



INSIEME

Dipartimento Europa ed Eurozona.

Questioni economiche e programmi straordinari

Scheda n. 6 – 28 aprile 2021

L'UNIONE EUROPEA E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

di

Daniele Ciravegna

1. – *Next Generation European Union* (NGEU).

Fin dal periodo iniziale della pandemia COVID-19, l'Unione Europea ha preso provvedimenti per fronteggiare la crisi sanitaria ed economico-sociale e ha messo in atto misure immediate per mobilitare il bilancio dell'UE e consentire la massima flessibilità nell'applicazione delle norme in materia di bilancio e di aiuti di Stato. Il 19 aprile 2020 l'Eurogruppo ha proposto un pacchetto di sostegno di emergenza del valore di **540 miliardi** di euro per tre reti di sicurezza, a favore dei lavoratori, delle imprese e degli stati membri. In particolare, il programma dell'UE denominato **SURE** (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) ha contribuito a salvare milioni di posti di lavoro, a evitare la creazione di disoccupazione di massa, a dare respiro alle famiglie, a tutelare i redditi e a proteggere le imprese di tutti i paesi dell'UE. Con lo stesso scopo si sono resi più flessibili i fondi europei e le norme sugli aiuti di Stato.

Per l'anno 2021, la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della cosiddetta *General Escape Clause* per assicurare agli stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio, per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie per affrontare l'emergenza pandemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della

diffusione del COVID-19. L'applicazione della *clausola* consente agli stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, sebbene essa non sospenda l'applicazione del *Patto di Stabilità e Crescita* né le procedure del *Semestre Europeo* in materia di convergenza fiscale.

Il 21 aprile 2020 il Presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel, e la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, hanno sollevato il punto che la ripresa avrebbe richiesto un grande sforzo congiunto a livello europeo e il 27 maggio la Commissione Europea ha presentato la proposta di un piano per la ripresa dell'Europa dalle conseguenze della pandemia da COVID-19, denominato *Next Generation European Union*¹ dotato di una capacità finanziaria di **750 miliardi** di euro (a prezzi 2018, ripartita in 390 miliardi in termini di sovvenzioni e in 360 miliardi in termini di prestiti a favore degli stati) da finanziare per 672,5 miliardi (312,5 per sovvenzioni e 360 per prestiti) con il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*)** (capitali raccolti nei mercati finanziari, con un periodo di restituzione fino al 2058) e, per il resto delle sovvenzioni (77,5 miliardi), attingendo a cinque programmi già operativi² più uno (REACT-UE) costituito allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni dell'UE maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

Il 70 per cento delle sovvenzioni dovrà essere impegnato nel biennio 2021-22 secondo criteri di assegnazione predeterminati (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi cinque anni rispetto alla media UE 2015-19), mentre il 30 per cento verrà impegnato nel 2023, tenendo conto del calo reale del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-21 (che viene a sostituire il parametro della disoccupazione).

L'erogazione dei prestiti, che devono essere richiesti entro il 31.08.2023, è subordinata alla stipulazione di un accordo tra ogni Stato e la Commissione Europea. Il volume massimo dei prestiti ottenibili da ciascun Stato membro non dovrà superare il 6,8 per cento del suo reddito nazionale lordo del 2019, ma questo limite può essere aumentato in circostanze eccezionali, da valutare caso per caso. È prevista la possibilità di ottenere prefinanziamenti, per un importo del 13 per cento, che verrebbero versati nel 2021. Ad ogni modo, per ottenere le risorse loro assegnate, gli stati membri dovranno predisporre dei **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, nei quali sarà definito il programma di investimenti e riforme per il periodo 2021-27, che saranno valutati dalla Commissione Europea e approvati dal Consiglio Europeo.

Il 21 luglio 2020 il Consiglio Europeo ha definito un pacchetto articolato di **1824,4 miliardi** di euro che combina i **750 miliardi del NGEU** con **1074,4 miliardi attinti al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** per il periodo 2021-2027, mentre il NGEU ha una prospettiva di spesa per il

¹ Talvolta si sente parlare di *recovery plan*, che fu introdotto come nome comune, poi definito ufficialmente col nome proprio di *Next Generation European Union* (NGEU). Analogamente, si usò inizialmente il nome comune *recovery fund* per indicare un fondo, colonna portante del NGEU – da creare con la raccolta di capitali da parte dell'UE nei mercati finanziari – ma successivamente esso è stato definito col nome proprio di *Recovery and Resilience Facility*.

² Fondo per una transizione giusta, InvestEU, Orizzonte Europa, RescEU, Sviluppo rurale.

trennio 2021-23. Tenendo conto dei 540 miliardi già stanziati nella primavera scorsa, il pacchetto globale per la ripresa e resilienza dell'UE ammonta a **2364,4 miliardi** di euro.

La Tabella 1 mette in evidenza come l'impegno di breve periodo (NGEU) sia incentrato sul settore della Coesione, resilienza e valori (compresa la salute); settore prevalente (ma con un'incidenza più bassa) anche per il QFP, programma di medio periodo, che dà significativo spazio anche a diversi altri settori.

TABELLA 1 (valori in miliardi di euro)

| <u>Settori</u> | <u>NGEU</u> | <u>QFP</u> | <u>TOTALE</u> |
|--|--------------|---------------|---------------|
| Mercato unico, innovazioni e agenda digitale | 10,6 | 132,8 | 143,4 |
| Risorse naturali e ambiente | 17,5 | 356,4 | 373,9 |
| Sicurezza e difesa | – | 13,2 | 13,2 |
| Coesione, resilienza e valori (compresa la salute) | 721,9 | 377,8 | 1099,7 |
| P. A. europea | – | 73,1 | 73,1 |
| Vicinato e Resto del mondo | – | 98,4 | 98,4 |
| Migrazione e gestione frontiere | – | 22,7 | 22,7 |
| TOTALE | 750,0 | 1074,4 | 1824,4 |

La forte crescita delle risorse messe sul tavolo della ripresa e resilienza dell'UE sarà finanziata, per quanto riguarda il **NGEU**, con il ricorso al mercato finanziario e, per creare le condizioni che facilitino quest'operazione – di per sé non proibitiva, dato l'elevato *rating creditizio* dell'UE – il massimale delle risorse proprie dell'UE sarà temporaneamente innalzato al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE. Per quanto riguarda il **Bilancio settennale dell'UE**, è allo studio una serie di azioni per aumentare le risorse proprie; precisamente introdurre³: 1) un contributo a carico dei **rifiuti plastici non riciclati**; 2) un **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera**; 3) risorsa basata sul **sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra**; 4) un **prelievo fiscale sul digitale**; 5) **imposta sulle transazioni finanziarie**.

Per concorrere all'assegnazione di sovvenzioni o di prestiti, gli stati membri devono preparare **Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)**, in cui devono definire il loro programma di riforme e investimenti per il triennio 2021-23, affiancati dai **Programmi Nazionali di Riforma (PNR)**, richiesti congiuntamente dall'articolato processo di sorveglianza multilaterale delle

³ Le prime tre misure appartengono al campo proprio del *Green Deal Europeo*; le altre due ripropongono interventi fiscali su comparti da parecchio tempo nel mirino della Commissione Europea, non solo quali campi da cui trarre risorse finanziarie, ma anche e soprattutto quali campi cui dare particolare attenzione sul piano regolamentare.

politiche economiche dei singoli stati membri e dei loro conti pubblici.

I piani saranno esaminati dalla Commissione Europea e riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022, per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023. Il termine per la presentazione dei piani è, di norma, il 30 aprile 2021; gli stati membri erano tuttavia incoraggiati a presentare i loro progetti preliminari a partire dal 15 ottobre 2020.

La Commissione Europea valuterà i piani in parola alla luce di una serie di criteri, fra i quali particolare rilevanza avranno:

- i quattro **Principi guida della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile per il 2021: sostenibilità ambientale, crescita della produttività, equità, stabilità macroeconomica;**

- la **coerenza con le raccomandazioni specifiche per ogni paese** date dal Consiglio Europeo (per i cicli 2019 e 2020);

- il contributo effettivo alla **transizione verde**, allo **sviluppo dell'economia circolare** e alla **trasformazione digitale;**

- il rafforzamento del **potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica** dello Stato membro;

- l'inclusione, nei progetti d'investimento e nelle riforme, dei seguenti **obiettivi operativi (piani faro):**

1) *utilizzare più energia pulita (Power-up):* utilizzare prontamente tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili;

2) *rinnovare (Renovate):* migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;

3) *ricaricare e rifornire (Recharge and Refuel):* promuovere tecnologie pulite per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento ed estensione dei trasporti pubblici;

4) *collegare (Connect):* estendere i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie;

5) *modernizzare (Modernise):* digitalizzare la P. A. e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari;

6) *espandere (Scale-up):* aumentare le capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;

7) *riqualificare e migliorare le competenze (Reskill and Upskill):* adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

La valutazione fatta dalla Commissione Europea dovrà essere approvata dal Consiglio Europeo, a

maggioranza qualificata.

2. – Discorso sullo Stato dell'Unione Europea (2020).

Il motore che ha portato all'approvazione degli atti suddetti sta nella Commissione Europea e in particolare nella sua attuale Presidente. Vediamone quindi i presupposti teorici, che possiamo desumere dal Primo Discorso sullo Stato dell'Unione Europea pronunciato il 16 settembre 2020 dalla Presidente **Ursula von der Leyen**, nella sessione plenaria del Parlamento Europeo e che ha il seguente *incipit*: “**Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile**”. Ciò vuol dire introdurre cambiamenti dettati da progettualità e non da eventi esogeni, come calamità o reazioni o difese da azioni altrui. Siamo in presenza di un documento di elevato profilo e profondità di elaborazione che non potevamo attenderci dal suo predecessore, Jean-Claude Juncker, e che anche gli altri suoi predecessori non ci hanno lasciato, a parte Jacques Delors (1985-1995), con il suo “Libro Bianco” del 1993.

Tralasciando la parte del discorso relativa a questioni comunque altrettanto importanti – quali la spinta per un'Europa più forte nel mondo, basata sul multilateralismo e sul disarmo e incentrata su nuove strategie per dare slancio alla democrazia europea nonché su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – il primo obiettivo evidenziato non può essere che il **risollevarsi tutti insieme dalla pandemia**, gestendo questa con grande prudenza, responsabilità e unità, e **assistendo chi ha più bisogno**. Questa è la premessa per creare un'**economia dal volto umano**, un'economia sociale di mercato che sia vocata alla **resilienza**, in quanto protegge dai grandi rischi della vita (malattie, disoccupazione, rovesci di fortuna, povertà), garantisce **stabilità** e consente di assorbire meglio gli urti interni o di origine estera, crea **opportunità e prosperità**, promuovendo **innovazione e sviluppo**.

Si deve quindi, *in primis*, costruire un'Unione Europea della sanità più forte e, allo stesso tempo, impegnarsi a creare uno strumento per la protezione dei lavoratori e delle imprese dagli *choc* esterni: un notevole esempio di solidarietà europea, basato sulla **dignità del lavoro**, che è una declinazione della **dignità della persona**.

Per la dignità del lavoro è indispensabile la creazione anche di un **quadro europeo per il salario minimo degno di ogni lavoratore/lavoratrice**, che permette di combattere anche la concorrenza sleale nel mercato unico europeo, premessa indispensabile perché possano svilupparsi le opportunità proprie del mercato unico incentrato sulle **quattro libertà fondamentali**: libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali.

[Manca però, a mio avviso, il richiamo all'altrettanto importante – peraltro ben diffuso nel contesto economico della Germania, ma da espandere in tutta l'Unione – della **partecipazione dei lavoratori alla gestione strategica e ordinaria dell'impresa ovvero alla proprietà dell'impresa da parte dei lavoratori**].

La “costruzione di un mondo in cui vogliamo vivere” richiede un'accelerazione dell'attenzione e degli interventi riguardanti il **futuro del nostro pianeta**. Il *Green Deal Europeo* traccia la strada per compiere una trasformazione epocale che permetta al nostro continente, prima, entro il 2030, di portare al 55% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e, poi, di essere il primo, prima del 2050, a impatto climatico zero. Avendo questa prospettiva, il 37% delle risorse del NGEU e del QFP dovrebbe essere destinato direttamente agli obiettivi del *Green Deal Europeo*, con particolare attenzione ai *progetti faro* europei aventi maggiore impatto: idrogeno, ristrutturazioni edilizie per trasformare il settore edile, da fonte di emissioni, a pozzo di assorbimento delle stesse.

NGEU deve essere questo: “plasmare il mondo in cui vogliamo vivere” e, in questo mondo, altra protagonista sarà l'**innovazione e trasformazione digitale**.

L'Europa deve guidare il processo di digitalizzazione, altrimenti sarà costretta a seguire la strada tracciata da altri, che fisseranno gli standard per noi. Per far ciò dobbiamo concentrarci su tre campi: **dati, tecnologia** (in particolare, l'intelligenza artificiale, impostata su un insieme di regole che metta al centro le persone e che permetta di avere un'identità digitale europea sicura) e **infrastrutture digitali** che permettano la sovranità digitale dell'Europa. Per questo, si dovrebbe investire almeno il 20% del NGEU nel digitale.

3. – Linee guida europee (*roadmap*) per la ripresa economica e sociale.

Alla luce dei principi evidenziati dalla Presidente von der Leyen (vedi *supra*, § 2) e dei criteri per la valutazione dei PNRR e dei PNR nazionali (vedi *supra*, § 1), la Commissione Europea e il Consiglio Europeo hanno impostato le **Linee guida per la ripresa economica e sociale** nella direzione di costruire un'Europa che sia **sostenibile e resiliente**, basata sulla **solidarietà**, sulla **coesione** e sulla **convergenza**, impostata in modo da essere **agile e flessibile**, cioè adattabile all'evoluzione delle condizioni nel tempo, e tale da essere **inclusiva e cogestita** da tutti i soggetti interessati (stati, regioni, società economica, società civile, parti sociali e altri *stakeholder*), nel rispetto del principio di **sussidiarietà** e dei **valori e diritti fondamentali** sui quali l'Unione Europea è stata costruita e che la stessa vuole continuare ad avere.

Questa costruzione deve avere tre pilastri portanti:

1) il sostegno della ripresa degli stati membri accompagnata dalle riforme necessarie per la resilienza della ripresa, specie con riferimento alla giusta transizione richiesta ai fini del *Green Deal Europeo*;

2) il sostegno degli investimenti privati strategici per un'economia più pulita, digitale e resiliente per il futuro (ristrutturazioni immobiliari e infrastrutturali; energie rinnovabili, in particolare eolica, fotovoltaica e a idrogeno; trasporti e logistica più puliti, riconversione professionale);

3) il pilastro europeo dei diritti: trarre insegnamento dalla forte crisi sanitaria e sociale in atto, in modo da essere attrezzati per il futuro; quindi nuovi programmi per la salute, la protezione civile, la politica retributiva trasparente del lavoro (salario minimo universale e pari opportunità).

4. – I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza dell'Italia (*Next Generation Italia*) Governo Conte.

I pilastri riportati nel § 3 – assieme ai quattro **Principi guida**, ai sette **Progetti faro** e alle quattro **Raccomandazioni** per il 2020 rivolte al nostro paese dal Consiglio Europeo – hanno costituito la base delle **Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, approvate dal Parlamento il 13 ottobre 2020.

I “principi guida” e i “piani faro” sono validi per tutti i paesi (vedi *supra*, § 1); le **raccomandazioni** sono invece specifiche per ogni paese e, per il nostro, sono state, per il 2020:

1) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali; (*sic*) quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio a medio termine prudenti e assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti;

2) fornire redditi sostitutivi e un accesso adeguato al sistema di protezione sociale; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione;

3) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale; anticipare i progetti d'investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica, concentrare gli investimenti sulla transizione verde e la trasformazione digitale;

4) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Alle predette **linee guida strategiche** si sono attenuti i due PNRR che sono stati approvati dal Governo Conte II, il 6 dicembre 2020 e il 12 gennaio 2021.

Il **primo** individuò le seguenti:

- **Modernizzare il Paese** significa, innanzitutto, disporre di una P. A. efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, efficace nei servizi che eroga. Significa, inoltre, creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita.

- **Transizione ecologica**, che dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale.

In primo luogo, occorre ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti, in linea con gli obiettivi del *Green Deal Europeo*. In secondo luogo, sarà necessario migliorare l'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria dei centri urbani e delle acque interne e marine. (Segue una dettagliata elencazione delle cose virtuose da fare, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta – compresa anche la tutela del patrimonio artistico, culturale e naturale – e, allo stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attivazione di flussi turistici).

- **Inclusione sociale e territoriale**, che vuol dire ridurre le disuguaglianze, i divari e le povertà che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili. A tal fine è necessario garantire un livello più uniforme di accesso all'istruzione e alla cultura, con particolare riferimento alla conoscenza degli strumenti digitali. Favorire l'inclusione presuppone il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e nelle aree periferiche, la riduzione dei *gap* infrastrutturali, di quello occupazionale nonché nell'accesso ai beni (essenzialmente servizi) pubblici, soprattutto fra Nord e Sud.

- **Parità di genere**, la cui realizzazione richiede d'intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne, che riguardano prioritariamente: la partecipazione al mondo del lavoro, la retribuzione e la qualità del lavoro, l'accesso alle risorse finanziarie, le disuguaglianze tra donne e uomini nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali, l'uguaglianza di genere nell'accesso alle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale.

Il **secondo** confermò sostanzialmente queste linee, indicando tre *assi strategici*: **Digitalizzazione e Innovazione, Transizione ecologica, Inclusione sociale**, anziché *Modernizzare il Paese, Transizione ecologica, Inclusione sociale e territoriale, Parità di genere*, ma l'operare dei tre assi strategici dev'essere corroborato da tre *priorità trasversali*: **Parità di genere, Inclusione dei giovani, Mezzogiorno e riequilibrio territoriale**.

Entrambi declinavano **assi strategici e priorità trasversali in sei missioni**:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e ricerca.
5. Inclusione e coesione.
6. Salute.

Il mio giudizio sul processo di costruzione dei PNRR è piuttosto negativo: documenti che non

sono veri piani di azione, cioè aggregazioni di progetti, ma mere indicazioni di stanziamenti non sostenuti da puntuali progetti. Spiegazioni che hanno il sapore di motivazioni d'ordine politico e tecnico sul significato delle linee d'azione indicate, necessarie per dimostrare, in contraddittorio con la Commissione Europea, la necessità di interventi indispensabili per coprire le carenze presenti nei diversi campi o per avviare nuove linee di sviluppo, utili per poter impostare i progetti di massima, prima, e i progetti operativi, poi.

In effetti, nei documenti ufficiali prodotti s'impiega abbondantemente il termine **progetto**, ma in modo improprio. Questo in quanto si può parlare di “progetto” solo se si va oltre l'indicazione del campo in cui l'intervento si muove e dell'obiettivo finale (e gli eventuali obiettivi intermedi) che l'intervento si prefigge di raggiungere, per scendere nel dettaglio delle operazioni attuative, dei tempi di attuazione, della quantificazione dei costi e dei benefici preventivati. Gran parte dei precedenti elementi caratterizzanti un “progetto” non sono riportati nei progetti riportati nei due *Next Generation Italia*.

Inoltre, nei documenti stessi, non è data alcuna indicazione riguardo al processo che verrebbe seguito per passare, per ogni linea d'intervento, ai progetti (o al progetto) veri e propri. Come vengono raccolti i vari progetti: progetti elaborati direttamente dal ministero o dai ministeri competenti oppure progetti predisposti dalle regioni o altri enti pubblici o da soggetti terzi e acquisiti a séguito di bando pubblico o per trattativa privata, fra il ministero o i ministeri competenti e i proponenti esterni, oppure seguendo procedimenti poco o nulla trasparenti, non solo per quanto riguarda la selezione dei progetti, ma anche le modalità procedurali, realizzative e di valutazione dei successivi passi dei processi che verranno attivati?

Quest'ultima osservazione introduce il tema centrale del governo dell'indirizzo, del coordinamento e della realizzazione dei diversi interventi.

5. – Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (*Next Generation Italia*) del Governo Draghi.

Ora il processo di formazione del PNRR italiano annovera un nuovo passo: la versione approvata dal Consiglio dei Ministri del 24.04.2021, primo atto del Governo Draghi in tema di NGEU.

Questo Piano conferma i **tre assi d'intervento**, condivisi a livello europeo, già evidenziati dai precedenti piani del Governo Conte II:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

A tal fine, il piano dovrebbe destinare almeno il 37 per cento delle risorse ottenute con la RRF al sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità, e destinare almeno il 20 per cento della

stessa RRF alla trasformazione digitale.

Il Piano conferma anche le sei **missioni** indicate nel paragrafo precedente nonché le tre **priorità trasversali** inserite, attraverso un approccio integrato, in tutte le missioni e che, per il nostro paese sono state confermate in: Parità di genere, Inclusione dei giovani e Mezzogiorno e riequilibrio territoriale. La ripartizione delle risorse fra le sei missioni è la seguente (importi assoluti in miliardi di euro, facendo riferimento al totale degli stanziamenti a valere sulla NGEU)⁴:

| | | |
|---|-------------|---------------|
| 1. Digitaliz., innovaz.,competitività e cultura | 42,5 | (22,2%) |
| 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica | 57,0 | (29,8%) |
| 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile | 25,3 | (13,2%) |
| 4. Istruzione e ricerca | 31,9 | (16,7%) |
| 5. Inclusione e coesione | 19,1 | (10,0%) |
| 6. Salute | <u>15,6</u> | <u>(8,1%)</u> |
| TOTALE | 191,4 | 100 |

Si noti che l'importo complessivo delle risorse è diverso da quelli indicati nei precedenti PNRR. Dopo i **196** miliardi di euro del PNRR del dicembre 2020, i **223,9** miliardi del PNNR del gennaio 2021 (ante CdM del 12 gennaio), i **311,8** miliardi del post CdM del 12 gennaio 2021 [comprendendo, oltre alla RRF (210,9 miliardi), anche finanziamenti (20,9 miliardi) provenienti dai sei programmi europei indicati *supra* (nota 1) e altri a valere sulla Programmazione di Bilancio Europeo 2021-26 (80 miliardi)], l'importo fissato nel PNNR dell'aprile 2021 è **221,4 miliardi** [191,4 miliardi dalla NGEU più 30 miliardi di un Fondo Complementare]: è la certezza dei numeri!

Prima di passare alla presentazione delle azioni di governo atte a creare condizioni per la crescita resiliente dell'economia e della società, il Piano in parola indica due **obiettivi chiave**:

- 1) riparare i danni economici e sociali provocati dalla pandemia da COVID-19;
- 2) contribuire ad affrontare le **debolezze strutturali dell'economia italiana** e quindi i **nodi da risolvere per rilanciare lo sviluppo nazionale**:

- l'insoddisfacente crescita economica dovuta, non solo alla debole dinamica degli investimenti produttivi, ma anche a una serie di fattori strutturali: la dinamica demografica declinante dovuta al basso tasso di natalità, la ridotta dimensione media delle imprese, i ritardi nell'adeguamento delle competenze, nell'istruzione e nella ricerca: in particolare, l'incompleta transizione digitale e verso un'economia basata sulla conoscenza;

⁴ Le spese previste per singole linee d'intervento e per gli interventi effettuate ai sensi del Fondo Complementare sono riportate in tabelle allegate alla presente Scheda.

- la debole crescita della produttività;
- le disparità di reddito, di genere, fra le generazioni e fra i territori;
- la debole capacità ed efficienza amministrativa del settore pubblico.

Le linee d'intervento e le politiche da attuare con il Piano devono essere accompagnate da **riforme di contesto**, come:

- quelle che puntano sulla riduzione della complessità e della lentezza della **giustizia**: digitalizzazione e riorganizzazione delle procedure, con interventi di semplificazione sui diversi gradi del processo e il ricorso a procedure di mediazione alternative nella risoluzione delle dispute;
- quelle riguardanti alcune componenti del **sistema tributario**;
- quelle riguardanti il **mercato del lavoro**, nella direzione di una maggiore equità;
- **riforme abilitanti** destinate a garantire attuazione e massimo impatto degli investimenti nonché **riforme settoriali specifiche** finalizzate ad aumentare l'efficienza e a rafforzare la gestione degli interventi previsti dal Piano.

Tutto ciò premesso, l'ultima versione del PNNR italiano – prima della presentazione al Parlamento e degli ulteriori aggiustamenti che sono conseguiti – individua le linee d'azione nella forma di *cluster* di progetti omogenei che vanno a individuare le predette **missioni**, definite dalla strategia del Piano, per un totale di **16 componenti**. Le componenti, a loro volta, si articolano in **48 linee d'intervento**. In particolare,

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.

Azioni principali:

- **Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.**
- Incentivi per la **transizione digitale** e adozione di tecnologie innovative nel settore privato.
- **Banda ultralarga e connessioni veloci** in tutto il Paese.
- Sostegno alle filiere, all'internalizzazione e agli investimenti in **tecnologie satellitari**.
- **Rilancio del turismo e dei settori della cultura**, tramite un approccio digitale e sostenibile (garantendo migliore accesso e sfruttamento dei siti culturali e turistici).

2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.

Azioni principali:

- Riforme e investimenti per l'**economia circolare** e la **gestione dei rifiuti**.
- **Fonti di energia rinnovabile**: semplificazione delle procedure di autorizzazione e promozione dell'agrivoltaico e del biometano.
- Potenziamento della capacità delle **reti elettriche**, della loro affidabilità, sicurezza e flessibilità.
- Incentivi per incrementare l'**efficienza energetica di edifici privati e pubblici**.
- Sostegno alla produzione e uso locali nell'industria e nel trasporto di **idrogeno**, creazione di stazioni di ricarica e promozione di ricerca di frontiera.
- Investimenti per affrontare e ridurre i rischi del **dissesto idrogeologico**.

- Investimenti nelle **infrastrutture idriche**.

3. **Infrastrutture per una mobilità sostenibile.**

Azioni principali:

- Trasporti ferroviari ad **alta velocità e capacità di rete**.
- Introduzione dell'*European Rail Transport Management System*.
- Modernizzazione e potenziamento delle **linee ferroviarie regionali**.
- Creazione dello **Sportello unico doganale** e **digitalizzazione della catena logistica**.

4. **Istruzione e ricerca.**

Azioni principali:

- **Asili nido, scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia**.
- **Scuole moderne**, cablate e orientate all'innovazione e aule didattiche di nuova concezione.
- **Formazione degli insegnanti** e rafforzamento dell'istruzione nelle **discipline STEM**.
- Risanamento strutturale degli **edifici scolastici**.
- Sviluppo e rafforzamento dell'**istruzione professionalizzante**.
- Riforma dell'**orientamento**, dei programmi di **dottorato di ricerca** e dei **corsi di laurea**.
- Rafforzamento della **filiera della ricerca** e del **trasferimento tecnologico**.
- Partecipazione a **Importanti Progetti d'Interesse Comune Europeo (IPCED)**.

5. **Inclusione e coesione**

Azioni principali:

- **Politiche attive del lavoro**.
- Sviluppo dei **Centri per l'impiego**.
- Sviluppo dell'**imprenditorialità femminile**.
- Rafforzamento dei **servizi sociali** e interventi contro la **vulnerabilità**.
- **Rigenerazione urbana** e **piani urbani integrati** per le periferie della città metropolitane, con possibile **co-progettazione con il Terzo settore**.
- Investimenti infrastrutturali per le **Zone economiche speciali**.

6. **Salute.**

Azioni principali:

- **Assistenza di prossimità** diffusa sul territorio e **cure primarie e intermedie** (case di comunità e ospedali di comunità).
- **Assistenza domiciliare e telemedicina**.
- Aggiornamento del **parco tecnologico** e delle **attrezzature** per diagnosi e cura delle **infrastrutture**.
- **Fascicolo sanitario elettronico**: rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati.
- **Programma di formazione** per il personale medico e amministrativo.
- **Ricerca biomedica**.

Risulta che, né per la Rivoluzione verde né per la Trasformazione digitale, siano rispettati i minimi degli stanziamenti percentuali richiesti dalla NGEU (rispettivamente 37 e 20 per cento%), ma a tal fine si potranno utilizzare le risorse del Fondo Complementare.

Ritornando sulla certezza dei numeri, si noti che, poiché il PNRR non contiene specifici progetti, ma valori corrispondenti a stanziamenti di bilancio, è possibile che gli importi iscritti nel Piano siano sovradimensionati rispetto a quelli che saranno presumibilmente assegnati, e questo per introdurre elementi di flessibilità. Servirebbe a evitare di lasciare risorse inutilizzate: qualora alcuni progetti fossero bocciati dalla Commissione Europea, l'avere previsto uno stanziamento ridondante rispetto al tetto che si vuole conseguire permetterebbe di conseguire il tetto facendo riferimento ad altri progetti che concorrevano a creare la predetta ridondanza. Anche il predetto Fondo Complementare va in questa direzione: ampliare la dimensione delle spese (che non saranno solo “investimenti”, anche se in tutti i PNRR visti si parla come si trattasse solo di investimenti) effettuabili Interventi che, seppure riconosciuti prioritari, risultassero eccedenti l'ammontare delle risorse del NGEU destinate al nostro Paese potranno essere finanziati ricorrendo al Fondo Complementare. In ogni caso, anche per gli interventi finanziati con il Fondo Complementare dovrebbero seguire le stesse procedure abilitanti del FFR – in particolare il rispetto del “non arrecare un danno significativo” all'ambiente naturale e alla transizione digitale – e non venire a costituire “aiuti di Stato”. Inoltre il Fondo Complementare potrebbe svolgere un ruolo essenziale in presenza di progetti che, per la loro complessità, non potessero essere conclusi e rendicontati all'UE entro il 2026.

Non è il caso di continuare con le minutaglie contabili – e ce ne sarebbero parecchie altre. Minutaglia non è, invece, la critica riguardante il metodo seguito in tutto il processo di costruzione di questo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, questione di metodo assai rilevante nella prospettiva di INSIEME, fondata sul principio della relazionalità, della condivisione degli obiettivi e dei contenuti progettuali e non sull'interesse di schieramenti precostituiti.

I programmi di azione quali il PNRR devono derivare da processi di aggregazione delle istanze provenienti dai diversi saperi: quelli dei centri di competenze dello Stato e degli enti pubblici territoriali, fra di loro, e con i saperi espressi dalla società organizzata. Anche nel caso in esame, l'approccio corretto non deve essere il tipo dirigistico statale, come si è fatto finora (e sembra voler continuare anche nell'ultimo stadio che ci porterà alla scadenza del 30 aprile). E non si esce dal dirigismo concedendo audizioni temporanee più o meno pletoriche a partiti politici, organizzazioni rappresentative del mondo produttivo (datori di lavoro e lavoratori), del mondo culturale, del Terzo settore. Si entra nella relazionalità lavorando insieme, confrontando i propri valori, dalla

declinazione dei quali emergono gli obiettivi finali particolari e, con le opportune mediazioni, quelli condivisi dalla comunità dei soggetti.

E poi non è accettabile che il PNNR redatto dal Governo Draghi sia stato proposto ai due rami del Parlamento oggi per il domani. È un piano di grosse dimensioni quantitative e qualitative che influirà sulla vita economica e sociale del Paese, per lo meno, per i prossimi sette anni ed è stato richiesto al Parlamento di approvarlo dopo un dibattito della durata di meno di una giornata. Non è dignitoso per il Parlamento!

Si è detto che mancava il tempo per far delibare e deliberare in più della mezza giornata disponibile per ognuna delle camere, poiché gli Stati dovevano fare pervenire il PNNR entro il 30 aprile. Non è corretto: l'art. 18, 3° comma, del Regolamento del 12.02.2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF, nella presente esposizione), dice che “*il progetto di piano per la ripresa e resilienza [deve essere] trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile*”. Il nostro Capo del Governo poteva usare il forte ascendente che pare abbia sulla Commissione Europea, invece che per ottenere preventivamente, sulla parola, l'approvazione del PNNR – come è stato detto, con una certa euforia, da stampa e telegiornali – per chiedere una dilazione per la presentazione dello stesso, giustificata dal fatto l'attuale Governo è in carica da soli due mesi e mezzo: una dilazione affinché il Governo potesse operare più compiutamente e il Parlamento potesse vedere rispettata la propria dignità.