

I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA IN PROSPETTIVA COMPARATA

A CURA DI GIORGIO MOCAVINI E GIULIO NAPOLITANO
CON IL CONTRIBUTO DI BRUNO PAOLO AMICARELLI, PAOLO CLARIZIA,
MATTEO MANOCCHIO, PIA MARCONI, ROSARIA MORGANTE, ANDREA RENZI

Introduzione

A seguito dell'epidemia da Covid-19 in tutto il mondo gli Stati hanno adottato misure di sostegno all'economia, prevedendo indennizzi in favore delle attività produttive costrette a chiudere per le misure di contenimento sanitario, riconoscendo garanzie pubbliche sui prestiti bancari, per favorire la liquidità delle imprese, stabilendo rinvii e proroghe delle scadenze fiscali, erogando contributi a fondo perduto e sussidi di vario genere.

Nell'ambito dell'Unione europea, agli interventi di ausilio dei singoli Stati membri si sono aggiunti quelli delle istituzioni europee. Si è introdotto un quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, per promuovere l'intervento dei poteri pubblici a supporto delle imprese. Si è inaugurato un nuovo programma di acquisto di titoli da parte della Banca centrale europea, il *Pandemic Emergency Purchase Programme*. Si è attivata la clausola di salvaguardia che ha consentito la sospensione del Patto di stabilità e crescita per fare fronte alle conseguenze negative della pandemia. Alle misure concepite per fronteggiare la crisi economica nel breve periodo si sono affiancati programmi di sviluppo a lungo termine. In questa prospettiva vanno considerati tanto il *Next Generation EU* quanto il bilancio pluriennale dell'Unione. Il primo è il piano straordinario europeo del valore complessivo di 750 miliardi di euro valido per il finanziamento dei piani di ripresa e resilienza nazionali da attuare nel periodo 2021-2026, approvato dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020. Con il secondo verranno erogate risorse agli Stati membri pari a più di mille miliardi di euro nel periodo 2021-2027.

Questi due strumenti risultano di grande interesse per due ordini di ragioni. In primo luogo, introducono rilevanti novità ordinamentali per l'Unione europea, come l'impiego di green bond, cioè emissioni di debito comune, per il finanziamento del 30% del programma *Next Generation EU*, o la clausola che condiziona la corresponsione delle somme del bilancio europeo al rispetto della rule of law da parte dei singoli Stati. In secondo luogo, essi mirano a realizzare una strategia di crescita che vada al di là dell'emergenza pandemica e ponga le fondamenta per una nuova Europa proiettata nel futuro. In particolare, la componente più consistente del *Next Generation EU* è rappresentata dal Meccanismo per la ripresa e la resilienza (o *Recovery and Resilience Facility*), con il quale sono messi a disposizione degli Stati 672,5 miliardi di euro tra sovvenzioni (312,5 miliardi) e prestiti (360 miliardi). Agli Stati membri è dunque richiesta la redazione di piani di ripresa in cui possano confluire i progetti di sviluppo da finanziare nei prossimi anni.

Il dibattito sul piano italiano è stato al centro del dibattito pubblico negli ultimi mesi. Per effetto del *Next Generation EU*, dunque, l'Italia dovrebbe ricevere circa 210 miliardi di euro dall'Unione europea. Il piano, dunque, diviene fondamentale per il rilancio economico dell'Italia, caratterizzata negli scorsi anni da una crescita asfittica e da un crollo di quasi il 9% del PIL negli ultimi dodici mesi, da un debito pubblico già di per sé alto (pari al 134% PIL) e destinato a crescere ulteriormente a causa della pandemia (fino al 155% del PIL), da seri problemi di adeguamento delle sue infrastrutture all'evoluzione tecnologica e alla digitalizzazione. Occorre rammentare che la prima bozza del piano doveva essere trasmessa da tutti gli Stati membri alle istituzioni europee già nell'autunno del 2020. L'Italia, tuttavia, ha preparato una prima bozza nel dicembre 2020 e una seconda bozza nel gennaio 2021, che ha sostituito la precedente. Il termine ultimo per la presentazione dei piani è fissato al 30 aprile 2021.

Davanti alle complessità incontrate nella predisposizione del piano italiano, relative all'entità delle risorse da distribuire tra i vari settori, alle modalità di governance del piano e al ruolo dei poteri pubblici nell'implementazione e nel monitoraggio dei risultati, alle riforme necessarie per accompagnare l'attuazione del piano, ai rischi che i progetti non siano realizzati entro il 2026, anche per via dei non incoraggianti risultati nella spesa dei fondi ordinari europei nel passato, si ritiene utile esaminare, in prospettiva comparata, quanto è stato fatto in altri Paesi europei. In particolare, si propone un'analisi dei piani di ripresa e resilienza di cinque Stati membri dell'Unione, ossia Francia, Germania, Spagna, Portogallo e Grecia. La scelta di queste nazioni è dovuta a ragioni varie. Si sono selezionati, in particolare, i due Paesi dell'Unione a cui l'Italia può essere paragonata per dimensioni e importanza politica ed economica, ossia la Francia e la Germania. La scelta della Spagna, del Portogallo e della Grecia, al contrario, si giustifica trattandosi di tre Paesi che condividono problemi economici strutturali analoghi all'Italia e che, in proporzione, risultano essere, insieme con l'Italia, tra i maggiori beneficiari del programma *Next Generation EU*.

Per ogni caso di studio nazionale si prendono in considerazione vari elementi. Innanzitutto, è oggetto di disamina il contesto economico nel quale dovrà essere calato il singolo piano nazionale per la ripresa e la resilienza, con un approfondimento sull'impatto della pandemia sulle finanze di ciascun Paese. Successivamente, si dà conto delle dimensioni e delle caratteristiche del piano di ripresa e resilienza. In particolare, si esaminano la portata finanziaria complessiva del piano (anche in rapporto al PIL), i settori in cui sono concentrate le risorse, la ripartizione dei finanziamenti previsti tra sovvenzioni e prestiti, la quota di rifinanziamento di progetti già esistenti rispetto a quella per nuovi progetti e le modalità di coordinamento delle spese previste dal piano con quelle derivanti da altri fondi europei.

Si analizzano, inoltre, i risultati attesi e le riforme previste dai singoli piani, soffermandosi su come dovrebbero migliorare gli indicatori macroeconomici con la realizzazione dei vari progetti programmati, su quali siano le riforme principali da intraprendere e se vi sia un cronoprogramma degli interventi. Si ricostruisce, poi, il modello di *governance* di ogni piano, verificando quale autorità abbia elaborato il piano, descrivendo in che modi e tempi il piano sia stato approvato, quali siano i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti e quale sia il modello di vigilanza e di monitoraggio del piano.

In conclusione, si formulano osservazioni di sintesi allo scopo di mettere in evidenza analogie e differenze tra i piani di ripresa e resilienza, con particolare attenzione alla composizione finanziaria degli stessi, alle riforme previste nell'ambito della pubblica amministrazione, ai modelli di attuazione dei piani, ai meccanismi di coordinamento tra soggetti pubblici e privati interessati e agli strumenti di monitoraggio.

1. La Francia

1.1. Il quadro macroeconomico nel 2020

Il 3 settembre 2020, il governo francese ha adottato un piano di rilancio per l'economia francese. L'obiettivo di questo piano, che prende il nome di *France Relance*, è quello di trasformare, nel corso di due anni, l'economia francese investendo prioritariamente nelle aree più promettenti – quali quella economica, sociale ed ecologica – e creare nuove opportunità lavorative, proteggendo il Paese dalle conseguenze economiche e sociali dell'epidemia da Covid-19. Il *France Relance*, già dal nome, evoca un «rilancio» del Paese. Come si evince dalla pagina *web* del governo francese dedicata al *France Relance*, l'idea di fondo, infatti, è che «la crise est le terreau d'opportunités pour la France de demain» ossia «la crisi è il terreno fertile per la Francia di domani».

Da un punto di vista economico, la Francia risulta essere uno dei Paesi più colpiti dalla crisi causata dalla pandemia. Nel corso del 2020, il quadro macroeconomico è radicalmente cambiato

e il protrarsi delle misure restrittive ha spinto le autorità francesi a rivedere al ribasso le previsioni di crescita per gli anni 2020 e 2021. Nel 2020, stando agli ultimi dati diffusi dall'Istituto nazionale francese di statistica (*Institut national de la statistique et des études économiques* – INSEE), il calo del PIL dovrebbe essere pari al 9% rispetto al 2019. I settori più colpiti dalla crisi sono stati: (i) investimenti (-21,2%); (ii) consumi interni (-9,3%); e (iii) domanda estera (-14,3%). In particolare, i più aggravati sono stati i servizi con a capo il comparto turistico. Ne hanno risentito anche i settori collegati al lusso, in particolare dell'abbigliamento (-52,1%), mentre hanno retto l'industria alimentare (-6,2%) e il settore farmaceutico (-1,8%). Per il 2021, la *Banque de France* ha ipotizzato che la crescita dell'economia sarà almeno pari al 5%. Solo alla metà del 2022 il PIL dovrebbe tornare al livello pre-crisi. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, l'INSEE prevede un tasso di disoccupazione che a fine 2020 dovrebbe sfiorare il 10%, per superarlo nel 2021.

1.2. Le caratteristiche del France Relance

Il piano prevede una dotazione complessiva di 100 miliardi di euro (un valore pari al 4% del PIL della Francia) finanziato in parte dai fondi europei del *Recovery Fund* (40 miliardi), in parte dallo Stato francese (60 miliardi). In particolare, dei 40 miliardi di risorse provenienti dal *Next Generation EU*, 32 miliardi saranno a fondo perduto, mentre la parte restante saranno prestiti.

Il *France Relance* è un documento di circa 296 pagine. I tre settori/pilastrini su cui si basa il piano sono la: (i) transizione ecologica – circa 30 miliardi di euro della dotazione complessiva saranno destinati a questo settore; (ii) competitività delle imprese – circa 34 miliardi di euro della dotazione complessiva saranno destinati a questo settore; e (iii) coesione territoriale e sociale – circa 36 miliardi di euro della dotazione complessiva saranno destinati a questo settore.

Per quanto riguarda la transizione ecologica, nel piano si annuncia che: «La France de 2030 devra être plus verte, plus respectueuse du climat. C'est pourquoi France Relance vise à accélérer la conversion écologique de notre économie et de notre tissu productif [...]» (ossia «La Francia del 2030 dovrà essere più verde, più rispettosa del clima. Questo è il motivo per cui France Relance mira ad accelerare la conversione ecologica della nostra economia e del nostro tessuto produttivo [...])).

L'obiettivo è accelerare la conversione ecologica dell'economia francese affinché si affermi un modello più sostenibile nell'utilizzo delle risorse naturali. In tale contesto, l'obiettivo della Francia è ambizioso: diventare la prima grande economia a basse emissioni di carbonio in Europa raggiungendo la neutralità in termini di carbonio nel 2050. Questo orientamento strategico è incarnato nel piano di ripresa attraverso diverse misure, quali, ad esempio, la ristrutturazione termica di edifici; il sostegno alla decarbonizzazione dell'industria; il *bonus* ecologico; il *bonus* di conversione per l'acquisto di veicoli meno inquinanti; lo sviluppo del trasporto pubblico; la trasformazione del settore agricolo; la ricerca e l'innovazione per lo sviluppo di tecnologie verdi.

Per quanto concerne la competitività, nel piano si afferma che: «La France de 2030 devra être plus indépendante, plus compétitive, plus attractive. Il s'agit de ne plus dépendre des autres pour les biens essentiels, de ne plus risquer des ruptures d'approvisionnements critiques. Il s'agit de produire et de créer des emplois en France [...]» (cioè «La Francia del 2030 dovrà essere più indipendente, più competitiva e più attraente. Non dobbiamo più dipendere da altri per i beni essenziali, e non dobbiamo più rischiare interruzioni critiche dell'approvvigionamento. Si tratta di produrre e creare posti di lavoro in Francia [...])).

Per promuovere lo sviluppo di attività ad alto valore aggiunto e creare posti di lavoro, nel piano sono previste le seguenti misure: minori tasse sulla produzione; massicci investimenti nelle tecnologie verdi; rafforzamento del sostegno alla ricerca; formazione; sviluppo delle competenze; promozione del *know-how* nazionale esistente.

Per quanto attiene alla coesione, nel piano si stabilisce che: «La France de 2030 enfin devra pouvoir compter sur des femmes et des hommes bien formés. France Relance investit donc

massivement dans ce qui fait la richesse de notre Nation : l'humain [...]» (ossia «La Francia del 2030 potrà finalmente contare su uomini e donne ben formati. France Relance investe massicciamente in ciò che fa la ricchezza della nostra nazione: l'essere umano [...])»).

Come in altri Paesi, la grande sfida che dovrà essere affrontata in Francia sarà quella di evitare un aumento delle disuguaglianze. Ci si propone, dunque, di rilanciare la solidarietà nel senso più ampio del termine: solidarietà tra generazioni, tra territori e tra imprese. Per evitare un aumento delle disuguaglianze dovuto all'impatto economico della crisi, la ripresa è concepita anche come una ripresa sociale e territoriale. Con il piano si interverrà in questo settore attraverso: il *Ségur de la santé* (assicurazione sanitaria); il sostegno all'occupazione per i giovani e i più vulnerabili, comprese le persone disabili; la tutela del lavoro; il sostegno ai precari (aumento dell'indennità per il rientro a scuola, alloggi di emergenza, piano di sostegno alle associazioni che lottano contro la povertà); la coesione territoriale.

1.3. I risultati attesi e le riforme previste

Il piano presenta una struttura chiara: ogni pilastro (economia, competitività e coesione) è costituito da settori in cui si intende agire. Ogni settore è suddiviso, a propria volta, in specifiche aree di intervento (per esempio, nel pilastro *Écologie*, si trova il settore della ristrutturazione energetica in cui vi sono le aree di intervento della *rénovation énergétique des bâtiments privés*; *rénovation des bâtiments publics*; *rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux*; *transition écologique et rénovation énergétique des TPE/PME*). Ciascuna area di intervento riporta l'obiettivo che si intende perseguire in quell'area, una breve descrizione della problematica, una descrizione tecnica della misura pensata, gli impatti, il costo e il finanziamento della misura e la tempistica della sua attuazione. Alla fine, è riportata una tabella riassuntiva di tutte le misure previste dal piano (circa 70).

Non è ancora chiarissimo come la dotazione complessiva dei 100 miliardi siano ripartiti in due anni ma sembrerebbe che sia previsto un costo un po' superiore a 50 miliardi (2% del Pil) nel 2021 e un po' inferiore nel 2022.

In linea con il *Green Deal* della Commissione europea, *France Relance* ritaglia un ampio spazio per gli investimenti sulla sostenibilità ambientale. In questo campo, le misure principali sono 6,7 miliardi destinati all'efficientamento energetico di edifici pubblici, di abitazioni popolari e di abitazioni private; 4,7 miliardi di investimenti nella rete e nei servizi ferroviari e 7 miliardi a favore della diffusione e del miglioramento delle tecnologie inerenti ai combustibili a idrogeno.

Per quanto riguarda la competitività, il piano si concentra su due grandi misure: taglio delle tasse alle imprese (20 miliardi su due anni) e investimenti in ricerca e sviluppo (11 miliardi distribuiti tra imprese e università).

Infine, relativamente alla coesione, 6 miliardi sono destinati all'ammodernamento delle strutture e delle apparecchiature sanitarie; 8,8 miliardi alle politiche attive del lavoro; 7,6 miliardi al rafforzamento della cassa integrazione e 5 miliardi al sostegno degli enti locali.

Lo spirito di «rilancio» non è contenuto solamente nel titolo del piano: le misure contenute nel *France Relance* sono principalmente investimenti per trasformare il tessuto economico, piuttosto che per riportarlo alla situazione prima della pandemia. Ad esempio, anche le misure per la coesione sociale sono generalmente concepite per aumentare il dinamismo del mercato del lavoro, con una particolare attenzione all'inserimento dei giovani (6,7 miliardi sono destinati a progetti con questo specifico obiettivo).

1.4. Il modello di governance del piano tra Ministeri e Alto Commissariato

Per quanto attiene al modello di *governance*, il piano non contiene riferimenti a questo aspetto. In particolare, la gestione del piano farà capo al *Ministère de l'économie, des finances et de la relance* ma, nell'attuazione, saranno coinvolti tutti i Ministeri del governo francese. È stato, inoltre, istituito l'*Haut-Commissariat au Plan*, presieduto da una figura politica scelta dal Presidente, individuata in François Bayrou. Secondo il *Décret* no. 2020-1101 *instituant un haut-commissaire au plan*, questa figura è incaricata di «animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'Etat et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels» (cioè «dirigere e coordinare l'attività di pianificazione e di previsione dello Stato e di informare le scelte dei poteri pubblici in materia demografica, economica, sociale, ambientale, sanitaria, tecnologica e culturale»).

Al fine di raggiungere l'obiettivo di una rapida attuazione, il piano segue un metodo strategico, che mira in particolare a includere tutte le parti interessate. Saranno istituiti comitati di sorveglianza per garantire l'attuazione delle misure a livello nazionale e locale:

- a livello nazionale, un comitato di monitoraggio, presieduto dal Primo Ministro, controllerà l'attuazione del *France Relance* e manterrà il calendario degli impegni;
- a livello locale, i comitati di monitoraggio regionali garantiranno che tutte le parti interessate locali siano informate sulle modalità di attuazione, che i progetti progrediscano nei territori e che siano individuati eventuali punti critici.

Infine, merita evidenza l'attenzione che la Francia ha posto al tema della trasparenza. Dal 16 novembre 2020 è infatti attivo un *tableau de bord* per monitorare l'esecuzione delle misure «emblematiche» del *France Relance*. Per la componente ecologia: rinnovamento energetico delle abitazioni private; rinnovamento termico degli edifici pubblici; decarbonizzazione dell'industria; veicoli puliti. Per la componente competitività: finanziamento delle imprese; ammodernamento dei progetti industriali; supporto all'esportazione; aggiornamento digitale delle piccole e medie imprese; ristrutturazione del patrimonio. Per la componente coesione: occupazione giovanile; negozi del centro città.

2. La Germania

2.1. Le difficoltà dell'economia tedesca nel 2020

La pandemia da Covid-19 ha causato conseguenze economiche rilevanti anche in Germania, storicamente il Paese europeo delle finanze pubbliche più solide, interrompendo la fase espansiva dell'economia che proseguiva dagli anni successivi alla crisi del 2008.

Secondo dati forniti dal *Statistisches Bundesamt* (l'Istituto di Statistica tedesco), la Germania nel 2020 ha registrato un calo nel prodotto interno lordo (PIL) del 4,9% rispetto al 2019 (simile a quello registrato negli anni della crisi finanziaria del 2008, pari a -5,7%). L'attività economica è scesa, e persino crollata in alcuni casi, praticamente in tutti gli ambiti dell'economia, ad eccezione del settore delle costruzioni (+1,4%).

Nel campo delle esportazioni, legate in gran parte al settore manifatturiero, si è rilevata una perdita del 9,4% circa. Le importazioni, invece, sono scese dell'8,5%.

Il settore dei servizi, soprattutto nell'ambito del commercio, dei trasporti, dei servizi di alloggio e ristorazione ha registrato un calo complessivo pari al 6,3%.

Fin da marzo 2020 il Governo federale ha messo in campo misure a sostegno delle imprese e delle famiglie con l'obiettivo di contrastare le conseguenze disastrose della pandemia. Il *Corona-Krisenpaket*, che autorizza il Governo federale a superare il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, rappresenta il più grande pacchetto di aiuti nella storia della Germania moderna, per un intervento complessivo stimato in circa 1.100 miliardi di euro. La manovra finanziaria aggiuntiva, necessaria per coprire i costi delle misure, consente un indebitamento netto fino a 156 miliardi di euro, corrispondente al 4,5% del PIL nazionale.

Sanità, lavoro e imprese sono i settori principali destinatari dei sussidi. Le misure più importanti riguardano l'acquisto di strumenti sanitari, l'incremento della capacità ospedaliera e lo sviluppo della ricerca in campo medico, l'ampliamento dell'accesso ai sussidi per il lavoro, l'aumento di prestazioni di assistenza per la prima infanzia per genitori con reddito medio/basso, sovvenzioni a sostegno di imprese di piccole dimensioni e a favore dei lavoratori più duramente colpiti dalla pandemia.

Inoltre, è stato creato un apposito Fondo per la Stabilizzazione Economica (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds, WSF*) che insieme all'Istituto di Credito per la Ricostruzione (*Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW*), consentendo l'aumento dell'entità e dell'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per le imprese, ha fino ad ora approvato misure per oltre 6 miliardi di euro.

Le stime relative alla ripresa prevedono che il livello dell'attività economica pre-crisi possa essere raggiunto non prima del 2022. Per l'anno in corso, è ipotizzata una crescita del PIL del 3%.

2.2. Le dimensioni del Deutscher Aufbau- und Resilienzplan

La bozza del PNRR tedesco (*Deutscher Aufbau- und Resilienzplan, DARP*) è stata approvata dal Governo il 16 dicembre 2020. Attualmente sono in corso consultazioni tra la Commissione europea e l'Esecutivo tedesco con lo scopo di identificare i progetti e le riforme con più probabilità di attuazione e che siano in linea con gli obiettivi del Fondo di ripresa e resilienza europeo.

A valere sul *Recovery Fund* la Germania attiverà circa 23 miliardi di euro, pari allo 0,7% del PIL, interamente sotto forma di sovvenzioni. Di queste, circa 15 miliardi (70%) saranno impegnati nel biennio 2021-2022 e i restanti 8 miliardi (30%) nel 2023 per essere spesi entro il 2026, come previsto nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio. I fondi verranno erogati tramite rateizzazione con un pagamento anticipato del 13% del totale entro il 2021. La Germania, a differenza di altri Paesi tra i quali l'Italia, ha deciso di non accedere alla componente di prestiti del *Recovery Fund* in quanto non convenienti dato il basso livello dei tassi di interesse tedeschi.

Le misure previste dal DARP sono già inserite nel bilancio federale 2021 (approvato dal *Bundestag* tedesco lo scorso dicembre) e nella pianificazione finanziaria fino al 2024.

Le risorse sono inserite nel bilancio in maniera analoga alle sovvenzioni regolari che gli Stati membri ricevono dell'Unione europea.

Al momento della registrazione della misura dal lato della spesa, viene registrata una transazione corrispondente dal lato delle entrate, in modo che, indipendentemente dall'effettivo pagamento della sovvenzione UE allo Stato membro, è garantito che le misure siano registrate nel bilancio senza influenzare il saldo.

Un aggiornamento avverrà entro il primo trimestre del 2021 nell'ambito della decisione sul valore chiave del bilancio federale per il 2022 e del prossimo piano finanziario. Il PNRR tedesco, la cui dimensione finanziaria può essere considerata trascurabile in relazione all'entità della manovra finanziaria aggiuntiva varata dal governo nel marzo 2020, presenta dunque una piena integrazione con la programmazione del bilancio federale.

Inoltre, alcune delle misure sono cofinanziate da altri fondi europei, quando lo specifico fondo lo consente, o dai *Länder* o altre autorità locali per misure finanziate dal *Recovery fund* a livello territoriale.

Il piano si concentra sulle due principali «sfide del nostro tempo»: il cambiamento climatico e la trasformazione digitale. La ripartizione esatta delle risorse è illustrata nella seguente tabella:

Focus area	Componenti	Volume totale (in €)	Volume totale (in %)
1. Politiche climatiche e transizione energetica	1.1. Decarbonizzazione utilizzando in particolare l'idrogeno rinnovabile	3.259.288	11.1
	1.2. Mobilità <i>climate-friendly</i>	6.612.000	22.6
	1.3. Costruzioni e ristrutturazioni <i>climate-friendly</i>	2.627.000	9.0
2. Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture	2.1. Dati come materia prima del futuro	2.824.400	9.6
	2.2. Digitalizzazione dell'economia	3.138.500	10.7
3. Digitalizzazione dell'educazione	3.1. Digitalizzazione dell'educazione	1.435.000	4.9
4. Rafforzamento dell'inclusione sociale	4.1. Rafforzamento dell'inclusione sociale	1.384.300	4.7
5. Rafforzamento di un Sistema sanitario resiliente alle pandemie	5.1. Rafforzamento di un Sistema sanitario resiliente alle pandemie	4.563.920	15.36
6. Pubblica amministrazione moderna e riduzione delle barriere agli investimenti	6.1. Pubblica amministrazione moderna	3.474.974	11.9
	6.2. Riduzione delle barriere agli investimenti	0	0
Totale		29.319.382	100

2.3. I risultati attesi e le riforme previste dal piano

Il DARP quindi si concentra su sei pilastri (Focus Area) articolati in 9 componenti in totale. L'entità del finanziamento richiesto (e la sua incidenza percentuale sul totale) è specificata per ciascuna delle componenti nelle quali si articola il singolo pilastro e per ciascuna delle 41 misure nelle quali sono suddivise le componenti. Ogni componente a sua volta è articolata in diverse misure. Come richiesto dalle Linee Guida della Commissione per ciascuna delle 41 misure individuate sono indicati, oltre all'entità del finanziamento, elementi quali: il contributo agli obiettivi di transizione *Green*, che la Germania ha deciso di focalizzare sul contrasto ai cambiamenti climatici, e di trasformazione digitale; se la misura configuri una riforma o un investimento; il collegamento con la specifica raccomandazione per il Paese; il riferimento al corrispondente EU *flagship*.

Nella versione del PNRR esaminata non sono presenti per ciascuna delle misure individuate né specifici *target* e *milestones*, né il relativo cronoprogramma di spesa per il periodo 2021-2026, né gli specifici impatti qualitativi e quantitativi attesi.

D'altro canto, il piano si qualifica per alcune misure (indicate come aggiuntive rispetto agli interventi fiscali di stimolo) basate sulla cooperazione a livello europeo nelle aree della trasformazione verde e digitale, attraverso lo strumento IPCEIs (*Important Projects of Common*

European Interest). Le iniziative previste nascono dalla collaborazione franco-tedesca, in dialogo con la Commissione europea, e mirano a realizzare riforme strutturali e ad avere un impatto a livello europeo: sono aperte, pertanto, alla partecipazione di stakeholder di tutti gli stati membri.

Le misure relative alla prima Focus Area, politiche climatiche e transizione energetica, si inseriscono in un contesto di importanti obiettivi prefissati a livello europeo e nazionale.

La prima componente ha ad oggetto la decarbonizzazione tramite l'uso, in particolare, dell'idrogeno.

Le misure specifiche, che rientrano tutte nella *flagship Power Up*, sono: a) *flagship projects* per la ricerca e l'innovazione nel contesto della strategia nazionale per l'idrogeno (700.000 €); b) realizzazione di progetti sull'idrogeno nel quadro dell'IPCEI (Germania-Francia, 1.500.000 €); c) conduzione di una ricerca correlata al progetto (ricerca sulla protezione del clima, 60.000 €); d) realizzazione di un programma di finanziamento per la decarbonizzazione nell'industria (449.288 €); e) realizzazione di uno schema pilota per i contratti di azione per il clima basato sul principio dei contratti di carbonio per differenza (550.000 €).

Le misure, dunque, sono pienamente coerenti con la raccomandazione specifica per Paese (RSP) relativa agli investimenti per la transizione ecologica, in particolare in sistemi energetici puliti, efficienti e integrati sulla base di fonti energetiche rinnovabili.

La Germania si propone di diventare *leader* sul mercato internazionale per lo sviluppo, la produzione e l'uso delle tecnologie dell'idrogeno verde. Il raggiungimento di tale obiettivo comporterà importanti investimenti nello sviluppo di un'economia dell'idrogeno, che si dovranno combinare ad iniziative relative alla riforma del quadro normativo, in particolare nel settore della regolamentazione dei prezzi.

La seconda componente del primo pilastro riguarda la transizione verso una mobilità rispettosa del clima. In questo contesto si tiene conto della RSP sugli investimenti per la transizione ecologica, con particolare riferimento al trasporto sostenibile. Le singole misure, che si riferiscono alla *flagship Recharge and Refill*, sono: a) sviluppo della mobilità elettrica (75.000 €); b) finanziamento per l'industria dei veicoli e dei fornitori per applicazioni di idrogeno e celle a combustibile nei trasporti, un centro tecnologico e di innovazione per la tecnologia delle celle a combustibile e l'armonizzazione internazionale degli standard per le applicazioni di mobilità (230.000 €); c) sovvenzioni per la costruzione di infrastrutture di riempimento e ricarica (1.015.000 €); d) promozione degli acquisti di autobus con sistemi di propulsione alternativi (1.085.000 €); e) sovvenzioni per finanziare sistemi di propulsione alternativi nel trasporto ferroviario (227.000 €); f) programma di rinnovo della flotta (1.000.000 €); g) premio all'innovazione per finanziare la sostituzione delle flotte di veicoli (2.500.000 €); h) proroga del periodo di prima immatricolazione per la concessione dell'esenzione fiscale decennale per i veicoli interamente elettrici (295.000 €); i) riduzione fiscale per autovetture con emissioni particolarmente basse (185.000 €).

La terza componente riguarda l'edilizia *climate-friendly*. La *flagship* di riferimento è quindi *Renovate*.

Le misure previste sono tre: a) sviluppo di costruzioni in legno rispettose del clima (70.000 €); b) laboratori viventi per la transizione energetica attivati dalle autorità locali (57.000 €); c) ristrutturazione di edifici per la Co2: finanziamento federale per l'efficienza energetica degli edifici (2.500.000 €). I finanziamenti in quest'ambito saranno disponibili sia sotto forma di prestiti che di sussidi e si collegano alla RSP riguardante gli investimenti per la transizione ecologica con particolare riferimento alla costruzione di abitazioni.

La seconda Focus Area riguarda la digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture (il riferimento è alla RSP relativa agli investimenti per la trasformazione digitale ed in particolare nelle infrastrutture).

La sua prima componente si concentra sui dati come materia prima del futuro, e si collega ai *flagship* europei *Modernise, Connect e Scale Up*. Le misure previste sono: a) politica innovativa dei dati per la Germania (574,400 €); realizzazione di un IPCEI franco-tedesco per la

microelettronica e le tecnologie di comunicazione (1,500,000 €); realizzazione di un IPCEI franco-tedesco per *cloud* ed elaborazione dati (750,000 €).

La seconda componente ha ad oggetto la digitalizzazione dell'economia, con *Scale-up e Reskill and Upskill* come *flagship* europei. Le misure previste, che riguardano sia la macro area «clima» che quella «digitalizzazione» sono: a) programma di investimenti per produttori di veicoli e fornitori (1.898.500 €); b) realizzazione del programma federale «sviluppo di alleanze di competenze» (40.000 €); c) sviluppo del *Bundeswehr Digitalisation and Technology Research Center* (DTEC.Bw) (700.000 €); d) promozione della digitalizzazione delle ferrovie attraverso la sostituzione delle scatole di segnale convenzionali/ programma *fast-track* per accelerare il rilancio di *Digital Rail Germany* (500.000 €).

La terza Focus Area si concentra sulla digitalizzazione dell'educazione, il cui scopo è principalmente l'alfabetizzazione digitale. Nel contesto della *flagship* europea *Reskill and Upskill* le misure previste sono: a) l'acquisto di *devices* per insegnanti (500.000 €); b) lo sviluppo di una piattaforma per l'istruzione in collegamento con *digital teaching space*, (630.000 €); c) la promozione di centri per l'istruzione di eccellenza (205.000 €); d) la modernizzazione delle infrastrutture per l'istruzione e la formazione della *Bundeswehr* (100.000 €). Tutte le misure rispondono alla RSP riferita agli investimenti per la transizione digitale, in particolare per istruzione e competenze digitali, e alla creazione delle condizioni per una maggiore crescita dei salari.

La quarta Focus Area concerne il rafforzamento dell'inclusione sociale in coerenza con le *flagship Renovate, Reskill and Upskill e Modernise*. Le misure riguardano: a) il fondo speciale «estensione degli asili nido» ed il programma di investimenti per il finanziamento dell'assistenza all'infanzia (500.000 €); b) garanzia sociale 2021; c) supporti ai tirocinanti (850,00 €); panoramica delle pensioni digitali (34.300 €).

La quinta Focus Area, in linea con la *flagship Modernise*, mira al rafforzamento di un sistema sanitario in grado di affrontare le pandemie. Le misure previste riguardano: a) il rafforzamento delle risorse digitali e tecniche del servizio sanitario pubblico (813.900 €); b) la realizzazione di ospedali a prova di futuro (3.000.000 €); c) lo sviluppo di un programma speciale per accelerare la ricerca e lo sviluppo di vaccini contro il Covid-19 (750.000 €).

La *flagship Modernise* orienta anche la sesta Focus Area avente ad oggetto la realizzazione di una moderna pubblica amministrazione e la riduzione delle barriere agli investimenti. La modernizzazione della pubblica amministrazione punta sulla digitalizzazione attraverso: a) la realizzazione di un ecosistema dell'identità europea (200.000 €); b) l'attuazione dell'*Online Access Act* (3.000.000 €); c) l'implementazione della modernizzazione degli archivi (275.000 €). Per la riduzione delle barriere agli investimenti, sono previste misure alle quali non sono associati finanziamenti ma che rispondono alla RSP che invita il Governo a ridurre le barriere alle attività di investimento pubbliche e private: a) attivazione dell'istituto *Partnerschaft Deutschland (PD)* che fornisce assistenza specialistica ai dipendenti pubblici responsabili dell'implementazione di progetti di investimento in nuovi ambiti tra i quali: per l'assistenza alle autorità locali per la pianificazione e implementazione di progetti di investimento e di ammodernamento amministrativo; b) programma congiunto del Governo federale e dei *Länder* adottato nel dicembre 2020 con lo scopo di semplificare e accelerare le procedure amministrative; c) implementazione della legge sull'accelerazione degli investimenti che mira a ridurre i costi di *compliance* sostenuti dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni in relazione alle procedure di pianificazione e approvazione.

2.4. Il modello di governance del piano nel quadro federale

Il piano tedesco dedica un intero capitolo, seppur brevissimo, all'architettura della *governance*. Ruolo chiave viene assegnato dal Ministero federale delle Finanze che avrà il duplice compito di coordinare la richiesta dei fondi e di interloquire con le istituzioni europee.

È previsto un coinvolgimento, per definire le priorità e le specifiche riforme, di tutte le parti interessate: Cancelleria federale, i singoli ministeri e il *Bundestag*.

Due volte all'anno, il Governo presenterà al Parlamento, contestualmente al documento programmatico di bilancio e al piano nazionale di riforma, una relazione sullo stato di attuazione del *DARP*. I *Länder* e il *Bundesrat* sono e saranno attivamente coinvolti sia nella fase di preparazione del piano, sia in quella successiva di attuazione.

Per l'elaborazione del piano sono state coinvolte anche le parti sociali interessate, in conformità con la raccomandazione della Commissione europea nella sua Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021. Queste saranno in continuo dialogo oltre che con il Ministero delle finanze, con il Ministero del lavoro e degli affari sociali, con il Ministero dell'economia e dell'energia, con la Cancelleria federale e con la *Bundesbank*. Un parere *ex ante* e uno *ex post* verranno chiesti al Consiglio nazionale per la produttività (*Nationaler Produktivitätsdialog*).

3. La Spagna

3.1. Il contesto economico del piano spagnolo

Nel caso della Spagna, l'impatto economico e sociale è stato particolarmente intenso dalla metà di marzo, a causa delle misure di contenimento adottate nei settori più direttamente interessati. In linea con il resto d'Europa, le previsioni indicano un'evoluzione asimmetrica a forma di V: dopo il calo del PIL del 5,2% nel primo trimestre del 2020 e del 17,8% nel secondo, è prevista una progressiva ripresa fino a fine anno per ottenere un alto tasso di crescita nel 2021. Con riguardo ai principali indicatori macroeconomici, è possibile osservare un PIL annuale di 1.394 migliaia euro (dicembre 2019), che registra un -1,80% rispetto all'anno precedente, con un deficit percentuale che calcolato nel -2,80%. Con riferimento al debito pubblico, invece, al settembre 2020 veniva rilevato nella cifra di 1.308.085.248 migliaia di euro, pari al 95,50% (dicembre 2020).

Pertanto, a partire da marzo, è stato implementato un piano *shock*, seguito a giugno da un piano di riattivazione per accompagnare la ripresa nella seconda metà del 2020. Questi piani hanno incorporato misure a sostegno della liquidità, adattamento dei turni e telelavoro, flessibilità e sostegno pubblico per il mantenimento dell'occupazione attraverso gli Archivi di Regolamentazione del Lavoro Temporaneo (ERTE) e il sostegno al reddito familiare, con particolare attenzione ai lavoratori autonomi e alle fasce sociali gravemente colpite dalla pandemia. Inoltre, sono stati predisposti piani settoriali per contribuire a colmare l'output gap nelle aree più colpite da restrizioni alla mobilità e calo della domanda, come il turismo, i trasporti e l'industria automobilistica, che hanno un grande peso nel PIL e nelle esportazioni e un forte effetto di resistenza sul resto dell'economia.

A differenza dei cicli precedenti, le misure adottate hanno consentito un adeguamento alternativo al licenziamento, attutendo l'impatto in termini di perdita di posti di lavoro ed evitando così danni più duraturi che avrebbero messo a rischio il recupero. Inoltre, è stato possibile preservare buona parte del tessuto produttivo e mantenere un livello di reddito che consente il recupero dei consumi (riguardo ai tassi di disoccupazione al dicembre 2020 è stato rilevato un 16,13%, contro un 16,26% dell'anno precedente). Su questa base, si stima che la spinta degli investimenti pubblici e privati possa aumentare la crescita fino a 3 punti percentuali nei prossimi tre anni.

L'impatto negativo dell'emergenza sanitaria aggraverà alcuni degli squilibri importanti che da decenni appesantiscono l'economia spagnola: un'elevata disoccupazione, con un impatto rilevante sui giovani e una marcata precarietà del lavoro (che si approfondisce nelle forti e crescenti disuguaglianze sociali anche interterritoriali), un alto livello di debito unito a un problema strutturale di deficit pubblico, basso livello di investimenti in innovazione e formazione continua, bassa produttività dei fattori produttivi, minore attenzione agli effetti

ambientali dell'attività economica, un settore industriale e servizi maturi scarsamente adattato alle nuove tecnologie e con una limitata integrazione dei rischi e delle opportunità della decarbonizzazione nelle proprie strategie di *business*, un ecosistema di piccolissime imprese con difficoltà a crescere e sfruttare tutti i vantaggi dell'integrazione europea e le grandi disuguaglianze interterritoriali.

Inoltre, si avrà un impatto fortemente negativo su donne e giovani, gruppi già colpiti dalla precedente crisi finanziaria, con elevata disoccupazione e precarietà del lavoro e maggiori difficoltà di accesso agli alloggi.

A ciò si aggiunge come la crisi del Covid-19, a causa della sua triplice dimensione sanitaria, sociale ed economica, incide in particolare le donne. Le occupazioni con un'elevata presenza di occupazione femminile sono le più incise dalle misure di reclusione e dalla stessa crisi sanitaria, che le rende più vulnerabili a una situazione di contrazione dell'attività economica.

3.2. La dimensione e le caratteristiche dell'España Puede: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Il 7 ottobre 2020 il Governo ha presentato il Documento *España Puede: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, in linea con l'Agenda digitale-Spagna 2025, presentata a luglio 2020. Tramite il piano, ispirato all'Agenda per il Cambiamento, all'Agenda 2030 e agli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, la Spagna potrà ottenere finanziamenti fino a 140 miliardi di euro nel periodo 2021-2026, di cui circa 72 miliardi saranno erogati sotto forma di trasferimenti e il resto tramite prestiti. Il Governo concentrerà gli sforzi per mobilitare i quasi 72 miliardi di euro di trasferimenti nei primi tre anni (2021-2023), per massimizzare il loro impatto sulla rapida ricostruzione dell'economia e utilizzare i prestiti per completare successivamente il finanziamento dei progetti in corso. Il piano prevede investimenti «verdi» per oltre il 37% dell'intero piano e interventi per la digitalizzazione per quasi il 33%. Il Governo ha deciso di anticipare 27 miliardi di euro del piano nel bilancio nazionale al fine di accelerare l'attuazione del piano a partire dall'approvazione della legge di bilancio.

3.3. La strategia di sviluppo definita dal piano

Il piano comporta l'attuazione delle riforme (talune già in corso) recate dall'Agenda per il cambiamento (*Agenda del cambio*) del febbraio 2019. Nelle linee direttrici del PNRR spagnolo, oltre alla *governance*, sul piano delle tempistiche si richiede un'accelerazione dei trasferimenti di risorse previste dai nuovi strumenti europei già nel periodo 2021-2023 unitamente all'utilizzo dei fondi strutturali del settennio 2021-2027. In terzo luogo, si sottolinea la priorità nella leva dei diritti politici, in quelle politiche che favoriscono la crescita sostenibile e inclusiva. In quarto luogo, si pone l'accento sulla collaborazione pubblico-privato per aumentare la capacità di investimento, mentre come quinta linea direttrice si punta alle riforme strutturali. Il PNRR si struttura lungo quattro assi principali: la transizione ecologica, la trasformazione digitale, l'uguaglianza di genere e la coesione sociale e territoriale. Questi assi sono declinati in 10 politiche, a loro volta concretizzate in 30 progetti o linee di azione. Le 10 politiche sono:

1. agenda urbana e rurale, lotta allo spopolamento e sviluppo dell'agricoltura (16% delle risorse);
2. promozione di infrastrutture ed ecosistemi resilienti (12,2% delle risorse);
3. transizione energetica equa e inclusiva (8,9% delle risorse);
4. promozione di un'amministrazione per il XXI secolo. Tra le riforme incluse in questa linea di lavoro c'è la modernizzazione del sistema giudiziario (5% delle risorse);
5. ammodernamento e digitalizzazione dell'ecosistema delle imprese (17,1% delle risorse);

6. patto per la scienza e l'innovazione e rafforzamento del sistema sanitario nazionale (16,5% delle risorse);
7. istruzione e conoscenza, formazione continua e rafforzamento delle capacità (17,6% delle risorse);
8. assistenza sociale e politiche per l'occupazione (5,7% delle risorse);
9. sviluppo della cultura e dello sport (1,1% delle risorse);
10. modernizzazione del sistema fiscale.

3.4. Il modello di governance del piano e il ruolo della Commissione interministeriale per la ripresa

Il piano è stato presentato dal Governo il 3 dicembre 2020 al Senato (procedura n. 701/000062) e al Congresso dei deputati (procedura n. 043/000062).

Al Congresso la Commissione competente sul Documento è la Commissione per gli affari economici e la trasformazione digitale. Le Camere non hanno attivato una procedura specifica per l'esame del Documento del Governo ma hanno avviato l'esame del connesso regio decreto-legge n. 36/2020 del 30 dicembre 2020, entrato in vigore il 1° gennaio 2020, che rappresenta lo strumento con cui vengono adottate le misure urgenti per facilitare la selezione, il controllo continuo, la valutazione e il coordinamento dei diversi progetti e programmi di investimento contenuti nel piano spagnolo. Il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* ha espressamente previsto infatti l'adozione di uno specifico decreto-legge per definire innanzitutto la cornice legale e giuridica e per superare le barriere e le difficoltà amministrative, attraverso una gestione agile ed efficiente. Il Congresso dei deputati, nella seduta plenaria del 28 gennaio 2021 ha convalidato il regio decreto-legge 36/2020 (130/000040) e il relativo disegno di legge (121/000043), di iniziativa del Governo, è stato assegnato alla Commissione per gli affari economici e la trasformazione digitale e sottoposto alla procedura d'urgenza.

Il progetto si compone di 69 articoli, 6 disposizioni aggiuntive, 1 disposizione derogatoria, 1 disposizione transitoria e 13 disposizioni finali. Esso prevede, tra le altre misure, una nuova figura di collaborazione pubblico-privato, nota come Progetti Strategici di Recupero e Trasformazione Economica (PERTE), considerati strumenti «chiave» per la realizzazione dei progetti previsti nel piano; definisce gli organi di governo per garantire «l'efficacia del piano» attraverso la creazione di una Commissione per il Recupero, la Trasformazione e la Resilienza, che sarà presieduta dal Presidente del Consiglio e di cui faranno parte tutti i Ministeri; e la Conferenza di settore del piano, con le comunità e le città autonome, presieduta dal Ministro delle finanze.

Nelle linee direttrici del PNRR spagnolo, con riferimento alla *governance*, si prevede in primo luogo l'istituzione di una Commissione interministeriale per la ripresa, trasformazione e resilienza, presieduta dal Primo Ministro, che si appoggerà su un comitato tecnico. L'art. 14 del citato disegno di legge n. 121/000043, attuativo del piano, specifica la composizione della Commissione interministeriale e le sue funzioni, mentre l'art. 15 disciplina il comitato tecnico. Tale Commissione è collegata alla Commissione delegata del Governo per gli affari economici, al fine di creare sinergie e assicurare la coerenza tra la formulazione della politica economica e l'attuazione del piano. Nel Gabinetto della Presidenza del Governo sarà creata un'apposita Unità di monitoraggio del Piano. In questo modello di *governance* sono incluse anche le Comunità autonome e gli enti locali, riunite nella Conferenza di settore dei Fondi europei. Il piano prevede altresì il rafforzamento delle risorse umane, materiali e organizzative della Direzione Generale dei Fondi Europei del Ministero delle Finanze, designata come l'autorità responsabile presso le Istituzioni europee per la responsabilità e il controllo del dispositivo di ripresa e resilienza. In base all'art. 17 disegno di legge n. 121/000043 i Ministeri possono creare e promuovere *forum* di partecipazione e gruppi di alto livello di natura trasversale o orizzontale, legati alla Commissione interministeriale per l'esecuzione del piano.

Con riguardo al ruolo del Parlamento nella fase attuativa, è lo stesso piano a prevedere «meccanismi di controllo parlamentare periodici», attraverso la suddetta Commissione mista per l'Unione europea, sui risultati e sull'esecuzione del PNRR. Pertanto, l'art. 22 del summenzionato disegno di legge n. 121/000043 stabilisce che il Governo riferisce ogni trimestre alle Corti generali sui progressi compiuti, attraverso la Commissione mista per l'UE.

4. La Grecia

4.1. I fattori di debolezza dell'economia greca

Il governo greco ha adottato il *National Recovery and Resilience Plan* il 25 novembre 2020. Il contesto economico greco è caratterizzato da una profonda depressione economica e sociale le cui origini sono risalenti, secondo lo stesso Governo antecedenti perfino alla crisi economico-finanziaria del 2010.

Nell'ultimo decennio è aumentato in modo rilevante il divario tra il PIL reale pro capite della Grecia e la media dell'UE27 e dell'area euro. Nel 2007 la differenza era rispettivamente dell'11,8% e del 23,4%; nel 2019 il divario è cresciuto fino ad arrivare, rispettivamente, al 36,6% e al 43,2%. La Grecia è risultata al diciottesimo posto nel 2019 tra i 27 Stati membri dell'UE a fronte del quattordicesimo nel 2007. Il tasso di crescita medio annuo del PIL reale in Grecia dal 1981 al 2019 è stato dello 0,9% mentre del PIL reale pro capite dello 0,6%.

Nel piano si dà altresì atto della sussistenza di una significativa disegualianza economica e sociale: nel 2018 e nel 2019, la Grecia è risultata il terzo Paese europeo con la maggiore percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale (di circa il 10% superiore alla media europea). Quattro sono i fattori che limitano in modo significativo la crescita del PIL.

Innanzitutto, il tasso strutturalmente basso di investimenti in attività produttive. Tra il 2010 e il 2019, il valore delle acquisizioni di nuovi *asset* rispetto al PIL è stato costantemente inferiore alla media dell'area dell'euro. Il divario degli investimenti annui della Grecia rispetto alla media dell'area dell'euro è in media circa il 9% del PIL, ovvero 162 miliardi di euro in termini cumulativi. Due terzi del *gap* d'investimenti è determinato dalla mancanza d'investimenti finanziari privati.

Il secondo fattore è individuato nella bassa produttività e nelle ridotte dimensioni delle imprese greche.

Un'ulteriore causa sono i bassi livelli di occupazione. La percentuale di popolazione economicamente attiva è molto inferiore alla media europea. Nonostante l'aumento tra 2009 (67,4%) e 2019 (68,4%) il *gap* con la media europea è aumentato (70,1% nel 2009 e 73,4% nel 2019): dal diciannovesimo posto al venticinquesimo. Tra l'altro il tasso di disoccupazione aumenta se si prendono in considerazione le donne (nel 2019 la Grecia è risultata venticinquesima con il 60,4% a fronte di una media europea del 68,5%) e i giovani (nel 2019 la Grecia è risultata ultima con il 22,5% di occupati nella fascia di età 15-24 a fronte di una media europea del 40,3%).

L'ultimo fattore è individuato nelle disegualianze geografiche: il PIL pro capite dell'Attica è pari al doppio della Macedonia-Tracia o dell'Egeo.

Tale situazione è stata aggravata dall'emergenza sanitaria e dalle restrizioni imposte per limitare la diffusione della pandemia. Tuttavia, nel piano greco non è attribuito un rilievo specifico agli effetti della crisi sanitaria sulla situazione economica, né a particolari misure necessarie per porre rimedio alle conseguenze della pandemia sulla situazione economico-sociale del Paese.

In tale prospettiva il piano di ripresa e resilienza sembra rappresentare un'occasione e un progetto attraverso il quale il Governo greco tenta di superare i problemi endemici del Paese.

4.2. Le dimensioni e le caratteristiche del piano di ripresa

Alla Grecia sono state assegnate risorse per un totale di 29 miliardi di euro, di cui 16,4 sotto forma di trasferimenti e 12,6 miliardi tramite prestiti.

Il piano greco prevede l'utilizzo integrale dei trasferimenti per porre in essere le riforme strutturali.

A tali risorse si aggiungono ulteriori 3 miliardi derivanti da ulteriori fondi europei (REACT-EU, *Just Transition Fund, European Agricultural Fund for Rural Development*).

I trasferimenti sono ripartiti in quattro aree:

1. *Green transition*: 6.2 miliardi (38%);
2. *Digital transition*: 2.1 miliardi (13%);
3. *Employment, Skills and Social Cohesion*: 4.1 miliardi (25%);
4. *Private investment and Economic and Institutional transformation*: 4 miliardi (24%).

Ciascuna di esse è ulteriormente suddivisa in ulteriori linee d'intervento per un totale di diciotto (senza, tuttavia, l'indicazione dell'ulteriore suddivisione delle risorse allocate).

Per quanto concerne i 12,3 miliardi di prestiti (pari a circa l'8% del PIL 2020) è intenzione del governo di utilizzare tali somme per rimediare alla perdita di esportazioni, alla carenza d'investimenti e alla differenza di costo del denaro per le imprese greche.

In particolare, i prestiti dovrebbero essere utilizzati alla stregua di cofinanziamenti d'investimenti privati finalizzati alla transizione verde e digitale, all'aumento delle esportazioni, all'innovazione e alla realizzazione di economie di scala.

Non è indicato come si coordinano le nuove risorse con quelle di altri fondi europei, anche se è espressamente indicato che la maggior parte degli interventi rappresentano la continuazione e il completamento di riforme già imposte alla Grecia nei precedenti semestri europei.

4.3. I risultati attesi e le riforme previste

I risultati attesi non sono specificatamente indicati se non in maniera del tutto generica in relazione a ciascuna linea d'intervento. Le riforme non sono declinate nel dettaglio, ma soltanto rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire. Non è indicato alcun cronoprogramma delle riforme. In termini generali gli obiettivi delle riforme appaiono coerenti con le raccomandazioni europee.

Le aree d'intervento sono le seguenti:

I. Transizione verde: *i*) Potenziamento delle infrastrutture energetiche e delle rinnovabili; *ii*) Rinnovamento: efficientamento energetico degli immobili; *iii*) Ricarica e rifronimento: green mobility e mobilità elettrica; *iv*) Uso delle risorse disponibili, resilienza climatica e protezione ambientale.

II. Transizione digitale: *i*) Connessione: *5G network*; *ii*) Modernizzazione: digitalizzazione della pubblica amministrazione; *iii*) Digitalizzazione delle imprese.

III. Lavoro, competenze e coesione sociale: *i*) Mercato del lavoro; *ii*) Educazione, formazione e competenze; *iii*) Accesso alla sanità; *iv*) Accesso alle politiche sociali.

IV. Investimenti privati e trasformazioni economiche e istituzionali: *i*) Amministrazione fiscale; *ii*) la modernizzazione della pubblica amministrazione; *iii*) Giustizia; *iv*) Settore finanziario and mercato dei capitali; *v*) Ricerca e innovazione; *vi*) Modernizzazione dei fondamentali settori economici; *vii*) Competitività.

Tra le riforme più dettagliate ed alle quali sembra essere attribuito un maggior rilievo si annoverano la codificazione del sistema fiscale, la riforma della giustizia, la modernizzazione e transizione digitale dell'amministrazione, l'implementazione delle infrastrutture 5G.

4.4. Il modello di governance del piano e il coordinamento degli interventi

Nel piano non sono fornite indicazioni in ordine all'organizzazione della *governance* e del monitoraggio dei progetti. In particolare, i responsabili dell'attuazione dei singoli progetti non sono indicati, né le modalità di coordinamento tra le istituzioni competenti ad attuare il progetto. Allo stato non sembra essere previsto alcun coinvolgimento dei privati.

Il coordinamento politico del piano è attribuito a un comitato direttivo presso il segretariato generale del Governo. Il coordinamento tecnico del piano è attribuito a uno speciale organismo istituito *ad hoc* presso il Ministero delle Finanze: *Special Coordinating Authority for the Recovery Fund*.

5. Il Portogallo

5.1. La crisi del 2020 e le normative di emergenza

Al pari degli altri Paesi europei, anche il Portogallo è stato colpito duramente dalla crisi economica determinata dall'epidemia da Covid-19. In base alle stime dell'*Instituto Nacional de Estatística* del 26 febbraio 2021, il prodotto interno lordo (PIL) portoghese è calato del 7,6% nel 2020, mentre l'anno precedente era in crescita del 2,5%. Il debito pubblico, pari al 117% del PIL nel 2019, ha raggiunto il livello del 134% del PIL nel 2020. Rispetto al 2019, inoltre, i consumi sono diminuiti del 5,9% e gli investimenti hanno subito una contrazione del 4,9% nel 2020. I dati sono molto negativi per quanto riguarda le esportazioni di beni e servizi, dove si è osservato un crollo del 18,6%, e le importazioni, che si sono ridotte del 12%. Anche il tasso di occupazione è diminuito dell'1,7%.

Il governo portoghese, d'altro canto, è intervenuto in via straordinaria già nel marzo 2020 per limitare gli impatti sempre più gravosi per l'economia e la società dovuti al coronavirus. In questa prospettiva, infatti, i poteri pubblici hanno stanziato contributi a fondo perduto, per indennizzare le attività produttive costrette a chiudere a seguito dell'adozione di misure di contenimento sanitario, hanno fornito una serie di garanzie pubbliche sui prestiti bancari, per favorire la liquidità delle imprese, e hanno stabilito la sospensione o il rinvio di varie scadenze fiscali.

5.2. Il piano *Recuperar Portugal, Costruindo o futuro: una strategia di sviluppo di lungo periodo*

Il piano di ripresa e resilienza portoghese si inserisce nel quadro di un più ampio programma di sviluppo di medio-lungo termine. In particolare, già alla fine del 2017, il governo aveva adottato la *Estratégia Portugal 2030*, in cui si indicavano le priorità dell'azione pubblica in campo economico e sociale per i prossimi anni. Tale strategia è stata rivista a seguito della pandemia e ulteriormente aggiornata nei primi mesi del 2021 per tenere conto delle innovazioni del programma europeo *Next Generation EU*.

Grazie a quest'ultimo, infatti, il Portogallo può accedere a risorse aggiuntive da parte dell'Unione europea per un totale 30,6 miliardi di euro, di cui 16,4 miliardi di contributi a fondo perduto e 14,2 miliardi di prestiti. In particolare, la quota maggiore delle erogazioni del *Next Generation EU* deriva dal *Recovery and Resilience Facility*, attraverso il quale sono offerti al Portogallo 13,9 miliardi di euro in sovvenzioni e tutti i 14,2 miliardi di prestiti. Le restanti provvidenze del *Next Generation EU* sono assicurate dal programma *REACT EU*, da cui dovrebbero arrivare 2 miliardi di euro, dal Fondo per la Transizione Giusta e dal programma per lo Sviluppo Rurale, che insieme forniscono altri 500 milioni di euro. Alle risorse garantite dal *Next Generation EU*, che dovranno essere spese entro il 2026, si affiancano le erogazioni attribuite al Portogallo dal quadro finanziario pluriennale europeo 2021-2027, per un totale di 33,6 miliardi di euro.

In questa prospettiva, il Portogallo è stato uno dei primi Stati membri a presentare una bozza di piano di ripresa e resilienza alla Commissione europea il 15 ottobre 2020. Successivamente, il piano è stato sottoposto a consultazione pubblica tra il 15 febbraio e il 1 marzo 2021, con la quale il governo portoghese ha ricevuto 1.951 commenti e proposte. Il piano, denominato *Recuperar Portugal, Construindo o futuro*, è pensato per gestire i finanziamenti assegnati dal summenzionato *Recovery and Resilience Facility*, di cui si prevedono di utilizzare tutte le sovvenzioni (13,9 miliardi di euro) e una parte dei prestiti (2,7 miliardi di euro). Esso si articola in tre c.d. «dimensioni strutturali» (*dimensões estruturantes*), ossia aree generali di intervento, che riguardano la «resilienza» (*resiliência*), la «transizione climatica» (*transição climática*) e la «transizione digitale» (*transição digital*). Tali «dimensioni» sono a propria volta declinate in 19 componenti che dovrebbero condurre a un numero complessivo di 36 riforme e 77 linee di investimento.

5.3. Le principali aree di intervento del piano

La «dimensione resilienza» si articola in 9 componenti e assorbe il 61% delle risorse del piano di ripresa portoghese, per un totale di 5,3 miliardi di euro di contributi a fondo perduto e 2,3 miliardi di euro di prestiti. Le nove componenti sono: 1) la «salute», che mira a riformare e potenziare il servizio sanitario nazionale; 2) la «casa», che punta a rilanciare le politiche abitative in risposta a carenze strutturali; 3) le «risposte sociali», funzionali a riqualificare e innovare la rete di protezione sociale per bambini, anziani e persone con disabilità; 4) l'«eliminazione delle sacche di povertà», che serve a promuovere interventi integrati per i meno abbienti, specialmente nelle aree metropolitane; 5) l'«innovazione», con cui si dovrebbe migliorare la produttività del sistema economico nazionale; 6) le «competenze», funzionali a rafforzare il sistema educativo e formativo e a ridurre le disparità sociali; 7) le «infrastrutture», con le quali si vuole potenziare l'inclusione delle aree interne e migliorare i collegamenti e la coesione territoriale; 8) le «foreste», con cui si intende fornire una risposta strutturale al problema della conservazione delle foreste e della prevenzione degli incendi; 9) la «gestione idrica», che è diretta a contrastare la desertificazione in alcune regioni.

Nell'ambito di tali componenti sono programmate 20 riforme e 43 investimenti, che si prefiggono, tra gli altri, i seguenti obiettivi: dotare tutti i centri sanitari di attrezzature di emergenza; ampliare la rete nazionale per le cure palliative; costruire 96 nuovi centri sanitari, in sostituzione di edifici non più idonei; sostenere 26.000 famiglie con alloggi dignitosi; rafforzare la rete di protezione sociale per bambini, anziani e persone con disabilità; contribuire all'aumento del valore delle esportazioni di beni e servizi, in modo tale che queste possano raggiungere un volume pari al 50% del PIL entro il 2026 e al 60% del PIL entro il 2030; aumentare il salario minimo nazionale a 750 euro entro il quarto trimestre del 2023; creare 15.000 nuovi posti di lavoro qualificati con l'aumento della spesa (pubblica e privata) in ricerca e sviluppo, che dovrebbe salire almeno al 2% del PIL entro il 2025; sostenere 20.000 studenti in corsi di istruzione superiore nei settori della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria, della matematica, delle arti e delle scienze umane; creare 15.000 nuovi alloggi per gli studenti dell'istruzione superiore.

La «dimensione transizione climatica» si divide in 5 componenti e concentra il 21% delle risorse del piano, per un totale di 2,89 miliardi di euro di sovvenzioni e 300 milioni di prestiti. Le cinque componenti sono: 1) la «mobilità sostenibile», finalizzata allo sviluppo di progetti per l'ammodernamento dei mezzi di trasporto pubblico; 2) la «decarbonizzazione dell'industria», tesa ad accelerare la transizione delle attività produttive verso la neutralità delle emissioni di carbonio; 3) la «bioeconomia sostenibile», che serve a favorire i prodotti biologici, attraverso un uso sostenibile delle risorse; 4) l'«efficienza energetica», con cui si intende promuovere l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati; 5) l'«idrogeno e rinnovabili», attraverso la quale si vuole potenziare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nell'ambito di queste componenti sono previste 8 riforme e 14 investimenti, funzionali, tra l'altro, a ridurre

le emissioni di gas a effetto serra tra il 45 e il 55% nel 2030, rispetto al volume degli stessi registratosi nel 2005, a raggiungere l'impiego del 47% di fonti energetiche rinnovabili nel consumo finale lordo di energia, a conseguire la neutralità del carbonio entro il 2050, diminuendone le emissioni nei settori dell'industria e della mobilità.

La pandemia, inoltre, ha dimostrato la necessità di disporre di strutture e reti digitali efficaci che consentano di smaterializzare le attività lavorative, le transazioni e i processi, consentendo il lavoro a distanza e accompagnando la trasformazione digitale. In questo contesto, la «dimensione transizione digitale» si articola in 5 componenti e concentra il 18% dei finanziamenti del piano, per un totale di 2,5 miliardi di euro di contributi a fondo perduto, mentre non sono previsti prestiti. Le cinque componenti sono: 1) la «scuola digitale», concepita per creare le condizioni per un'innovazione educativa e pedagogica attraverso lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti; 2) l'«impresa 4.0», elaborata per favorire la digitalizzazione e gli investimenti in nuove tecnologie da parte delle imprese; 3) la «qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche», pensata per modernizzare l'infrastruttura informatica pubblica di gestione delle finanze pubbliche; 4) la «giustizia economica», che consiste nel ridurre gli oneri amministrativi e regolatori per le imprese; 5) la «digitalizzazione, interoperabilità e *cybersecurity* della pubblica amministrazione», pensata nell'ottica di semplificare i procedimenti amministrativi e garantire la sicurezza dei dati. Nel quadro di queste componenti sono programmati 8 riforme e 17 investimenti.

5.4. Il modello di governance del piano: la centralizzazione della gestione e il decentramento dell'esecuzione

Il piano portoghese per la ripresa e resilienza si ispira ai principi generali di semplificazione, trasparenza, partecipazione e attenzione ai risultati. Per quanto concerne il modello di *governance*, nel piano si richiama espressamente la lunga esperienza portoghese nella gestione dei fondi strutturali europei. A questo proposito, si intende realizzare un meccanismo di *governance* il più possibile agile e trasparente, caratterizzato, al contempo, dalla «centralizzazione della gestione» e dal «decentramento dell'esecuzione», a cui corrispondono tre diversi livelli di coordinamento.

Il primo è il «livello strategico di coordinamento politico» (*nível estratégico de coordenação política*), di cui è responsabile una Commissione Interministeriale del piano di ripresa e resilienza, presieduta dal Primo Ministro e composta dai membri del governo responsabili dei settori dell'economia e delle finanze, della transizione digitale e dell'ambiente. La Commissione è incaricata della gestione complessiva del piano e assicura la coerenza della sua attuazione con gli indirizzi strategici nazionali ed europei, nonché il coordinamento con le altre politiche pubbliche.

Il secondo è il «livello di monitoraggio» (*nível de acompanhamento*), assicurato da una Commissione nazionale di monitoraggio, presieduta da un soggetto indipendente e che comprende membri provenienti dal settore imprenditoriale, scientifico e sociale, nonché le rappresentanze territoriali. Alla Commissione spetta il compito di verificare l'esecuzione del piano e dei suoi risultati, promuovendone la diffusione tra cittadini e imprese, e di fornire raccomandazioni.

Il terzo è il «livello di coordinamento tecnico e di gestione» (*nível de coordenação técnica e de gestão*), di cui è responsabile un'apposita struttura di missione, denominata *Recuperar Portugal*, affiancata dall'Agenzia per lo sviluppo e la coesione, dal Dipartimento di pianificazione, strategia, valutazione e relazioni internazionali del Ministero delle finanze e dall'Ispettorato generale delle finanze. La struttura di missione, in particolare, ha il compito verificare l'implementazione dei progetti e di garantire che i fondi siano spesi nel rispetto della normativa nazionale ed europea, prevenendo eventuali frodi e conflitti di interessi.

6. Un bilancio in prospettiva comparata

Al termine della rassegna dei piani di ripresa dei singoli Paesi è possibile formulare brevi osservazioni di sintesi in prospettiva comparata.

Innanzitutto, è utile considerare che i piani di ripresa e resilienza, in alcuni casi, si inseriscono in strategie di sviluppo di lungo periodo, elaborate prima della pandemia e aggiornate successivamente (Portogallo e Spagna). In altri casi, sono predisposti tenendo conto degli strumenti emergenziali nazionali già adottati nel corso del 2020 per fare fronte alla crisi sanitaria ed economica, con l'obiettivo di armonizzare le misure precedenti di sostegno al sistema produttivo con le azioni di rilancio delle attività di impresa (Francia e Germania).

Inoltre, in alcuni Stati, come Portogallo e Grecia, i piani servono esclusivamente per la gestione delle risorse provenienti dal *Next Generation EU*, mentre in altri le risorse derivanti dall'Unione europea sono combinate con ulteriori risorse nazionali aggiuntive, come nel caso della Francia, dove il valore degli stanziamenti statali è addirittura superiore a quello delle risorse europee. Vi sono poi ipotesi in cui i piani di ripresa sono integrati nel bilancio statale, come in Germania, dove il piano presenta dimensioni molto inferiori rispetto all'entità degli interventi emergenziali approvati nel corso del 2020, o come in Spagna, dove 27 dei 140 miliardi complessivi del programma europeo a cui il Paese può accedere sono stati impegnati anticipatamente nella legge di bilancio per il 2021.

Le scelte dei diversi Paesi analizzati differiscono in ordine ai tipi di ausili europei dei quali servirsi. In particolare, la Germania ha deciso di non avvalersi dei prestiti, accedendo esclusivamente ai contributi a fondo perduto messi a disposizione dal *Next Generation EU*, in quanto i titoli di Stato tedeschi hanno tassi di interesse inferiori e sono perciò più convenienti. Nella maggior parte degli altri Paesi, al contrario, si prevedono l'uso integrale dei contributi a fondo perduto e l'impiego parziale dei prestiti. In particolare, in Francia, solo 8 miliardi sui 100 stanziati nel piano di ripresa dovrebbero derivare dai prestiti europei (32 miliardi dai contributi a fondo perduto e 60 dagli stanziamenti nazionali). In Spagna, nel primo triennio di operatività del programma *Next Generation EU*, si propone di impiegare solamente i 72 miliardi di euro in sovvenzioni, ritenendo che queste possano avere un maggiore impatto positivo nell'immediato sulla ricostruzione economica. Il Portogallo prevede di concentrare gli sforzi sui contributi a fondo perduto, limitando il ricorso ai prestiti per un valore pari a 2,7 miliardi di euro, sui 14,2 astrattamente disponibili, con l'intento dichiarato di ridurre al minimo il rischio di aggravare ulteriormente il già alto livello del debito pubblico. La Grecia prevede di impiegare la quota sia delle sovvenzioni, sia dei prestiti, con cui portare a compimento le riforme imposte nei precedenti semestri europei.

Per quanto attiene ai progetti da finanziare tramite i piani, questi sono coerenti con le linee guida della Commissione europea, sebbene vi sia comunque spazio per una certa autonomia sull'allocazione delle risorse. La predisposizione dei singoli piani, in alcune circostanze, è stata anche il risultato di un ampio dibattito pubblico che ha coinvolto le istituzioni nazionali e la società civile. Questo è evidente in Germania, dove un ruolo rilevante nell'elaborazione del piano è stato rivestito dalle parti sociali, e in Portogallo, dove l'ultima bozza del piano è stata sottoposta a una consultazione pubblica *online* della durata di due settimane, aperta ai suggerimenti e ai commenti di chiunque.

Un ulteriore profilo che interessa approfondire in questa sede è costituito dal fatto che pressoché in ogni Paese numerosi interventi riguardano la modernizzazione della pubblica amministrazione, la quale è destinataria di investimenti per una maggiore dotazione tecnologica e di varie riforme normative. In Germania si prospettano azioni rivolte sia all'innovazione tecnologica, sia alla semplificazione amministrativa, con una serie di riforme funzionali a ridurre i vincoli agli investimenti pubblici e privati. In Spagna si propone di rafforzare la collaborazione pubblico-privata per migliorare la capacità di esecuzione degli investimenti e sono elaborati vari progetti per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, compresa l'amministrazione della giustizia. In Portogallo le riforme connesse alla pubblica amministrazione concernono sia la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori alle attività di impresa, sia la *cybersecurity*

e la tutela dei dati di cittadini e imprese in possesso delle autorità pubbliche. In Grecia si punta alla transizione digitale di tutta l'amministrazione per un rilancio generale dell'economia, con riforme che afferiscono al sistema tributario, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione e semplificazione amministrativa.

Per la buona riuscita dei piani di ripresa e resilienza è poi necessario un efficace modello di *governance*, espressamente richiesto anche in sede europea. In ogni Paese si distinguono due piani, quello dell'attuazione e quello del monitoraggio. In relazione all'esecuzione dei piani è individuato un soggetto responsabile che diventa il perno sul quale ruotano tutti gli attori pubblici e privati coinvolti dal piano. Il Ministero dell'economia e delle finanze è il soggetto responsabile in Germania e in Francia (dove, per l'occasione, ha cambiato denominazione in «Ministero dell'economia, delle finanze e del rilancio»). In Spagna e in Portogallo un ruolo preminente è assegnato a un'apposita Commissione interministeriale per la ripresa e resilienza, presieduta dal Primo Ministro.

L'attuazione dei piani è poi declinata tra livello centrale e decentrato con modalità distinte a seconda delle caratteristiche regionali o federali dei sistemi giuridici dei Paesi presi in considerazione. In Germania, in virtù della struttura federale dell'ordinamento, i *Länder* prendono parte alla realizzazione del piano, sotto la vigilanza del *Bundesrat*. In Spagna, dato il carattere *autonómico* dell'ordinamento, l'esecuzione del piano è rimessa anche alle Comunità autonome e agli enti locali, riuniti nella Conferenza di settore dei Fondi europei. Un coinvolgimento rilevante delle autonomie è ammesso anche in Portogallo, dove alla centralizzazione della gestione fa da contraltare un «decentramento dell'esecuzione». Ai soggetti responsabili dell'attuazione possono affiancarsi anche ulteriori strutture di coordinamento: in Francia è istituito l'Alto commissariato per il piano di ripresa; in Grecia è costituita la *Special Coordinating Authority for the Recovery Fund* in seno al Ministero dell'economia e delle finanze; in Portogallo funzioni fondamentali di coordinamento sono assegnate all'apposita struttura di missione, denominata *Recuperar Portugal*.

In riferimento al monitoraggio sull'esecuzione e sul completamento degli investimenti e delle riforme previste dai piani, ciascuno Stato si è dotato di appositi modelli. In alcuni casi, si è optato per un meccanismo amministrativo di monitoraggio, come in Francia, dove si è creato, a livello nazionale, un comitato, presieduto dal Primo Ministro, incaricato di vigilare anche sul cronoprogramma dei progetti, al quale si aggiungono comitati di monitoraggio regionali. In altri casi, si è preferito favorire un modello di controllo parlamentare, come in Spagna dove il Governo deve riferire periodicamente sui progressi dell'attuazione del piano alla Commissione mista per l'Unione europea. In altri casi ancora si è fatto ricorso a enti indipendenti, come in Portogallo, dove il monitoraggio sull'esecuzione è affidato a una speciale Commissione nazionale, presieduta da un soggetto indipendente e composta da imprenditori e da rappresentanze sociali e territoriali.