione di incentivi per l'acquisto di veicoli meno inquinanti quali, ad esempio, automobili elettriche, monopattini e auto ibride. Quest'ultimo intervento muoverà 980 milioni di euro.

La terza componente, "energia verde e tecnologia", prevede interventi mirati per sviluppare l'idrogeno decarbonizzato. Saranno destinati 1,9 miliardi di euro per creare un meccanismo di sostegno alle aziende per la produzione di idrogeno rinnovabile e a basso contenuto di carbonio. (Agenzia Governativa ICE, 2021).

Secondo grande pilastro del PNRR è la coesione sociale che muoverà il 38% delle risorse complessive per un totale di 15,2 miliardi di euro. Gli interventi previsti in sbloccheranno un quantitativo importante di risorse per rendere più agevole l'ingresso nel mercato del lavoro per i più giovani: saranno stanziati 2,3 miliardi di euro da destinare alle imprese per l'assunzione di giovani con contratti di apprendistato professionalizzante, 800 milioni di euro per contratti di professionalizzazione e altrettanti per i giovani sotto i 26 anni.

Sempre nel mercato del lavoro un intervento importante sarà mirato a riorganizzare l'offerta di servizi del *Pole Emploi*, agenzia governativa di ricerca lavoro (Edith Salès-Wuillemin, Brigitte Minondo-Kaghad, Pierre De Oliveira, Anthony Clain, 2020), con l'obiettivo di migliorare l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro e facilitare quindi il rapido ritorno al lavoro per i disoccupati.

In tema di coesione sociale gli altri 7,7 miliardi di euro saranno dedicati alla ricerca, all'assistenza sanitaria e alla coesione territoriale.

Per quanto riguarda la ricerca, l'obiettivo del governo è, con orizzonte 2025, intervenire sugli aspetti strutturali della legge di programmazione della ricerca. Si vuole potenziare l'impatto della ricerca, consolidare i sistemi di finanziamento e migliorare l'attrattività dei lavori e delle carriere scientifiche.

In linea generale la Francia, stando all'ultimo Report datato 2020, investe il 2,19% del proprio PIL in ricerca a sviluppo (Open Polis, AGI, Focus Europa, 2020), più della media degli Stati Membri dell'UE:

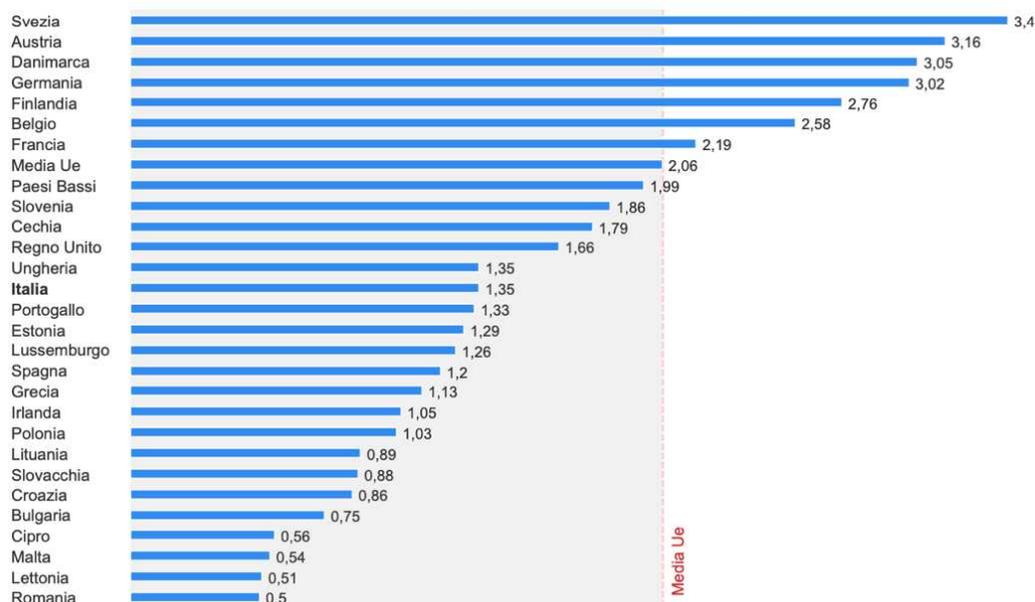


Figura 3.6. “Investimenti UE in R&S”. Fonte: Commissione Europea

Infine, si vuole aumentare il finanziamento all’Agenzia Nazionale della Ricerca e con esso anche il numero di progetti finanziari. Non meno significativi sono gli incentivi previsti per le aziende che investiranno in Ricerca e Sviluppo.

In tema di sanità, il Governo ha stabilito degli interventi volti al miglioramento del sistema sanitario nazionale: si vuole migliorare la qualità dei servizi offerti dall’ente pubblico, valorizzare il lavoro degli operatori sanitari e, in tema di equità, garantire a tutti i cittadini la parità di accesso alle prestazioni sanitari. Collegato alla sanità vi è un altro aspetto che trova posto nel piano francese: la creazione di un programma sociale per la copertura del rischio di perdita di autonomia. L’intervento mira, da un lato, a trasformare le modalità con cui l’ente pubblico riconosce la perdita di autonomia di un soggetto, dall’altro si vuole contribuire a migliorare l’assistenza per gli anziani e per i disabili.

Terzo pilastro del Piano francese è la competitività, elemento imprescindibile per competere e affrontare la concorrenza, interna ed esterna, del mercato.

Il digitale, quarto ed ultimo pilastro del piano francese muoverà ingenti risorse e consentirà di sostenere gli investimenti per lo sviluppo delle tecnologie chiave: 5G, sicurezza informatica, digitalizzazione della Pubblica amministrazione e diffusione delle tecnologie quantistiche. Con

riguardo alla digitalizzazione dell'Amministrazione della Pubblica Amministrazione francese, si sono già presentati gli interventi in campo sanitario. In linea generale si vuole cofinanziare gli investimenti in innovazione per contribuire alla trasformazione digitale delle amministrazioni centrali e periferiche. Infine, altri interventi previsti dal Governo mirano a migliorare il grado di digitalizzazione del comparto scuola: la fornitura di attrezzature digitale alle scuole primarie e secondarie per un volume superiore ai 100 milioni di euro ne sono un esempio.

Dopo aver presentato gli interventi previsti, si può osservare come il piano presenti diversi aspetti positivi a partire dagli interventi previsti nel campo della Pubblica Amministrazione e nelle politiche sociali. Centrali nella crescita dell'economia francese questi due pilastri consentiranno di risolvere quei problemi strutturali più significativi del Paese diventando quindi leva per la crescita economica futura.

Tuttavia, in tema di riforme, diversamente dal PNRR italiano, si può osservare come non vi sia nulla nel campo dell'istruzione, della giustizia, della tassazione e della concorrenza del mercato. Poco si è fatto anche sulla stabilità fiscale dove il pacchetto "*France Relance*" risulta essere piuttosto debole non presentando novità particolari in tema di fiscalità.

Tutto questo si può spiegare alla luce del fatto che, come già riportato poco sopra, il piano ha un'anima decisamente "green": la maggior parte delle misure vanno proprio nella direzione di favorire la transizione verde. La trasformazione dell'ecologia, la regolamentazione delle biodiversità, la legge sul clima, il rilancio dell'economia circolare, la riforma sulla ristrutturazione degli edifici, la trasformazione dei trasporti. Tutti questi interventi, se ben attuati, saranno una leva importantissima

Sul digitale si sono seguite le linee guida della Commissione Europea che prevede l'80% di competenze di base nella fascia di età tra i 16 e i 74 anni. Ad oggi la Francia è su un livello corrispondente al 70%, con un divario di dieci punti percentuali. Il piano non spiega nel dettaglio come recuperare questo divario.

Non meno importante è l'assenza di una riforma nel mercato del lavoro. Nonostante il Governo si sia adoperato per migliorare e rendere più efficace il *Pole Emploi*, va evidenziato come nel piano, eccetto per i più giovani, non vi siano indicate misure chiare su come ridurre la disoccupazione nella fascia over 40. Nonostante il livello di disoccupazione sia a livello della

media UE, la Francia ha un numero considerevole di disoccupati che si stima essere intorno ai 2 milioni, con un tasso del 7,4% (Institut National de la Statistique et des études économiques). Infine, si propone, dopo aver illustrato le misure varate dal Governo e una prima valutazione sostanziale del piano, una tabella riepilogativa con gli interventi e le somme pianificate nell'arco temporale 2021-2026:

Missione	Risorse previste (Mld di Euro)	% distribuzione
Ristrutturazione energetica	5,8	14%
Ecologia e biodiversità	2,1	5%
Infrastrutture e mobilità verde	7	17%
Energia e tecnologie verdi	5,3	13%
Finanziamenti ad imprese	0,3	1%
Sovranità tecnologica e resilienza	3,2	8%
Potenziamento digitale dello Stato, delle regioni e delle imprese e cultura	2,1	5%
Salvaguardia del lavoro, giovani, disabili, formazioni professionale	7,5	18%
Ricerca, salute, dipendenza e coesione territoriale	7,7	19%
Totale	41	100%

*Figura 3.7. “La ricerca pubblica come motore per la transizione verde e digitale nei piani nazionali di ripresa e resilienza: un confronto fra Italia, Francia, Germania e Spagna”. Spallone, Filippetti, Tuzi, 2021, Fonte: Relazione sulla ricerca e l’innovazione in Italia*

Il Governo francese stima che tutti questi interventi, al netto di potenziali benefici derivati dall’attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza degli altri Stati Membri, consentiranno al paese di intraprendere un sentiero di crescita costante lungo tutto l’arco temporale, fino al 2025.

Secondo le stime riportate nel piano, si stima che la crescita annuale si stabilizzi intorno al punto percentuale, con il picco più alto tra il 2021 e il 2022, biennio a cui sommare la creazione di oltre 200.000 posti di lavoro. Si stima inoltre che nell’ultimo triennio (2023-2025), l’impatto

vedrà una crescita più contenuta, leggermente superiore allo 0,5%. Nonostante questo, gli investimenti previsti nel campo dell'innovazione e il miglioramento dell'efficienza nella Pubblica amministrazione, porteranno una crescita costante dello 0,9% per i successivi anni.

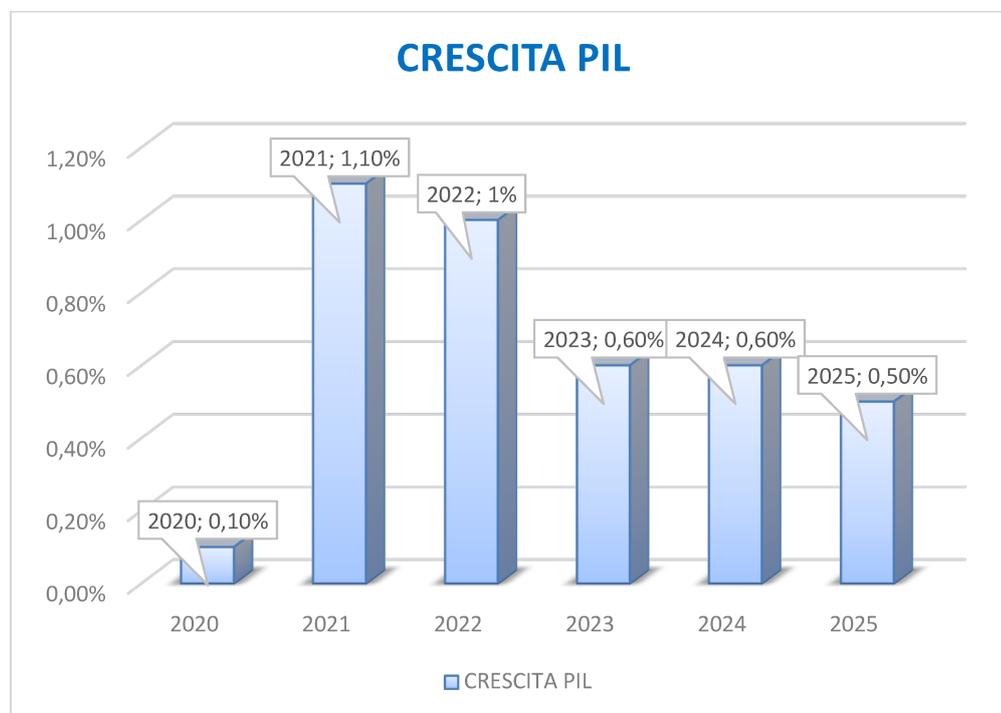


Figura 3.8. “La crescita stimata del PIL francese”. Fonte: elaborazione personale a partire dal Plan National de Relance et de Résilience

Per concludere si è visto come la pandemia e la conseguente crisi economica si siano inserite in un contesto macroeconomico dove il Paese presentava già una crescita moderata negli ultimi anni (2017 +2,4%, 2018 1,8%, 2019 +1,8%, Osservatorio Economico Governo Italiano, 2022), un alto livello di debito e sfide strutturali nel campo della competitività e della produttività.

Gli interventi presentati dal Governo consentiranno al Paese di affrontare alcune sfide relative all'economia e, allo stesso tempo, permetteranno di definire la strategia di crescita dei prossimi dieci anni nel quadro progetto Next Generation EU. Il Plan National de Relance et de Résilience

persegue un duplice obiettivo: a breve termine sostenere il rimbalzo dell'economia e a lungo termine, sostenere la trasformazione verde e digitale dell'economia francese.

### **3.3. La situazione economica in Germania**

La pandemia di Covid-19 ha fatto sprofondare l'Europa nella sua più profonda crisi economica e sociale degli ultimi decenni. Anche la Germania è stata colpita duramente dalla pandemia. Il Governo tedesco, dopo un aumento esponenziale del contagio da coronavirus, è stato reattivo a fornire una risposta alla minaccia sanitaria, economica e sociale. In primis, seguendo le orme di Francia e Germania, ha deciso, insieme ai Lander, di limitare le occasioni di assembramento. Dopo la chiusura di scuola e strutture di assistenza, anche i settori del commercio, della ristorazione e della persona hanno chiuso fino alla metà di aprile. Per far fronte alle conseguenze di queste decisioni il Governo è intervenuto per proteggere l'economia del paese estendendo i regimi di indennità a breve termine e fornendo un ampio sostegno di liquidità (prestiti e garanzie) alle imprese. È grazie a questi interventi che si è evitato, come in altre parti d'Europa, il collasso del sistema ospedaliero e la chiusura di aziende, fabbriche ed imprese del territorio. Nonostante questi interventi la contrazione del PIL è stata inferiore ai dati degli altri partner europei (si registra una diminuzione del 4,9% su base annua), anche se l'economia tedesca ha dovuto registrare, per la prima volta dopo dieci anni, un rallentamento nel sentiero di crescita, come si può evincere dal grafico sottostante:



Figura 3.9. “Andamento economico PIL Germania 2016-2021”. Fonte: Eurostat

Le chiusure e i lockdown mirati che il Governo centrale tedesco ha dovuto imporre, prima per l’esplosione del contagio e nei mesi a venire per la recrudescenza del virus, hanno rallentato la crescita mettendo in evidenza alcune criticità dell’economia. In linea generale il sistema Paese è stato in grado di reggere l’impatto della crisi anche grazie ad un intervento straordinario introdotto dal Governo centrale tedesco.

Angela Merkel è stato il primo tra i leader del G7 a varare un pacchetto di così grande portata corrispondente a 550 miliardi di euro, il più grande dal secondo dopoguerra, detto anche “Bazooka”. (Bufacchi, 2020).

All’interno del pacchetto il Governo ha previsto stabilizzatori automatici e misure fiscali a sostegno delle aziende duramente colpite dalla crisi. Ulteriori sussidi hanno permesso al Paese di salvaguardare il mercato del lavoro. Il consolidato sussidio a breve termine pensato per contrastare la perdita di lavoro, il *Kurzarbeit* (programma che consente ai lavoratori delle aziende in crisi di ridurre le proprie ore di lavoro a fronte di un sostegno statale per il pagamento dello stipendio), ha consentito di mantenere i posti di lavoro. Vi è stato un aumento del tasso di

disoccupazione, nella fascia di età 15-74 anni, di un solo punto percentuale (riassorbito entro la fine del 2021) rispetto al periodo pre-pandemia.

Come si evince dal grafico sottostante, elaborato dall'Eurostat, il tasso di disoccupazione registrato in Germania negli ultimi tre anni, nonostante un deciso aumento nel periodo di picco della pandemia, è rimasto in assoluto il più basso rispetto agli altri Stati Membri dell'Unione:

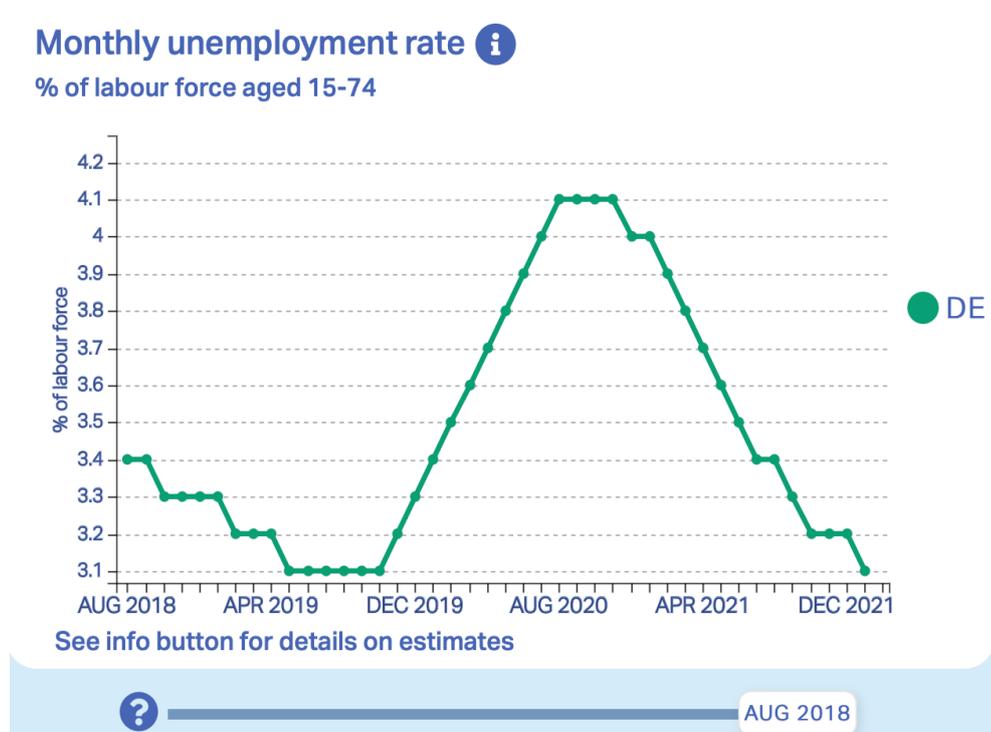


Figura 3.10. "Andamento del tasso di disoccupazione in Germania nel periodo 2018-2021". Fonte: Eurostat

In aggiunta alle misure fiscali, il Governo tedesco ha messo in atto importanti garanzie di credito unitamente a strumenti finanziari, come i prestiti, per un totale che sfiora il 6,5% del PIL nazionale. Queste misure hanno protetto le imprese ed evitato fallimenti di massa. Tutto questo si è tradotto in un impatto di bilancio pari al 6% del PIL nel 2020 e oltre il 4% nel 2021. Il deficit, sconosciuto per il Governo tedesco da ormai dieci anni (è il 2013 l'ultimo anno in cui la Germania non ha registrato un surplus), si è attestato intorno al 4,2% nel 2020 e la proiezione del 2021 è il 9% circa. Va ricordato che nel 2009, la camera bassa (Bundestag) e la camera alta

(Bundesrat) hanno approvato ed inserito nella Costituzione tedesca il “Schuldenbremse”, freno del debito che contiene il rapporto deficit / PIL ad un livello non superiore dello 0,35% (The Economist, 2011).

Di seguito si propone l'andamento del rapporto deficit / PIL nel periodo 2010-2021:

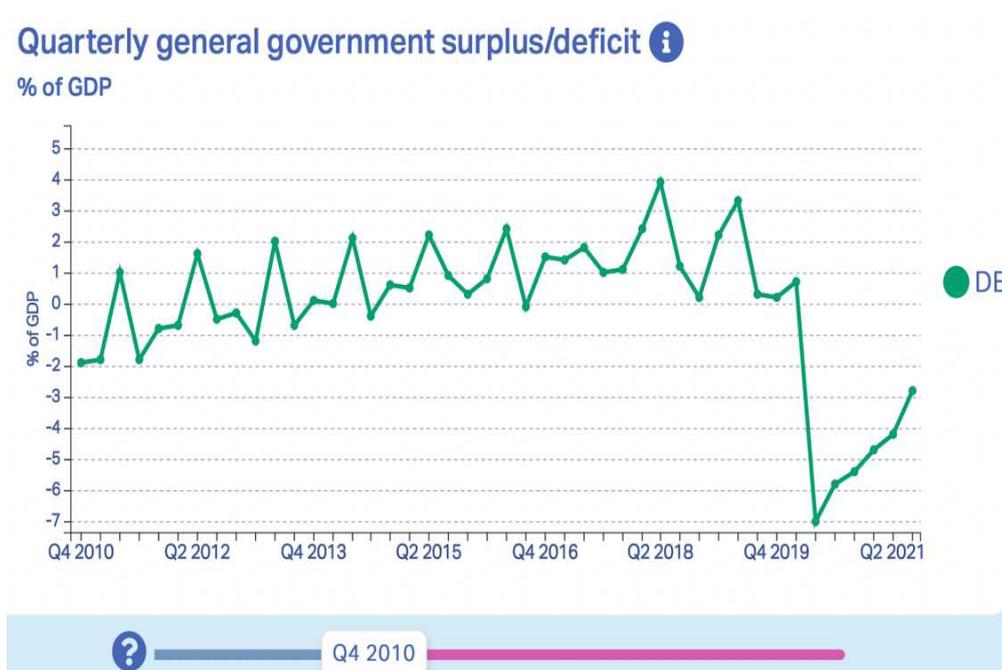


Figura 3.11. “Andamento del Deficit in Germania nel periodo 2010-2021”. Fonte: Eurostat

Tutti questi interventi hanno, di conseguenza, incrementato il volume di stock di debito pubblico: si è passati dal 60,1% del 2019 al 69,9% nel 2020. Il 2021 si è chiuso con un rapporto debito/PIL del 74,5%, nel 2022 è previsto, stando a quanto riportato dal Governo tedesco, in discesa (Rogers, 2021).

Prima di presentare l'andamento del rapporto debito / PIL occorre precisare che, nonostante il biennio 2020-2021 abbia prodotto un aumento significativo del deficit e un incremento del debito pubblico, lo stato di salute del Paese sia assolutamente non vi sono particolari problemi di sostenibilità. La posizione di partenza della finanza pubblica tedesca, pur colpita duramente

dalla pandemia, rimane molto solida. Nel DARP tedesco si stima che, entro il 2025, la Germania azzererà il deficit in favore di un saldo positivo entrate/uscite.

### Quarterly general government gross debt

% of GDP



Figura 3.12. “Andamento del debito pubblico in Germania nel periodo 2019-2021” Fonte: Eurostat

Il quadro generale proposto mette in evidenza la solidità dell’economia tedesca, capace di rispondere efficacemente alla crisi da Covid-19. Come per Francia ed Italia, anche per la Germania la crisi ha messo di fronte allo Stato alcune sfide strutturali. La raccomandazione del Consiglio Europeo, C282/27 del 20 luglio 2020, evidenzia alcune priorità nel mercato del lavoro, nell’istruzione e nell’educazione, nella ricerca e nell’innovazione, nell’organizzazione dell’amministrazione pubblica e nelle politiche sociali. Sul mercato del lavoro viene messa in luce una carenza di manodopera qualificata per rispondere all’offerta di lavoro da parte delle imprese, una bassa partecipazione al lavoro per i gruppi più vulnerabili e un’alta percentuale di lavoratori temporanei tra le donne. Nell’area dell’istruzione e dell’educazione il Consiglio mette in evidenza divari territoriali nell’accesso ai servizi per l’infanzia e una carenza di insegnanti nel sistema educativo. Altri interventi prioritari da sostenere nel breve termine riguardano la pubblica amministrazione: secondo il rapporto del Consiglio vi è l’urgenza di

incrementare il livello di digitalizzazione del settore pubblico in coerenza con la sfida posta prima dall'Agenda Digitale europea 2020 e a seguire con il programma Next Generation EU (European Commission, Directorate-General for Budget, 2021). Infine, in tema di politiche sociali, la raccomandazione del Consiglio suggerisce di ridurre le disuguaglianze nell'accesso dell'assistenza sanitaria, nell'incrementare il personale nelle professioni infermieristiche e nel rendere più sostenibile il sistema di pensionamento tedesco. È proprio a partire da queste sfide che si inserisce il *DARP* tedesco, acronimo di *Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan*, piano nazionale di ripresa e resilienza tedesco.

### 3.4. La risposta alla crisi: il Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan

Il Der Deutsche Aufbau-und Resilienzplan è il piano di ripresa e resilienza predisposto dal Governo tedesco in risposta alla crisi economica causata dalla pandemia Covid-19. Il DARP accoglie e concretizza gli obiettivi dell'ampio progetto Next Generation EU intervenendo sui sei pilastri:



la ricerca e l'innovazione, portate avanti con il programma Orizzonte Europa



le transizioni climatiche e digitali eque, attraverso il Fondo per una transizione giusta e il programma Europa digitale



la preparazione, la ripresa e la resilienza, attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, rescEU e un nuovo programma per la salute, EU4Health.

Il pacchetto finanziario anche:



la modernizzazione di politiche tradizionali, come la politica di coesione e la politica agricola comune, per massimizzare il loro contributo alle priorità dell'Unione



la lotta ai cambiamenti climatici, a cui verrà riservato il 30% dei fondi europei, la più alta percentuale di sempre per il bilancio dell'UE



la protezione della biodiversità e la parità di genere

Figura 3.13. “Gli obiettivi di NGEU”. Fonte: Commissione Europea

[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

Gli investimenti nella protezione del clima (11 miliardi) e nella digitalizzazione (14 miliardi che assorbono il 50% dei fondi complessivi) sono di particolare importanza nel piano di ripresa tedesco, unitamente agli investimenti nelle tecnologie future e nella salute delle persone.

Ulteriori investimenti, come lo sviluppo dell'idrogeno e le TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione), in sinergia con la Francia, sosterranno uno degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, “una crescita sostenibile, inclusiva ed intelligente. Il DARP, presentato il 27 aprile 2021 alla Commissione Europea, è di dimensioni più contenute rispetto ai Piani di Italia e Francia, richiede uno stanziamento di 27,90 miliardi complessivi, ripartiti in 25,6 attraverso i finanziamenti del Recovery and Resilience Facility e i rimanenti 2,3 attraverso i fondi REACT-EU:

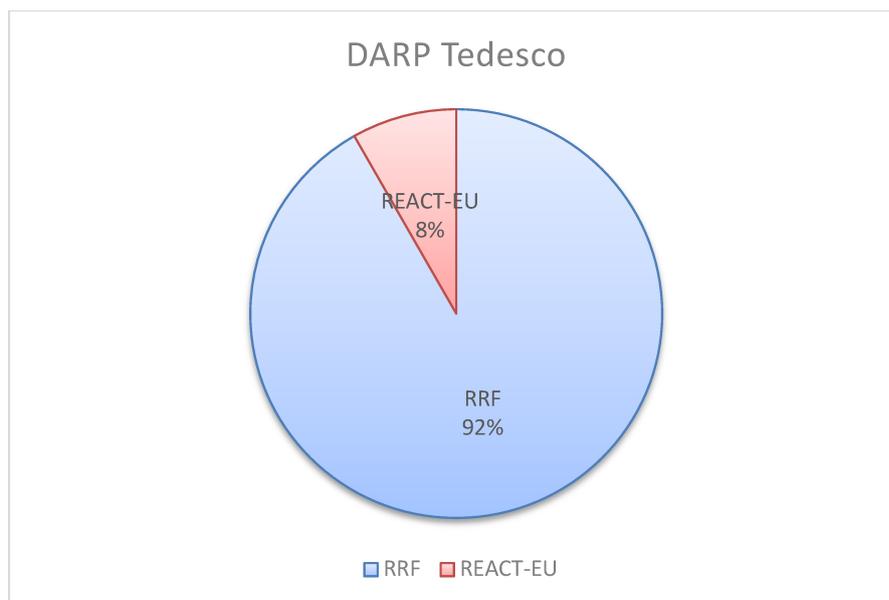


Figura 3.14. “Struttura DARP tedesco”. Fonte: Bundesministerium der Finanzen BMB

Il Piano è formato da 40 progetti di investimento e 27 riforme complessive e il Governo tedesco, a differenza dei governi italiani e francesi, prevede che l’attuazione della maggior parte delle misure sia garantita entro il biennio 2021-2022 con un impatto sulla crescita significativo nel triennio 2023-2025. La tabella 3.1. e il grafico 3.2. proposti di seguito mettono in evidenza, da un lato, la tempistica per il completamento delle riforme e degli investimenti, dall’altro le spese tedesche previste nei progetti di investimento. Si può osservare come il biennio 2021-2022 sia estremamente intenso alla luce del fatto che la Germania dedica parte dei suoi fondi di investimento a progetti già pianificati che risultano essere in linea con le volontà di Next

Generation EU. Questo spiega perché la tempistica è molto breve e perché i fondi saranno sbloccati così velocemente.

Progetti	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOT
Progetti di investimento	920M	8,76mld	5,71mld	3,10mld	3,07mld	2,59mld	1,46mld	25,6
% investimenti	4%	34%	22%	12%	6%	2%	12%	100%
Riforme	7	20	9	6	3	1	6	52
% Riforme	13%	38%	17%	12%	6%	2%	12%	100%

Figura 3.14. “Quadro riassuntivo DARP tedesco”. Fonte: *Comparing and assessing recovery and resilience plans, CEPS*

Il completamento dei progetti è legato alla richiesta di pagamenti alla Commissione. A differenza di altri paesi, come l'Italia e la Francia, la Germania dedica gran parte dei suoi fondi di investimento a progetti già pianificati precedentemente. Questa è la ragione per cui la tempistica per il completamento degli investimenti corrisponde in gran parte alla spesa pianificata nell'ambito di Next Generation Eu. Sull'asse delle ordinate si può osservare la % di spese tedesche previste finanziate dai fondi europei, mentre sull'asse delle ascisse l'anno di completamento, a partire dal 2020. Come si può evincere il 2021 è l'anno dove la maggior parte delle risorse sarà utilizzato.

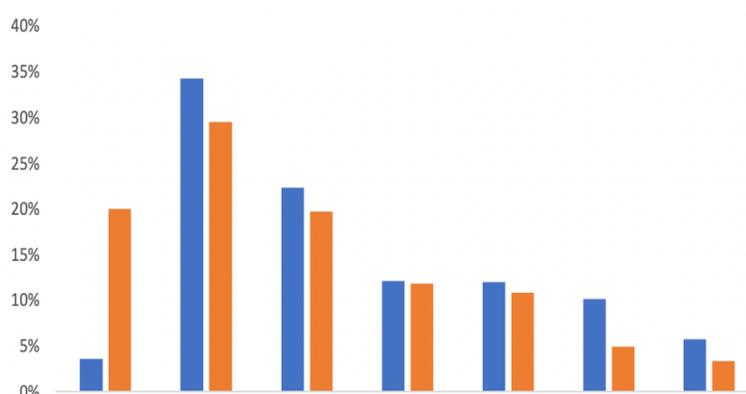


Figura 3.15. “Confronto tra data prevista di completamento dei progetti e utilizzo dei fondi”. Fonte: *Comparing and assessing recovery and resilience plans, CEPS*

Diversamente dai PNRR di Italia e Francia, le cui anime pulsanti sono la transizione ecologica e le politiche sociali, il DARP si contraddistingue per essere fortemente orientato fortemente allo sviluppo del digitale. Digitalizzare l'apparato statale e l'economia è la grande priorità posta dal Governo tedesco in sede di presentazione degli interventi alla Commissione Europea. Oltre il 50% dei fondi europei sarà dedicato alla digitalizzazione (14 miliardi di €), il rimanente sarà ripartito tra ambiente, investimenti privati e sanità.

I 40 progetti di investimento e le 27 riforme ripartiranno i fondi sui 6 focus:

- Politiche ambientali e transizione ecologia
- Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture
- Istruzione
- Incentivi destinati all'inclusione sociale
- Modernizzazione della PA ed incentivi agli investimenti privati
- Sanità

Gli interventi richiederanno i seguenti fondi:

<b>Componenti</b>	<b>Investimento</b>
Politiche ambientali e transizione ecologia	11,26 miliardi
Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture	5,90 miliardi (interamente in digitale)
Istruzione	1,44 miliardi (interamente in digitale)
Incentivi alla partecipazione della vita sociale	1,26 miliardi (di cui 300 milioni in digitale)
Sanità	4,56 miliardi (di cui 3,47 in digitale)
Modernizzazione della PA ed incentivi agli investimenti privati	3,52 miliardi (interamente in digitale)
<b>TOTALE</b>	<b>27,95 miliardi</b>

Figura 3.16. “Suddivisione degli interventi del DARP”. Fonte: Ministero dell’Economia e delle Finanze Tedesco

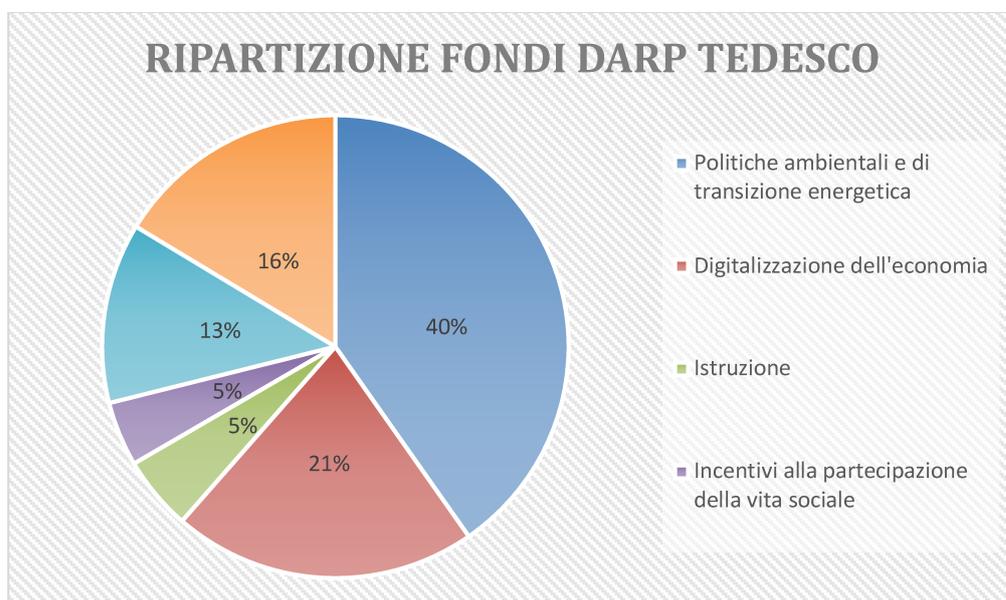


Figura 3.17. “Ripartizione Fondi DARP tedesco”. Fonte: elaborazione personale su dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze Tedesco

Il primo focus del Piano tedesco, concernente le politiche ambientali e di transizione energetica, è un passo importante il Green Deal europeo (Commissione Europea, 2019). Con il 40% dei fondi complessivi stanziati nel DARP, la Germania dovrà affrontare sfide significative nella difesa e nella protezione del clima. Un primo elemento su cui il Governo tedesco ha deciso di intervenire è la decarbonizzazione e la protezione delle biodiversità. La politica economica tedesca mira, grazie ai fondi europei, a gestire la decarbonizzazione al fine di convertire il sistema economico nazionale verso una significativa riduzione della CO<sub>2</sub> e una maggiore sostenibilità. All’interno del piano si prova a tracciare un sentiero per la creazione di valore nell’era post fossile, rispettando gli obiettivi ambiziosi stabiliti dall’Unione Europea, sia in termini di azioni sia in termini di budget allocato (37%), come previsto nel Regolamento del Next Generation EU.

Entrando nel dettaglio del primo pilastro, è possibile osservare come alcuni interventi previsti nel DARF tedesco siano in linea con gli interventi decisi dagli altri Governi Europei. Con i fondi la Germania mira ad uno sviluppo di un'efficienza economica dell'idrogeno espandendo la ricerca a facilitando la transizione all'economia dell'idrogeno per le aziende. Grazie all'IPCEI Hydrogen (Commissione Europea, 2014) la Germania, in partnership con la Francia, consentirà di sviluppare una maggiore capacità di produzione di idrogeno verde e di costruire delle infrastrutture di rifornimento per l'idrogeno.

Oltre l'idrogeno, i fondi del DARF consentiranno di attuare misure di più ampio respiro riguardo alla mobilità sostenibile. Su questo fronte la mobilità elettrica avrà un ruolo centrale per il Governo tedesco, il quale, in coerenza con quanto già fatto in passato, incentiverà e promuoverà l'acquisto di autovetture e veicoli elettrici. Di conseguenza vi sarà un investimento dedicato all'espansione dei punti e delle stazioni di ricarica.

A seguire ulteriori fondi saranno allocati per il sostegno alla costruzione e la ristrutturazione ecologica, interventi molto simili a quanto già fatto dall'Italia e dalla Francia. Gli interventi statali previsti dal Governo sono di ampia portata e destineranno dei fondi alla costruzione di edifici privati e pubblici ad un livello di efficienza superiore agli standard legali (Energieeinsparverordnung EnEV, Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, 2007) a seguito della revisione legislativa della normativa tedesca che ha introdotto standard di efficienza energetica più severi per gli edifici di nuova realizzazione. Questa nuova disciplina ha indirizzato la domanda tedesca sul mercato dei materiali edili verso l'impiego del mattone, anche se un importante risparmio di CO<sub>2</sub> potrà essere raggiunto anche grazie ad un uso maggiore del legno. Il Governo ha deciso di investire 2,5 miliardi di euro per questo intervento con un orizzonte temporale di 5 anni, la cui scadenza è prevista nel secondo quadrimestre del 2026. Le misure pensate dalla Germania contribuiscono in modo significativo al processo di transizione ecologica e consentiranno al Paese di intraprendere un sentiero di maggiore sostenibilità ambientale grazie alla protezione e alla difesa delle biodiversità. Grazie a queste misure renderanno l'Unione Europea più verde e con minori emissioni di carbonio, uno dei pilastri della Politica di Coesione 2021-2027 (Commissione Europea, 2020).

Un altro grande pilastro del DARF tedesco è il digitale. Come Francia e Germania, anche il Governo tedesco ha deciso di stanziare ingenti fondi per la digitalizzazione del Paese. Nel

complesso, più del 50% della spesa del Piano, contribuisce alla trasformazione digitale. La quota minima richiesta, stabilita nei negoziati europei, corrisponde al 20% (Consiglio Europeo straordinario, 2020).

Una quota così alta viene motivata da due fattori: in primis il livello di digitalizzazione del Paese, come evidenziato dall'indice DESI 2021, è leggermente al di sotto della media europea e ancora distante dagli obiettivi della Commissione e dalle performances dei paesi nordici. Il Governo tedesco ritiene che il successo dell'economia e della società dipenderà in larga parte dalla digitalizzazione del Paese, strumento fondamentale per poter competere su scala globale con Cina e Stati Uniti i cui tassi di digitalizzazione sono mediamente più alti rispetto alla media UE. Una delle strategie qualificanti in tema di digitalizzazione è la strategia dei dati. Questa strategia, oltre a promuovere l'innovazione, potenzierà la fornitura e l'uso responsabile dei dati. Grazie ai dati e ad un sistema cloud efficiente, ad un'infrastruttura dati innovativa, immediata (in tempo reale in tutto il territorio comunitario), efficiente e sostenibile dal punto di vista energetico la Germania vorrebbe raggiungere l'autonomia digitale in Europa nell'elaborazione dei dati, senza dipendere da Stati terzi nell'elaborazione e nella riformulazione dei dati. La Germania, con quasi un miliardo di investimenti, contribuirà ad un'iniziativa europea su larga scala per promuovere la diffusione industriale di soluzione smart cloud ed edge altamente innovative e sicure.

Anche i servizi pubblici saranno oggetto di un intervento massiccio di digitalizzazione con un investimento di tre miliardi di €. Entro il secondo quadrimestre del 2022 saranno resi disponibili digitalmente più servizi pubblici per semplificare il contatto tra le pubbliche amministrazioni tedesche e i cittadini. Proprio le pubbliche amministrazioni saranno oggetto di un intervento di modernizzazione e riqualificazione digitale attraverso la diffusione della telemedicina, la robotica e l'informatica nel campo della sanità. Entro il 2022 sarà fatto un notevole investimento nel cybersicurezza tedesca per destinare ulteriori fondi all'agenzia nazionale Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Harald Zwingelberg, 2020).

Anche l'istruzione, terzo pilastro del DARF, vedrà significativi miglioramenti grazie agli investimenti digitali. Per il Governo tedesco l'istruzione, che comprende anche la formazione e lo sviluppo, è centrale per la crescita e per la creazione di capitale umano. Gli investimenti

digitali nel campo dell'istruzione mirano a rendere più efficienti le infrastrutture e le piattaforme digitali utilizzate nei centri di formazione. La trasformazione digitale vuole, indipendentemente dalla situazione di partenza, offrire agli studenti tedeschi pari opportunità educative favorendo agli stessi un agevole ingresso nel mercato del lavoro.

Anche per la Germania la pandemia di Covid-19 ha rimesso al centro la coesione sociale per far fronte alla crisi.

La pandemia ha evidenziato la necessità, specialmente per i più anziani e i più fragili, di creare un sistema di protezione per i più deboli anche in considerazione, come si può evincere dal grafico di seguito proposto, dell'invecchiamento della popolazione tedesca, sopra la media dell'Unione e ai livelli dell'Italia:

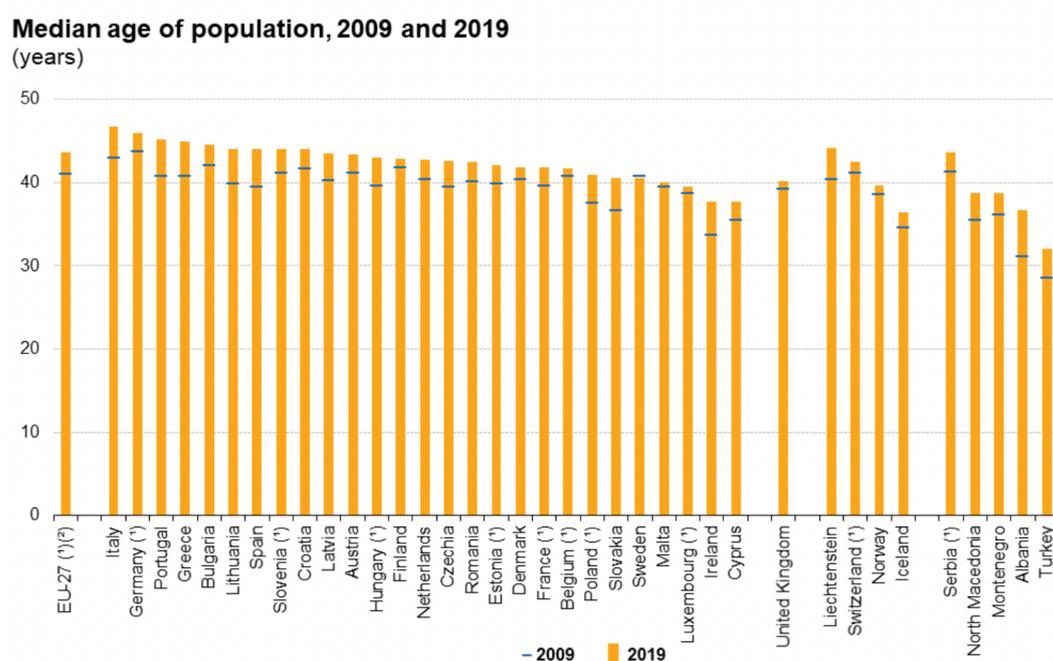


Figura 3.18. "Età media della popolazione tedesca tra il 2009 e il 2019". Fonte: Eurostat

Il quarto pilastro intende, a partire dalle raccomandazioni specifiche presentate dalla Commissione Europea per la Germania (Consiglio Europeo, 2020), rafforzare la partecipazione sociale dei cittadini ed implementare nuove misure di assistenza per le persone più vulnerabili.

In tema di partecipazione sociale si vuole garantire, per i più giovani, migliori condizioni di accesso al lavoro per favorire l'incontro tra domanda ed offerta da parte delle aziende del territorio. Si vuole inoltre rendere più sostenibile il sistema pensionistico tedesco assicurando pensioni adeguate e non pesando eccessivamente sul bilancio statale. Un'altra azione prevista dal Governo tedesco in tema di partecipazione sociale, ed in linea con la strategia "Championing Gender Equality" della Commissione Europea, è l'introduzione dell'obbligo per le società quotate di avere un numero minimo di donne all'interno dei Consigli di amministrazione, misura simile già introdotta in Italia nel 2011 (Legge n.120, 12 Luglio 2021).

Uno degli aspetti che si è già trattato nel corso della trattazione è la modernizzazione della Pubblica Amministrazione tedesca. Si è già visto che la transizione digitale sarà un vero e proprio acceleratore verso l'innovazione e la connettività del settore pubblico.

Anche in ambito sanitario, quinto pilastro del DARF, sono previsti interventi migliorativi importanti. In primis si parla di "Patto di Servizio Pubblico Sanitario", ovvero un significativo potenziamento del personale sanitario e tecnico operante nel mondo della sanità. Non meno importante è il fondo di tre miliardi di euro dedicato ad investimenti mirati su più moderne capacità di emergenza, come lo sviluppo di vaccini contro malattie rare. Si è già detto che l'infrastruttura digitale sarà nettamente migliorata grazie alla telemedicina, alla robotica e alla cybersicurezza nelle reti ospedaliere. Questi interventi sono coerenti con i pilastri dell'Agenda Europa 2020 per un'Unione Europea più intelligente, sostenibile e inclusiva.

Infine, investimenti privati e modernizzazione della Pubblica amministrazione sono gli ultimi due interventi massicci previsti e da realizzarsi con il piano di ripresa resilienza. L'obiettivo del Governo tedesco è quello di ridurre le barriere agli investimenti attraverso lo sviluppo di una Pubblica amministrazione più moderna, più efficiente e meno farraginoso dove, molto spesso, succede che gli investimenti privati sono rallentati da procedure amministrative onerose, in termini di tempo e costo, per il cittadino.

Va comunque osservato che comparando l'efficienza delle istituzioni della Germania, i tassi di competitività, osservata nell'Indice di Competitività Regionale 2019 (Commissione Europea, 2019), sono superiori alla media europea, ma leggermente sotto agli Stati Membri più efficienti che su questo perimetro registrano indicatori superiori:

Il primo grafico mette in luce una comparazione tra Germania (verde) e Unione Europea:



Figura 3.19. “Comparazione Germania – Unione Europea”. Fonte: RCI 2019, Commissione Europea

Il secondo grafico mette invece in evidenza i livelli di Germania (verde) e Svezia (rosso), paese benchmark e di riferimento nell’Indice di Competitività regionale:

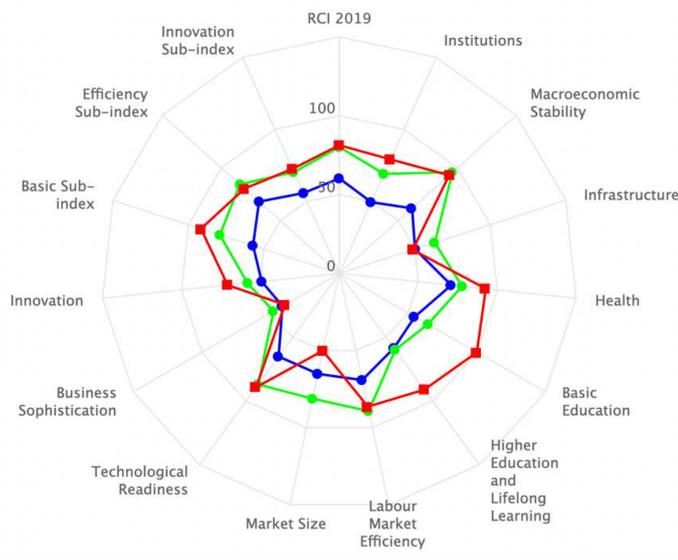
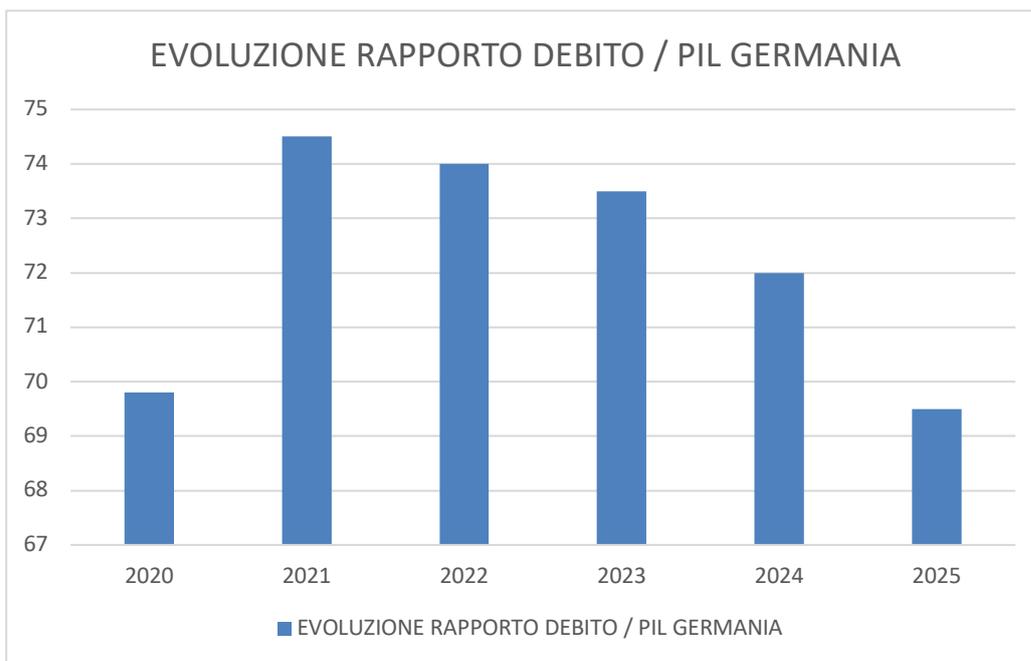


Figura 3.20. “Comparazione Germania – Svezia”. Fonte: RCI 2019, Commissione Europea

Alcuni interventi già previsti nel piano sono la legge sull'accesso online, riforma che mira a creare un servizio amministrativo statale digitale per consentire ai cittadini la fruizione di oltre 500 servizi amministrativi e l'espansione dei servizi dell'agenzia PD – Berater der Offentlichen Hand GmbH, società di consulenza che lavora il governo federale, per i Lander e per le autorità locali. Questa agenzia, la cui sede principale è a Berlino, si occupa di offrire servizi di consulenza per i partenariati pubblico-privati nei settori dell'amministrazione e dei progetti di investimento per i clienti pubblici. L'espansione di questa agenzia, che mira coinvolgere maggiormente i beneficiari dei finanziamenti, ridurrà notevolmente le barriere agli investimenti che frenano i privati. Questi interventi contribuiscono ad un'Europa più intelligente e rinforzano significativamente la capacità istituzionale ed amministrativa del Paese.

Tutti questi interventi rientrano nelle 27 riforme previste dalla Germania per affrontare le sfide strutturali e per garantire una ripresa sostenibile ed inclusiva. Le riforme si inseriscono all'interno di tre macroaree: istruzione e competenze, l'amministrazione pubblica e le politiche sociali.

A livello macroeconomico si stima che il DARP tedesco, nonostante sia più ridotto per entità di risorse rispetto a Francia ed Italia, alimenterà un aumento del PIL nella misura del 3% nel 2021, 2,6% nel 2022 e ridurrà il rapporto debito / PIL dal 74,5% (picco che si toccherà nel 2022 e che si è toccato precedentemente solo nel 2010) al 69,5 (2025):



*Figura 3.21. “Evoluzione rapporto debito pubblico / PIL Germania nel periodo 2020-2025” – Fonte: elaborazione personale su proiezioni DARP marzo 2021*

Approfonditi i contenuti principali del DARP tedesco è possibile affermare che il piano risponde in maniera coerente e puntuale alle raccomandazioni pubblicate dal Consiglio nel quadro del Semestre. Nella seconda parte del programma, il Piano tedesco collega le misure previste dal Governo con le iniziative faro dell’Unione Europea per dimostrare la forte volontà del governo federale di dare un seguito concreto alle politiche comunitarie.

La valutazione complessiva del piano è molto positiva in quanto lo stesso risponde alle sfide strutturali e alle problematiche emerse a seguito della pandemia: gli investimenti in ricerca ed innovazione e la poca concorrenza nei servizi alle imprese ne sono solo un esempio.

La calendarizzazione degli interventi e l’identificazione dei soggetti attuatori responsabili dell’implementazione dei progetti dovrebbero aumentare l’efficace delle misure proposte.

La riforma della Pubblica amministrazione ma più in generale la spinta verso la creazione di un apparato statale digitale risponde alle sfide poste dall’Unione Europea con l’Agenda Digitale Europea e aumenterà l’efficienza della PA tedesca.

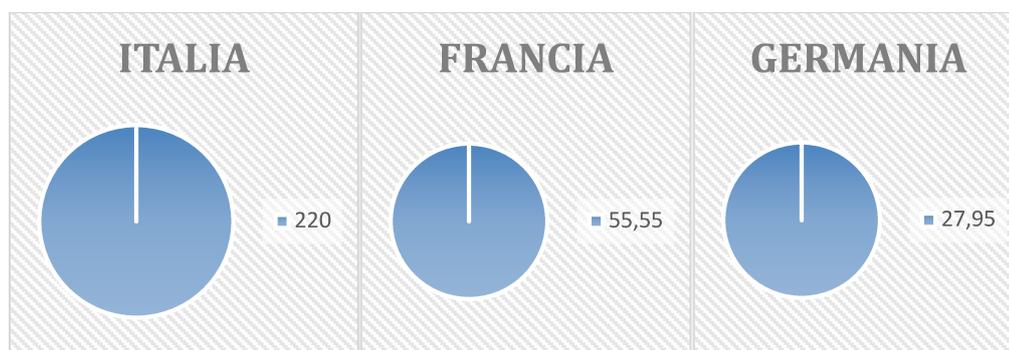
Contrariamente, il piano tedesco non affronta il tema della riduzione dei disincentivi al lavoro, il tema della promozione a prezzi accessibili di alloggi per turisti, il tema della mancanza di insegnanti di ruolo nelle scuole primarie e secondarie e infine il tema dei divari territoriali nell'accesso ai servizi per l'infanzia. Va da sé che tutte queste sfide necessiteranno di un ulteriore intervento statale.

In sintesi, dopo averne analizzato i contenuti, si può concludere che il DARP è un piano completo che si propone, da un lato, di consolidare le finanze pubbliche tedesche dopo i pesantissimi effetti dovuti alle chiusure, dall'altro, di portare la Germania su un terreno di crescita e di sostenibilità in totale coerenza con le politiche comunitarie previste nell'ampio progetto Next Generation EU.

Come Italia e Francia, anche la Germania si è fatta trovare pronta alla sfida Next Generation. Questa sfida vede lo Stato tedesco in prima linea come contributore netto alla luce del fatto che riceve meno di quanto trasmette all'Europa.

### **3.5. Quali sono le principali differenze tra i Recovery Plan di Italia, Francia e Germania?**

Per rispondere a questa domanda occorre inevitabilmente ripartire dall'analisi dei tre piani. Occorre in prima battuta comparare il volume dei tre piani:



\*Italia (di cui 191,5 RRF), Francia (di cui 40,95 RRF), Germania (di cui 25,60 RRF)

*Figura 3.21. "Comparazione fondi Italia, Francia, Germania". Fonte: elaborazione personale su dati forniti dai 3 piani presenti alla Commissione Europea*

Indubbiamente tra i tre piani analizzati in questo elaborato, il PNRR italiano può vantare il più ampio numero di risorse disponibili: 191,5 miliardi contro i 40,95 della Francia e i 25,60 della Germania.

Un importo così importante si spiega sostanzialmente per due ragioni: in primis, come si è già evidenziato nel corso della trattazione, la Commissione ha attribuito i fondi in base al combinato disposto "PIL / caduta del PIL nel 2020", ma anche perché l'Italia è l'unico dei tre Paesi analizzati ad aver richiesto, in aggiunta alle sovvenzioni a fondo perduto, prestiti (loans), praticamente ad interessi prossimi allo zero.

Al contrario, Francia e Germania riceveranno l'intero importo richiesto in sovvenzioni a fondo perduto per finanziare gli interventi previsti.

Comparando i tre Piani è interessante osservare le priorità definite dai tre Governi, priorità che dettano la natura degli investimenti e gli interventi previsti all'interno dei piani.

Il PNRR italiano è focalizzato su sei priorità, 30 componenti e 10 politiche.

Il Plan National de Relance et de Resilience su tre priorità.

Il DARF tedesco è focalizzato su sei priorità, differenti da quelle italiane.

<b>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</b>	<b>Plan National de Relance et de Resilience</b>	<b>DARP</b>
Trasformazione verde	Transizione ecologica	Politica climatica e transizione energetica
Trasformazione digitale	Competitività delle imprese	Digitalizzazione economia ed infrastrutture
Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva	Coesione territoriale e sociale	Digitalizzazione dell'istruzione
Coesione sociale e territoriale	Innovazione digitale	Inclusione sociale
Resilienza sanitaria, economica e sociale		Sistema sanitario
Politiche per le prossime generazioni, infanzia, gioventù, educazione e competenze		Modernizzazione della PA e riduzione delle barriere agli investimenti

*Figura 3.22. “Comparazione Germania – Unione Europea”. Fonte: elaborazione personale su dati forniti dai 3 piani presenti alla Commissione Europea*

In ottica comparativa è interessante paragonare quanto i tre Stati hanno destinato al pilastro verde (transizione ecologica), al pilastro digitale e agli interventi in tema di coesione sociale. Nei grafici proposti a seguire si può osservare come avviene la ripartizione dei fondi per i tre Stati presi in analisi:

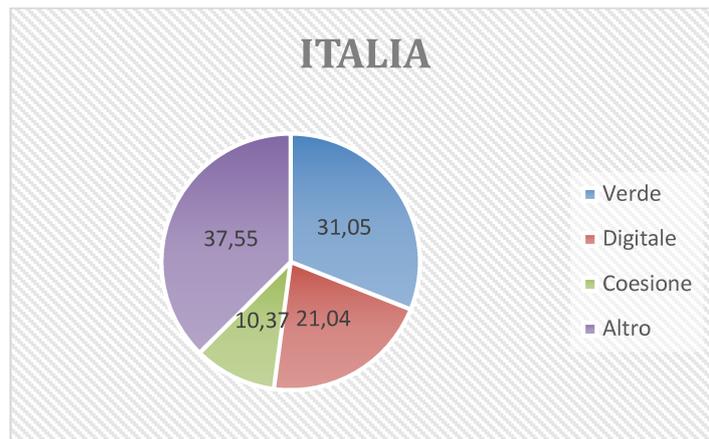


Figura 3.23. “Suddivisione fondi per aree tematiche”. Fonte: elaborazione personale su dati PNRR Italiano

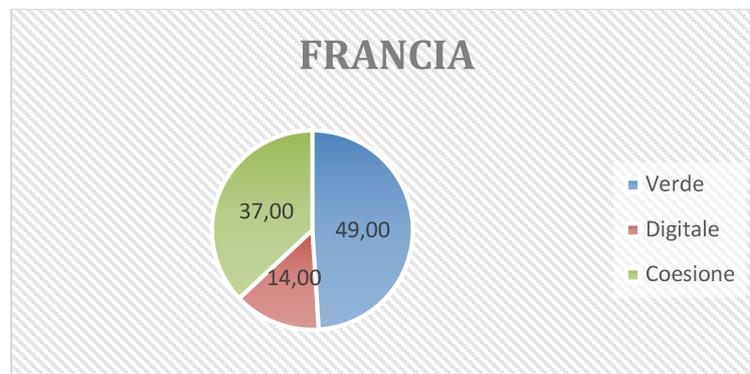
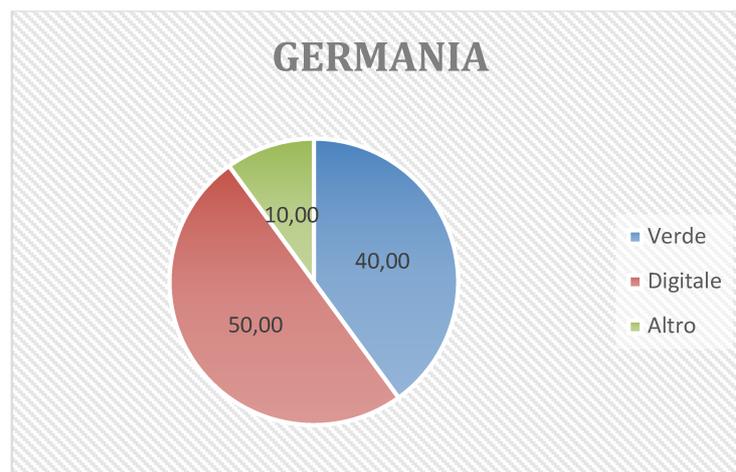


Figura 3.24. “Suddivisione fondi per aree tematiche”. Fonte: elaborazione personale su dati PNRR Francese



*Figura 3.25. “Suddivisione fondi per aree tematiche”. Fonte: elaborazione personale su dati DARP*

Osservando questi grafici si può evidenziare come la Francia dedica alla transizione ecologica la fetta più significativa del piano (49%), a seguire la Germania (con il 40%) e l'Italia (31,05%). Di questi importi si può osservare come Italia e Francia, in tema di composizione della spesa verde, riescano a garantire un sostanziale equilibrio tra le vari voci oggetto di intervento del Governo (infrastrutture verde e mobilità, energia verde, efficientamento energetico, innovazione, ambiente e protezione delle biodiversità ed economica circolare). Al contrario la Germania dedica il 50% delle risorse dedicate al verde all'infrastruttura verde e alla mobilità sostenibile, prevalentemente elettrica. Il rimanente delle risorse è destinato all'innovazione e all'energia verde. Poche risorse vengono destinate all'ambiente, alla biodiversità, all'economica circolare e alla riqualificazione degli edifici.

In tema di digitalizzazione, è la Germania a registrare il valore più alto tra i tre piani: metà delle risorse del DARP (50%) sono dedicate alla transizione digitale del Paese. Si è visto che la digitalizzazione tedesca sarà pervasiva e si diffonderà in molti settori, come l'istruzione e la sanità. L'Italia investirà circa 40 miliardi nel digitale, la Francia meno della metà, complice anche un volume di risorse inferiore. La transizione digitale si concentrerà anche sulla Pubblica Amministrazione che sarà oggetto, tra l'altro, di interventi mirati nella misura del 15% in Germania, del 10% per l'Italia e di una cifra esigua in Francia. L'educazione sarà oggetto di intervento da parte di tutti e tre gli Stati rispettivamente nella misura del 12% per l'Italia, del 11,60% per la Francia e dell'8% per la Germania.

In termini di riforme possiamo osservare come l'Italia sia il Paese più attivo: alle riforme orizzontali (Pubblica amministrazione e Giustizia) si affiancheranno le riforme abilitanti (Semplificazione e concorrenza) e le riforme di accompagnamento, come la riforma fiscale, la riforma per sostenere la natalità, la riforma per il supporto al reddito dei lavoratori e la riforma sul consumo di suolo.

La Francia segue coerentemente, in tema di riforme, gli assi prioritari: sulla transizione verde si è già detto che ci sarà una nuova riforma sugli alloggi, una riforma sulla regolamentazione degli edifici, la riforma legate all'economica circolare e la riforma sulla mobilità. Riguardo alla digitalizzazione, la Francia proporrà il quarto piano di investimenti per il futuro (PIA 4), in tema

di crescita intelligente e sostenibile l'accelerazione e la semplificazione dell'azione pubblica (ASAP). Infine, su coesione, resilienza economica e generazione futura le riforme previste dal governo sono le seguenti: riforma sulla sicurezza al lavoro, riforma sulla sanità, ristrutturazione dell'offerta dei Pole Emploi (centri per l'impiego).

La Germania, diversamente da Italia e Francia, si concentrerà principalmente su una riforma per ridurre gli ostacoli amministrativi agli investimenti e su una riforma per rafforzare la Pubblica amministrazione.

Anche in tema di Governance è possibile osservare alcune differenze tra i tre diversi piani.

In Italia sarà presente una Cabina di Regia, istituita e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa struttura prevede la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari interessati ma è aperta anche alle Regioni e ai soggetti del Partenariato economico e sociale.

In aggiunta alla Cabina di Regia si sarà una Segreteria tecnica e un'Unità per la regolazione del Piano, quest'ultima istituita per superare gli ostacoli normativi e burocratici. Il Tavolo del partenariato economico, sociale e territoriale avrà una funzione consultiva e sarà composto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dalle parti sociali, dall'Industria, dall'Università e da tutta la società civile. Infine, con funzione di monitoraggio, di rendicontazione e più in generale con funzioni di controllo tecnico ci sarà il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che svolgerà questo compito tramite il Servizio centrale per il PNRR.

In aggiunta, nella Ragioneria Generale dello Stato sarà istituito un Ufficio di controllo, audit e anticorruzione che si occuperà di monitorare e sorvegliare l'attuazione degli interventi. Infine, ogni Ministero, responsabile in prima persona degli interventi, potrà contare su una struttura di coordinamento e di contatto con il Servizio Centrale per il PNRR, istituito presso il MEF.

Il ruolo delle Regioni sarà quello di partecipazione alla Cabina di Regia e di realizzazione dei progetti attraverso la Pubblica amministrazione che potrà avvalersi di società in house e contratti e accordi specifici di supporto.

Diversamente dall'Italia, la Governance francese appare più complessa. Sono diverse le strutture create per garantire l'attuazione degli interventi e la gestione generale del Piano.

La Governance francese può contare su un Comitato Nazionale che avrà il compito di seguire e monitorare l'attuazione del piano. Il Comitato sarà affiancato dai Ministeri, divisi per

competenza, responsabili in relazione agli interventi attuati dal livello nazionali. Le Regioni francesi saranno oggetto di accordi, in cui lo Stato fornirà supporto economico, per favorire l'attuazione e l'implementazione del piano

La Governance potrà contare anche su Comitati Regionali: questi saranno un collante tra il livello nazionale e il livello locale. Informeranno questi ultimi circa la messa in atto del piano. Infine, un'ultima struttura, l'Agenzia Nazionale di Coesione Territoriale (ANCT), si occuperà di coordinare i gruppi tematici e fornirà i servizi decentrati agli attori locali.

Per monitorare l'avanzamento del piano, il Governo francese, sulla scia del Governo italiano con il sito "Italia Domani" mette a disposizione il "Tableau de Bord" (Servizio Studi del Senato, 2021) che riassume le tappe di realizzazione del Piano e gli indicatori di monitoraggio aggiornati di mese in mese. Per monitorare l'avanzamento del piano, il Governo francese mette a disposizione il "Tableau de Bord" che riassume le tappe di realizzazione del Piano dove poter osservare gli indicatori aggiornati di mese in mese. A corredo, e questo è un elemento che appesantisce la struttura di governance, il Governo francese identifica una serie di soggetti responsabili nel monitoraggio, pubblici e privati, con differenti ruoli e responsabilità.

Al contrario della Governance francese, quella tedesca è, come da tradizione, snella e lineare. La Governance tedesca può contare sul ruolo chiave del Ministero Federale delle Finanze che si occuperà di fornire un coordinamento generale in accordo con la cancelleria e i dipartimenti specializzati nell'attuazione del piano.

Nel concreto, il coordinamento del piano sarà presieduto da una Commissione Generale formata da economisti ed esperti del settore.

I Lander tedeschi, già coinvolti nella fase preliminare di redazione del piano, saranno responsabili dell'attuazione delle misure più specifiche e settoriali del DARP. Non solo, saranno implicati nel monitoraggio della messa a terra dei progetti.

Come si può evincere, i tre Stati pongono in essere strutture e organizzazioni differenti per garantire l'efficacia del Piano. Un elemento che aiuta a comprendere le ragioni che hanno spinto i Governi a creare governance così differenti tra di loro è la portata del piano. Se in Germania si è potuto creare un'organizzazione così snella e lineare è anche perché la portata degli interventi e delle risorse complessive è decisamente inferiore a quella di Francia (100 miliardi totali) e Italia (220 miliardi), Stati che hanno deciso di prevedere risorse nazionali in

aggiunta ai fondi stanziati dall'Unione Europea. Occorre comunque evidenziare che vi è, nei tre Stati oggetto di comparazione, la medesima tendenza ad affidare tali responsabilità di implementazione e monitoraggio a soggetti già incardinati nelle amministrazioni centrali, il cui rapporto diventa quindi meno complesso.

Un altro aspetto interessante che richiama l'attenzione in fase di comparazione è la composizione delle categorie di spesa che compongono i piani di Italia, Francia e Germania.

Nel grafico sottostante, pubblicato dall'Istituto Bruegel, si possono osservare i settori oggetto di intervento da parte dei vari Governi europei in relazione al pacchetto di Next Generation Eu. Questi interventi vertono principalmente sull'ambiente, sul digitale, sulle infrastrutture. Si può osservare, in questo quadro sintetico, le differenze strategiche apportate dai singoli Stati Membri.

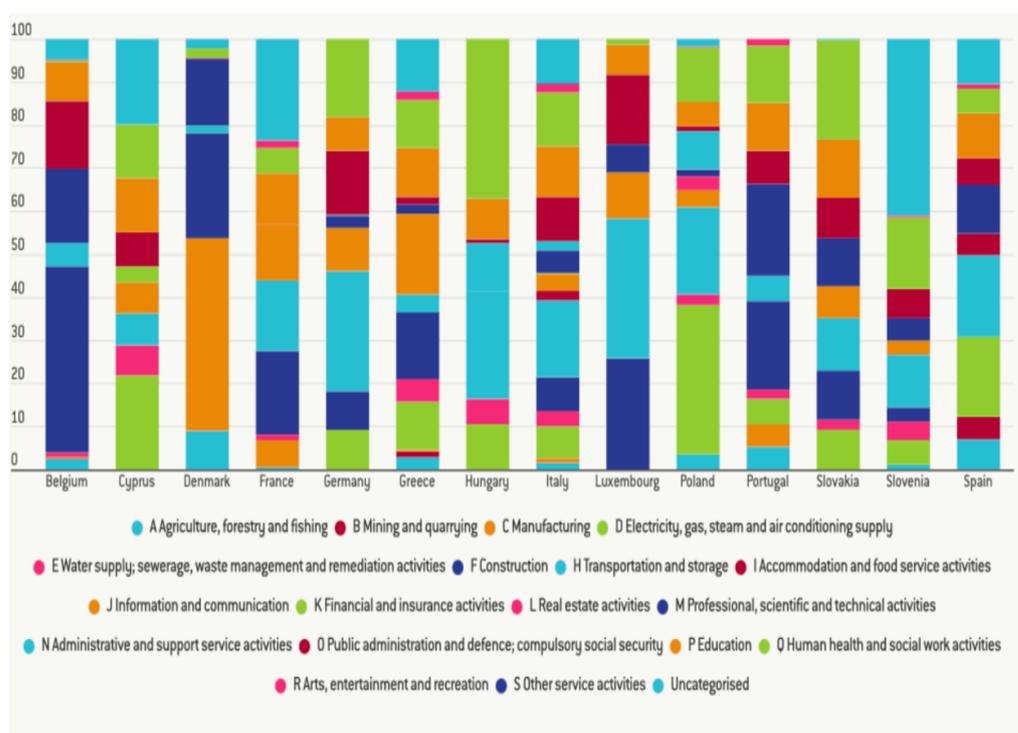


Figura 3.26. “Settori oggetti di intervento piani di ripresa Italia, Francia e Germania”. Fonte: Istituto Bruegel

Colpisce subito la composizione del piano italiano che, per i fondi stanziati, interviene su molti settori, non lasciando scoperti settori strategici del pacchetto Next Generation EU. Tra questi fondi sono 34,55 miliardi di euro investiti dall'Italia per la categoria dei trasporti e dello stoccaggio, facenti parte della missione 2 e della missione 3. Come l'Italia, anche la Germania dedica quasi un terzo dei fondi complessivi al settore del trasporto e dello stoccaggio, in valore percentuale il dato più alto dietro solamente all'Ungheria. La Francia investe circa il 10% in questo settore, dato comunque in linea con la media dei Paesi Europei.

Un altro settore su cui è interessante osservare delle differenze è la Pubblica Amministrazione: se Italia e Germania investono importanti fondi, si legga tra le righe riforma della PA italiana e digitalizzazione della PA tedesca, la Francia non segue questa tendenza, destinando quindi fondi non rilevanti nello sviluppo dell'apparato statale e della macchina organizzativa subnazionale.

Nel settore delle costruzioni è la Francia il paese che dedica il valore più alto di risorse: circa il 20% del totale complessivo del piano è investito nel settore delle costruzioni e dell'edilizia, con interventi massicci nel campo della ristrutturazione degli edifici (quasi 6 miliardi di euro). Italia e Germania investono meno, con valori intorno al 10% complessivo.

Proseguendo nella comparazione dei tre piani, occorre fare un focus anche sulle riforme strutturali previste dai tre Governi.

Si è già detto che in Italia le riforme più significative saranno quelle della Pubblica Amministrazione e della Giustizia, quella della semplificazione e della concorrenza del mercato e riforme in tema sociale e fiscale.

Le riforme francesi verteranno principalmente sul mercato del lavoro (contrasto alla disoccupazione e incentivi al ritorno all'occupazione) e su un progetto di legge amministrativo sulla decentralizzazione, differenziazione, deconcentrazione e semplificazione, con lo scopo ultimo di delegare alle autorità locali maggiori competenze e autonomia e rendendo meno complesse le procedure burocratiche vigenti.

Il piano tedesco prevede invece due riforme principali: la digitalizzazione e la modernizzazione della PA e l'eliminazione delle barriere burocratiche agli investimenti pubblici e privati. Inoltre, un gruppo formatosi nei Lander, si occuperà di rendere la Pubblica Amministrazione tedesca più favorevole alle imprese del territorio.

Interessante, infine, fare una comparazione sul versante del coinvolgimento e dalla partecipazione dei Parlamenti nazionali, sia nella fase ex ante, sia nella fase ex post. Indubbiamente possiamo osservare delle tendenze comuni tra i tre Paesi.

Nella fase ex ante, ovvero la fase che vede la proposta del piano al Parlamento nazionale prima dell'invio alla Commissione Europea, il Governo italiano si è adoperato per trasmettere formalmente la proposta con un'apposita procedura informativa passata in Parlamento.

Anche in Francia il Governo ha coinvolto il Parlamento presentando il Piano in sede di audizione (Assemblée national e Sénat). A differenza dell'Italia il Plan National de Relance e Resilience prevede il coinvolgimento degli organi parlamentari anche nella fase di scrittura della legge finanziaria. Questo si spiega in considerazione del fatto che il piano prevede un massiccio uso di risorse nazionali.

Segue la stessa tendenza il Governo tedesco che, in linea con quanto previsto dalla *Legge sulla Cooperazione tra il Governo federale e il Bundestag tedesco nelle questioni relative all'U.E.* (Astrid Zei), prevede il coinvolgimento del Parlamento mediante la trasmissione di una bozza del DARP. Gli organismi parlamentari previsti sono le Commissioni Bilancio e l'Assemblea.

Nella fase ex post, a piano validato dalla Commissione Europea, il Governo francese prevede di comunicare lo stato di avanzamento dello stesso ogni due mesi. Tre mesi invece per Italia e Germania.

Dalla comparazione si possono certamente osservare tendenze comuni nella fase di redazione e scrittura del Piano. Al contrario si possono osservare delle differenze sostanziali nel contenuto e della scelta delle priorità.

# CONCLUSIONI

L'oggetto principale di questa tesi, il cui obiettivo è quello di comparare le differenti scelte adottate da Italia, Francia e Germania a sostegno della ripresa post pandemia Covid-19, verte sull'analisi dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza varati dai Governi nazionali.

Nel corso della trattazione si è posta l'enfasi sull'approfondimento dei tre piani (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Plan National de Relance et de Resilience e DARP*), sul modus operandi e sulle scelte, in termini di allocazione delle risorse europee e nazionali, dei tre Governi.

Nel prosieguo della trattazione, in un'ottica comparativa, si sono evidenziati gli aspetti comuni e le diverse metodologie adottate dai Governi nazionali a partire dalle linee guida e dalle raccomandazioni prodotte dalla Commissione Europea e inviate ai Governi degli Stati Membri. Confrontando i tre piani, è stato possibile approfondire il tema della governance e le pratiche adottate dai soggetti deputati alla definizione, all'attuazione e al monitoraggio del piano. Attraverso la comparazione tra i diversi casi nazionali, si sono messe in luce gli aspetti positivi e il coinvolgimento, nella fase ex ante ed ex post, dei Parlamenti Nazionali.

I Piani nazionali recepiscono le priorità di Next Generation EU, ampio progetto europeo volto sostenere gli Stati Membri nella ripresa economica e rendere le loro economie più robuste, moderne e sostenibili.

Next Generation EU, con i suoi 672,5 miliardi di risorse, è uno stimolo economico senza precedenti ed è indubbio che questo strumento consentirà agli Stati Europei di irrobustire le proprie economie per renderle sempre più sostenibili dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

Questo progetto ha permesso inoltre agli Stati Membri dell'Unione di cooperare maggiormente, mettendo da parte divisioni ed opposizioni che negli ultimi anni hanno prodotto un'Unione più fragile e vulnerabile agli occhi dei partner internazionali.

La Commissione Europea, guidata da Ursula Von Der Leyen, è stata la protagonista indiscussa di questo processo: oltre a definire le politiche di sostegno - si pensi ad esempio alla sospensione

del *Patto di Stabilità e Crescita* e a *Sure* – essa ha fornito supporto, attraverso le raccomandazioni specifiche a ciascun Stato Membro, nella fase di predisposizione dei piani nazionali, verificandone poi il concreto recepimento e la coerenza.

In merito alle linee guida fornite dalla Commissione è opportuno evidenziare come la stessa sia intervenuta su più fronti, a partire dalle scelte strategiche (si pensi all'ambiente), dalla distribuzione delle risorse e dai soggetti pubblici coinvolti. La Commissione è intervenuta inoltre nelle fasi del processo richiedendo che le fasi di implementazione, di attuazione, di monitoraggio e di controllo fossero seguite da soggetti dedicati. Specialmente nella fase in itinere ed ex post, la Commissione ritiene che gli Stati Membri debbano fare uno sforzo senza precedenti per non vanificare il lavoro fatto.

Da parte degli Stati Membri c'è stato un notevole impegno nella redazione del Piano: la realizzazione ha visto, da parte di Italia, Francia e Germania, un notevole ed ampio coinvolgimento dei soggetti terzi come il Parlamento, le parti sociali e i portatori di interesse. È importante che questo tesoretto di circa 300 miliardi di euro, sommando i piani di Italia, Francia e Germania, non si disperda vanificando gli sforzi realizzati dall'Unione. Al contrario le aspettative sono che queste risorse rappresentino un volano per la crescita e per l'ammodernamento delle tre economie più solide dell'Unione.

È un percorso che vede Italia, Francia e Germania protagoniste: questi tre grandi Paesi europei sono chiamati ad affrontare una sfida senza precedenti ed è innegabile che, in considerazione delle risorse mobilitate, l'economia europea ne uscirà indubbiamente condizionata, si spera positivamente, alla luce degli effetti che potenzialmente i tre piani creeranno nei prossimi cinque anni.

La comparazione tra i tre PNRR mette in luce, in primis, delle differenze in tema di risorse utilizzate. Nel corso della trattazione si è potuto osservare come l'Italia sia lo Stato che, più degli altri Membri U.E., ha beneficiato delle risorse europee: 191,5 miliardi di euro tra prestiti e sovvenzioni a fondo perduto. Questa scelta si spiega, da un lato, a partire dal combinato disposto *volume PIL del Paese / caduta del PIL nel 2020* ma, dall'altro, anche dal bisogno urgente del Governo italiano di riallineare l'economia del Paese con gli obiettivi europei in tema di sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Con riguardo ai fondi, anche la Francia

ha predisposto un piano ambizioso, prevedendo risorse per 100 miliardi di euro, con la differenza che il 50% proviene dai fondi nazionali. La Germania si limita invece a soli 25,6 miliardi di euro e questo si spiega una condizione economica di partenza e stabile.

Di questi fondi l'elaborato mette a raffronto le scelte in termini di allocazione delle risorse: attraverso il grafico proposto dalla *think tank* Bruegel, si sono potute comparare le risorse messe a disposizione da Italia, Francia e Germania nei settori strategici quali l'ambiente, il digitale e il sociale. In questo senso è opportuno rimarcare alcune sostanziali differenze.

Al tema "Green" è la Francia a dedicare la fetta più importante di risorse (49%) che, grazie ad una serie di iniziative previste, contribuirà alla transizione ecologica del Paese. Anche Germania e Italia non sono da meno e grazie al 40% di risorse tedesche e 31% di risorse italiane, potranno dar seguito alle priorità in tema di sostenibilità ambientale.

Su un altro pilastro strategico, il digitale, vi è indubbiamente un'accelerazione importante della Germania. Il Governo tedesco, differentemente dai Governi italiani e francesi, ha deciso di mettere sul piatto un investimento senza precedenti: il 50% delle risorse totali del DARP saranno investite per la digitalizzazione del Paese. Questa scelta si può spiegare osservando le misure: l'azione di digitalizzazione del Paese sarà pervasiva e toccherà tutti i settori strategici per il buon funzionamento dello Stato: la Pubblica Amministrazione, la istruzione, il settore della concorrenza, il mercato e la ricerca.

Italia e Francia, pur non venendo meno alle raccomandazioni europee, predispongono risorse per il 21% e per il 14% del loro totale.

Nel prosieguo della comparazione, questa ricerca ha posto il focus su un altro aspetto fondamentale per la realizzazione del piano: la governance. Grazie all'analisi delle diverse scelte messe in atto dai tre paesi si è potuto facilmente individuare i punti di forza e i punti di debolezza delle governance previste.

L'Italia ha strutturato la sua governance intorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri suddividendo la stessa su tre livelli. Il primo livello è composto dalla Cabina di Regia ovvero da un organo politico istituito con un decreto-legge ad hoc. Sempre al primo livello sono collocati la Segreteria, il tavolo permanente, l'Unità per la realizzazione e l'Ufficio per la semplificazione.

Al secondo livello è collocato il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha il delicatissimo compito di monitorare e rendicontare i lavori svolti. La responsabilità di questa attività sarà in capo al Servizio Centrale per il PNRR.

Il livello tre riguarda invece la fase di implementazione e attuazione. Questo livello è composto dalle Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, e dai Ministeri. Come si è già osservato nel corso dell'elaborato saranno gli Enti Locali i soggetti deputati e responsabili dell'attuazione e della messa a terra dei progetti. Potranno contare su una quantità ingente di risorse trasferite dallo Stato e saranno i veri protagonisti nel raggiungimento dei target previsti.

Proprio su quest'ultimo punto occorre ribadire l'importanza di raggiungere gli obiettivi previsti: la Commissione Europea invierà le tranche previste solo se lo Stato dimostrerà di aver raggiunto gli obiettivi stabiliti. Questa, per la Pubblica Amministrazione italiana e per il destino del PNRR italiano è, senza ombra di dubbio, la sfida più delicata e cruciale.

Diversamente dalla Governance italiana, il modello adottato dal Governo francese presenta più strutture incaricate all'attuazione del Piano e, in linea generale, una maggiore complessità. Ritroviamo, come da tradizione francese, un accentramento dei poteri nella figura del Primo Ministro supportato dagli ampi poteri concessi alla burocrazia nazionale.

Nonostante la complessità della governance, il modello francese si è contraddistinto per il monitoraggio e la rendicontazione del piano: a tal proposito il governo ha istituito un portale ad hoc dove monitorare l'avanzamento dello stesso.

Per concludere la comparazione sui tipi di governance, si sono presentati gli aspetti principali del modello tedesco. Al contrario di Italia e Francia, la Germania ha optato per un modello più snello e maggiormente versatile prevedendo in capo a pochi soggetti, riuniti sotto il controllo del Ministero delle Finanze, funzioni e compiti da espletare nei tempi prestabiliti.

Questo modello sembra, a differenza dell'approccio italo-francese, più orientato al risultato, più efficiente e meno frammentato.

Infine, all'interno di questa tesi, si è cercato di rispondere ad ulteriori due riflessioni. La prima, concernente i punti deboli dei piani analizzati, ha messo in evidenza i potenziali rischi delle proposte nazionali.

Nel caso italiano si è ritenuta poco efficace la prospettiva valutativa adottata dal Governo, una prospettiva che consta del solo impatto degli interventi sul PIL. Tra i punti deboli si è evidenziata inoltre l'assenza della misurazione in itinere, assenza che non consente agli enti predisposti un monitoraggio adeguato e finalizzato a verificare che le risorse messe a disposizione siano realmente spese.

Sul versante francese l'eccessiva centralizzazione è l'elemento che spaventa maggiormente: questo approccio rischia di diventare, sul lungo periodo, oneroso in termini di tempo e di risorse e rischia di far perdere il focus sulla pianificazione degli interventi.

Anche il modello tedesco presenta alcuni punti deboli. Ciò che lascia maggiormente perplessi è la scelta del Governo tedesco di allocare così poche risorse economiche per il sociale. Leggendo gli interventi pianificati, poco si è fatto per garantire maggiore inclusività nella società e altrettanto per proteggere i soggetti più fragili e vulnerabili, spesso ai margini della società stessa.

Un ultimo aspetto riguarda il più generale obiettivo di Next Generation EU: riuscirà tale strategia a rendere più sostenibile l'economia europea?

Se per sostenibilità si intende la sola sostenibilità ambientale, i progetti elaborati dai tre Governi dovrebbero rispondere in modo egregio alle aspettative della Commissione Europea. Next Generation EU, attraverso i suoi fondi, dovrebbe consentire a tutti gli Stati Membri di sviluppare un nuovo approccio legato alla sostenibilità, alla salvaguardia e alla protezione dell'ambiente circostante grazie ad un nuovo approccio più moderno, attento e scrupoloso.

Le misure previste dai tre Governi dovrebbero consentire di ridurre in modo significativo l'utilizzo dei combustibili fossili come il carbone e il petrolio e, alla luce degli investimenti previsti nei prossimi cinque anni, i tre Stati dovrebbero fare ampio ricorso alle energie rinnovabili come il solare fotovoltaico, il geotermico e l'eolico.

Tutto questo potrebbe avere un impatto notevole sulla riduzione dell'inquinamento e si consentirebbe di proseguire lungo il percorso intrapreso dalla Commissione per raggiungere, entro il 2050, la neutralità del continente europeo.

I progetti "verdi" sono chiari e ben formulati, tuttavia occorre ribadire che per dare un impulso forte e deciso è necessario che tutte le parti coinvolte rispettino i modi e i tempi previsti: un

cambio di mentalità e di paradigma è necessario per sganciarsi dalle logiche passate che prima di tutto anteponevano la crescita del paese alla salvaguardia dell'ambiente.

Al contrario, la sostenibilità sociale mette in luce scelte differenti operate dai diversi Governi. L'Italia è lo Stato che interverrà maggiormente nel sociale con investimenti mirati su donne e giovani. Anche la Francia ha predisposto un piano di valorizzazione di donne e giovani e, in aggiunta, ha previsto interventi per incrementare i livelli occupazionali e per aggiornare la forza lavoro esistente. In sintesi è possibile affermare che, su questo terreno, l'Italia è lo Stato che interverrà maggiormente investendo il volume più alto, in percentuale, di risorse. Questi interventi ridurranno il gap che l'Italia paga rispetto a Francia e a Germania.

Infine, un altro aspetto interessante nella comparazione tra Paesi riguarda la sostenibilità economica. Tutti e tre gli Stati stimano, nei prossimi anni, un aumento del PIL grazie all'effetto moltiplicatore nelle misure predisposte. La crescita prevista porterà, stando alle analisi prodotte dai Ministeri delle Finanze dei tre Paesi, ad una diminuzione del rapporto debito / PIL grazie ad un avanzo primario costante nel triennio 2022-2025. Occorre, tuttavia, fare delle opportune considerazioni. Per raggiungere questo scenario i tre Governi, ma soprattutto gli enti attuatori delle riforme, dovranno mettere in campo le migliori competenze ed energie per realizzare gli interventi previsti. Le risorse vanno spese bene e velocemente per evitare scenari catastrofici che portino ad un aumento insostenibile del debito pubblico, specialmente in Paesi come l'Italia dove le finanze sono strutturalmente deboli e fragili.

L'analisi effettuata aiuta a comprendere la portata di Next Generation EU. Questo progetto rappresenta un'occasione imperdibile di rilancio per gli Stati dell'Unione. Grazie al Dispositivo di Ripresa e Resilienza i Governi potranno riparare i danni economici prodotti dalla pandemia ma soprattutto potranno costruire economie più moderne ed allineate alle strategie europee di lungo termine, strategie che prevedono di costruire un'Europa *sostenibile, intelligente, inclusiva*.

È una grande sfida che metterà a dura prova la capacità di risposta di ogni Governo. Se per la Germania si tratta di un piano di portata moderata, per la Francia e per l'Italia si tratta di un

vero punto di svolta. Per entrambi i Paesi, Francia e Italia, Next Generation EU rappresenta un'occasione storica per progettare nuove basi solide per il futuro e per innovare l'organizzazione pubblica superando le difficoltà incontrate in questi anni.

# BIBLIOGRAFIA

Agenzia governativa ICE, “Francia – Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza, progettualità di specifico interesse per il sistema imprenditoriale italiano”, Settembre 2021:

<https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Francia%20Covid%2019%20-%20Piano%20nazionale%20di%20Rilancio%20settembre%202021.pdf>

AGI, “Tutte le restrizioni in vigore nei Paesi colpiti dal coronavirus”, 2020:

<https://www.agi.it/estero/news/2020-03-24/coronavirus-scuole-negozi-sport-francia-spagna-germania-usa-7812134/>

VOLPI A., 2021, “PNRR Francese: green e potenziato da risorse nazionali. Impatto molto concentrato sul 2021”, Direzione Studi e Ricerche, Macroeconomic Research, Intesa San

Paolo: [https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus\\_PNRR\\_Francia.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus_PNRR_Francia.pdf)

MURA A, 2021, “Produttività, competitività, crescita, per un’analisi del territorio italiano in un quadro comparativo”:

[https://www.fondazioneifel.it/images/TalkOnWeb/Slide\\_Mura\\_22\\_07\\_2021.pdf](https://www.fondazioneifel.it/images/TalkOnWeb/Slide_Mura_22_07_2021.pdf)

ZEI A., “La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell’Unione europea: dritto e rovescio nella trama della *multilevel governance* federale ed europea”:

[http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/ZEI\\_DrittoerovescioPRIN2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/ZEI_DrittoerovescioPRIN2015.pdf)

VILLAFRANCA A., 2021, ISPI, “Patto di Stabilità e Crescita, ritorno al futuro”,

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/patto-di-stabilita-e-crescita-ritorno-al-futuro-32259>

BANCA D'ITALIA, 2021, Relazione Annuale/centoventisettesimo esercizio:  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/rel\\_2020.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/rel_2020.pdf)

BANCA D'ITALIA, 2021, Eurosystem, "Finanza pubblica: fabbisogno e debito":  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche\\_FPI\\_20211215.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20211215.pdf)

ANNICCHIARICO B., DI DIO F., FELICI F., NUCCI F., 2021, "Macroeconomic Modelling and the Effects of Policy Reforms: an Assessment for Italy using ITEM and QUEST" – MFE,  
[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/analisi\\_programmazione\\_economico/WP\\_n\\_1\\_-\\_January\\_2011x2x.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/analisi_programmazione_economico/WP_n_1_-_January_2011x2x.pdf)

BOSCHETTI B., VENDRAMINI E., 2021, "Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica", EDUCatt – Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica di Milano: <https://publicatt.unicatt.it/handle/10807/170432>

BRUNETTA R., 2021, "Audizione sulle linee programmatiche del Ministro per la pubblica amministrazione": [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_attuazione\\_riforma\\_pa.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_attuazione_riforma_pa.html)

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, 2021, "Kurzarbeit und Corona":  
[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

BUSETTI, GIORGIANTONIO, IVALDI, MOCETTI, NOTARPIETRO, TOMMASINO, 2019, "Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari", in Questioni di Economia e Finanza n. 520:  
[https://www.researchgate.net/publication/336587930\\_Capitale\\_e\\_investimenti\\_publici\\_in\\_Italia\\_effetti\\_macroeconomici\\_misurazione\\_e\\_debolezze\\_regolamentari](https://www.researchgate.net/publication/336587930_Capitale_e_investimenti_publici_in_Italia_effetti_macroeconomici_misurazione_e_debolezze_regolamentari)

CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi “Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario”, Servizio Bilancio dello Stato Camera dei deputati, Documentazione di finanza pubblica n.30, 2021, “PNRR: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impegni”:

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15823/pnrr-dati-finanziari-e-quadro-risorse-e-degli-impieghi-50.html>

CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, 2022: “Il fondo complementare al PNRR”:

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285017.pdf?\\_1648368443794](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285017.pdf?_1648368443794)

CAMERA DEI DEPUTATI, 2021, “Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 e l'ulteriore scostamento di bilancio”:

<https://temi.camera.it/leg18/temi/il-documento-di-economia-e-finanza-def-2021-e-l- ulteriore-scostamento-di-bilancio.html>

CAMERA DEI DEPUTATI, 2021, “La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la

resilienza”:<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15346/la-valutazione-piani-nazionali-ripresa- e-resilienza-aggiornamento-al-5-luglio-2021-11.html>

CAMERA DEI DEPUTATI, 2021, “Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” - VOL. 1:

<https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15458/governance-del-pnrr-e-prime-misure-rafforzamento-strutture-amministrative-e-accelerazione-e-snellimento-procedure-vol-1-1>

CAMERA DEI DEPUTATI, 2021, “Governance del PNRR e semplificazioni” in Provvedimento D.L. 77/2021:

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?\\_1631549305342](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?_1631549305342)

CAMERA DEI DEPUTATI – UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, 2021, “L’impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza”:

[https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/07/Flash-1\\_2021\\_PNRR\\_c.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/07/Flash-1_2021_PNRR_c.pdf)

ALCIDI C., GROS D., CORTI F., 2020, “Who will really benefit from the Next Generation Eu” in CEPS: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/who-will-really-benefit-from-the-next-generation-eu-funds/>

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E COMITATO DELLE REGIONI, 2021, “Il Green Deal Europeo”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

COMMISSIONE EUROPEA, 2020, “Europe's moment: Repair and prepare for the next generation”: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)

COMMISSIONE EUROPEA, 2022, “Championing Gender Equality in the EU and beyond”: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/factsheet\\_championing\\_gender\\_equality\\_eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/factsheet_championing_gender_equality_eu_en.pdf)

COMMISSIONE EUROPEA, 2021, COM(2021) 400 final, EU Action Plan: “Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0400&qid=1623311742827>

COMMISSIONE EUROPEA, 2020, – COM(2020) 380 final, “EU Biodiversity Strategy for 2030”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

COMMISSIONE EUROPEA, 2019, COM(2019) 640 final, “Il green Deal europeo”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

COMMISSIONE EUROPEA, 2021, “Commission Staff working document guidance to member states recovery and resilience plans”: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf)

COMMISSIONE EUROPEA, 2021, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) focus Italia: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

COMMISSIONE EUROPEA, 2019, COM (2019) 512 final, “Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell’Italia”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560258329493&uri=CELEX%3A52019DC0512>

COMMISSIONE EUROPEA, 2014, EUCO 169/14, “Quadro per il clima e per l’energia”: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-energy-framework\\_it](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-energy-framework_it)

COMMISSIONE EUROPEA, 2021, Directorate-General for Budget, “The EU’s 2021-2027 long-term budget and Next Generation EU: facts and figures”: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/91357>

COMMISSIONE EUROPEA, 2014, C188/4, “Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest”: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2014.188.01.0004.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.188.01.0004.01.ENG)

COMMISSIONE EUROPEA, 2020, “Priority for 2021-2027 of cohesion policy”: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/priorities](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities)

CONSIGLIO EUROPEO, 2020, “Conclusione del Presidente del Consiglio Europeo a seguito della videoconferenza con i membri del Consiglio Europeo sul Covid-19”: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2021, “Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Germania”: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10158-2021-INIT/it/pdf>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2021, “Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Francia”: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10162-2021-INIT/it/pdf>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Raccomandazione C282/27 sul programma nazionale di riforma della Germania”: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(05\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(05)&from=ES)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Pacchetto dell'UE per la ripresa: il Consiglio adotta il dispositivo per la ripresa e la resilienza”:  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/02/11/eu-recovery-package-council-adopts-recovery-and-resilience-facility/>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19”:  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Una tabella di marcia per la ripresa Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa”:  
[https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery\\_it.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo”:  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by->

[president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/](#)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, “Dichiarazione dell'Eurogruppo sul sostegno alla crisi pandemica”:

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/timeline/>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, 2021, “Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia”: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf)

CONSIGLIO EUROPEO, 2021, “Council gives green light to first recovery disbursements”:

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

CONSIGLIO EUROPEO, 2020, “Consiglio europeo straordinario, 1 e 2 ottobre 2020”:

<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/10/01-02/>

CONSIGLIO EUROPEO, 2020, “Prossimo quadro finanziario pluriennale e pacchetto per la ripresa: la presidenza del Consiglio raggiunge un accordo politico con il Parlamento europeo”:

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/>

CONSIGLIO EUROPEO, 2020, “Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è stato adottato”:

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

CONSIGLIO EUROPEO, 2021, “Council gives green light to first recovery disbursements”:  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

CONSIGLIO EUROPEO, 2021, “Un piano per la ripresa dell’Europa”:  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

COPPOLA, PANARO, CARRERAS, 2007, “Trasporti, logistica e sviluppo regionale: i risultati di un’indagine territoriale in un confronto Nord-Sud”, il Mulino:  
<https://www.rivisteweb.it/issn/1120-9534/issue/409>

GROS D., BLOCKMANS S., CORTI F., 2020, “Rule of Law and the Next Generation EU recovery”, in CEPS: <https://www.ceps.eu/rule-of-law-and-the-next-generation-eu-recovery/>

DECRETO LEGGE 6 maggio 2021, n. 59, 2021, “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sfg>

DECRETO LEGGE 31 maggio 2021, n. 77, 2021, “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21G00087/sg>

GAMBARDELLA D., LUMINO R., 2014, “La retorica della valutazione e le politiche pubbliche in Italia Questioni di metodo e di sostanza”:  
[https://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2012/08/images\\_conferenza2014\\_sessioni\\_sessione\\_14\\_Gambardella.pdf](https://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2012/08/images_conferenza2014_sessioni_sessione_14_Gambardella.pdf)

SALES-WUILLMIN S., MINODO-KAGHAD B., DE OLIVEIRA P., CLAIN A., 2020, “What is the role of Pôle Emploi? Crossed representations among job seekers and careers advisers: between requests for help and types of support provision”:

[https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1269176320300602?casa\\_token=2UMW8LIZlp0AAAAA:XU883mAxG4UGNfQ5yrerYhWRibWo1Lsa6oqDYD8-RB0s9BAADnexSywICsNJBejb6DA96k7YAtd](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1269176320300602?casa_token=2UMW8LIZlp0AAAAA:XU883mAxG4UGNfQ5yrerYhWRibWo1Lsa6oqDYD8-RB0s9BAADnexSywICsNJBejb6DA96k7YAtd)

CEPEJ, 2020, “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report”:

<https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058>

EUROSTAT, 2020, “GDP and main components (output, expenditure and income)”:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10\\_gdp/default/line?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/line?lang=en)

FEDERAL MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS AND CLIMATE ACTION, 2013, “Energieeinsparverordnung”:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Gesetze/Energie/EnEV.html>

CORTI F., NUNEZ FERRER J., RUIZ DE LA OSSA T., REGAZZONI P., 2021,

“Comparing and assessing recovery and resilience plans” – CEPS, Settembre 2021:

<https://www.ceps.eu/ceps-publications/comparing-and-assessing-recovery-and-resilience-plans/>

MARZO G., SCARPINO E., 2021, “Sei suggerimenti per migliorare la valutazione dei progetti di investimento”:

[https://cms-01-enbilab.s3.eu-central-1.amazonaws.com/system/attachments/attachment\\_files/000/001/279/original/Migliorare\\_la\\_valutazione\\_dei\\_progetti\\_di\\_investimento.pdf](https://cms-01-enbilab.s3.eu-central-1.amazonaws.com/system/attachments/attachment_files/000/001/279/original/Migliorare_la_valutazione_dei_progetti_di_investimento.pdf)

ROGERS I., 2021, “German Borrowing to Stay Close to Record to Fund Pandemic Aid”:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-16/german-borrowing-to-stay-close-to-record-to-fund-pandemic-aid>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES EETUS EECONOMIQUES, 2022,

“Tableau de bord de la conjoncture”:

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2107840>

BUFACCHI I, 2020, “Bazooka contro il virus: perché la Germania può mettere in campo 550 miliardi per le imprese”, in Sole24Ore: <https://24plus.ilsole24ore.com/art/bazooka-contro-virus-perche-germania-puo-mettere-campo-550-miliardi-le-imprese-ADaBxAD>

LEGGE 12 luglio 2011, n. 120, 2011, “Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati. (11G0161)”: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011-07-12;120>

MESSORI M, 2021, “Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano”: [https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS\\_SOG\\_policybrief%2042\\_21\\_0.pdf](https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2042_21_0.pdf)

BARTOLINI M, 2020, “Il Turismo resta il petrolio d’Italia: oltre 40 miliardi nel 2019, ora diversificare”: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-resta-petrolio-d-italia-oltre-40-miliardi-2019-ora-diversificare-ACTKjOCB>

GIOVANNINI M, “Giustizia in crisi: considerazioni a margine di un dibattito non sempre costruttivo”: <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GIOV/GIOVANNINI-Crisi-giustizia.pdf>

Ministère de l’économie des finances et de la relance – Gouvernement Français, 2021: [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=76326F03-443F-4B0E-9C33-BB5CA147E1F7&filename=PNRR%20-%20Synthèse%20%28FR%29.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=76326F03-443F-4B0E-9C33-BB5CA147E1F7&filename=PNRR%20-%20Synthèse%20%28FR%29.pdf)

MINISTERE DE L’EUROPE ET DES AFFAIRS ETRANGERES, 2021, “France Relance recovery plan: building the France of 2030”: <https://ambafrance.org/France-Relance-recovery-plan-building-the-France-of-2030>

MALOVEC M., PADURARIU A., 2021, “Politica Estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti”: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti>

PAGNONCELLI N., 2021, “In Italia solo il 39% si fida dei magistrati”:  
[https://www.corriere.it/politica/21\\_maggio\\_15/italia-solo-39percento-si-fida-magistrati-sondaggio-276798c8-b4e6-11eb-a3a5-b3729d611502.shtml](https://www.corriere.it/politica/21_maggio_15/italia-solo-39percento-si-fida-magistrati-sondaggio-276798c8-b4e6-11eb-a3a5-b3729d611502.shtml)

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE  
- OSSERVATORIO ECONOMICO, 2022, – scheda di sintesi Francia:  
[https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/francia\\_68.pdf](https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/francia_68.pdf)

OPEN POLIS, 2020, AGI, Focus Europa, “L’impegno in innovazione di Italia e U.e. rispetto all’obiettivo di Europa 2020”: <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2020/04/Report-ricerca-e-sviluppo.pdf>

GOVERNO ITALIANO, OSSERVATORIO ECONOMICO INFO MERCATI ESTERI,  
2022, “Francia, Outlook Economico e Principali indicatori economici”:  
[https://www.infomercatiesteri.it/indicatori\\_macroeconomici.php?id\\_paesi=68#](https://www.infomercatiesteri.it/indicatori_macroeconomici.php?id_paesi=68#)

CARLINI P., BUSSI F., RUSSO M., 2017, “Il monitoraggio e la valutazione nella realizzazione del progetto”:  
[http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/7.3.1\\_lo\\_monitoraggio\\_valutazione\\_progetto.pdf](http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/7.3.1_lo_monitoraggio_valutazione_progetto.pdf)

PFEIFFER P., VARGA J., 2021, “Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment”:  
[https://ec.europa.eu/info/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en)

PARLAMENTO EUROPEO, 2022, Note sintetiche sull'Unione Europea, "L'Agenda Digitale Europea": <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/64/un-agenda-digitale-europea>

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO EUROPEO, 2021, "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza": <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/it/pdf>

ITALIA R., 2022, "Barclays: la BCE non alzerà i tassi prima di Marzo 2023": <https://www.milanofinanza.it/news/barclays-la-bce-non-alzera-i-tassi-prima-di-marzo-2023-202203071554292075>

SENATO DELLA REPUBBLICA, 2021, Servizio Studi del Senato, nr. 261, "PNRR e Parlamenti in Europa: i casi di Italia, Francia, Germania e Spagna": <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209487.pdf>

SENATO DELLA REPUBBLICA & CAMERA DEI DEPUTATI, 2021, Dossier: "PNRR: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi": <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15823/pnrr-dati-finanziari-e-quadro-risorse-e-degli-impieghi-50.html>

THE ECONOMIST, 2021, "Germany's debt brake": <https://www.economist.com/europe/2011/12/10/tie-your-hands-please>

VON DER LEYEN, 2019, "Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa", Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024 – Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf)