



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

La ripresa dell'Europa: lo strumento Next Generation EU e il *Recovery Plan* italiano

Ugo Carlone
Marzo 2021

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 2/2021

Indice

1. Il Piano per la ripresa dell'Europa e Next Generation EU

1.1. Next Generation EU - 1.2. La questione delle risorse proprie

2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza

2.1. Gli obiettivi e i principi generali - 2.2. Il finanziamento - 2.3. I piani per la ripresa e la resilienza - 2.4. La valutazione della Commissione europea - 2.5. Il Dialogo sulla ripresa e la resilienza - 2.6. Gli orientamenti generali per la predisposizione dei piani

3. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) dell'Italia

3.1. Le caratteristiche generali del Piano - 3.2. I nodi da risolvere - 3.3. Gli assi strategici - 3.4. Le priorità trasversali e le riforme - 3.5. I fondi - 3.6. Le Missioni e le Componenti: una prima analisi - 3.7. Un esempio: i progetti dell'area di intervento "Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale" - 3.8. Il discorso al Senato di Mario Draghi e il PNRR

4. Considerazioni conclusive

Sintesi

Next Generation EU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza

- Next Generation EU è lo strumento principale predisposto dall'Ue per contrastare le conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19. Adottato nel dicembre 2020, permette alla Commissione europea, per conto dell'Unione, di contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi ed erogare agli Stati membri 360 miliardi in prestiti e 390 miliardi in sovvenzioni per "sostenere la ripresa all'indomani della crisi".
- Le risorse totali per l'Italia provenienti da Next Generation Eu sono pari a circa il 28% di quanto stanziato in totale dal programma. Si tratta di una quota molto elevata in confronto all'incidenza dell'Italia sul RNL dell'UE, che nel 2018 era pari al 13,2%.
- Il Consiglio ha adottato la decisione sul sistema delle risorse proprie dell'Ue per il prossimo settennato e l'autorizzazione alla Commissione per contrarre prestiti sul mercato. La Commissione non potrà avviare le emissioni di titoli per il finanziamento di Next Generation EU finché tale decisione (a cui l'Italia ha già dato esecuzione) non sarà stata ratificata da tutti gli Stati membri.
- Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) è il "braccio" principale di Next Generation EU e comprende il 90% della dotazione finanziaria totale: 672,5 miliardi, di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni. Esso si basa su sei pilastri: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione,

l'infanzia e i giovani. L'obiettivo generale è molto ampio: promuovere la coesione dell'Unione; migliorare la resilienza degli Stati membri; attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi; sostenere la transizione verde; contribuire alla convergenza economica e sociale verso l'alto; incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità.

- Il dispositivo prevede un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere traguardi e obiettivi stabiliti in un piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR, altrimenti detto *Recovery Plan*), da elaborare da parte di ciascun paese richiedente per accedere ai finanziamenti, "di norma" entro il 30 aprile. I piani definiscono il programma di riforme e investimenti per il 2021-2026, che deve essere coerente, tra l'altro, con le sfide e le priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo e con quelle individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica per i paesi della zona euro.
- I piani, tra i molti elementi indicati, devono: spiegare come rispondono alla situazione socioeconomica dello Stato membro e come rafforzano il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale; garantire che nessuna misura prevista arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali e contribuire alla transizione verde, dedicando almeno il 37% della dotazione finanziaria a questo tema; contribuire alla transizione digitale e dedicare a questa finalità almeno il 20% della dotazione totale; indicare traguardi e obiettivi e un calendario dell'attuazione delle riforme e degli investimenti; indicare la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti; indicare come contribuiscono alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti; indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione e una sintesi del processo di consultazione condotto; spiegare come intendono affrontare corruzione, frode e conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi.
- La Commissione valuta i piani entro due mesi dalla presentazione ufficiale, secondo specifici criteri e punteggi. In caso di esito positivo, il Consiglio adotta una decisione di esecuzione.

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) dell'Italia

- Il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato, dopo un percorso piuttosto elaborato, la proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Recovery Plan*). Il Piano si articola in 6 Missioni, che a loro volta raggruppano 16 Componenti funzionali. Le Componenti si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti, "in essere" o "nuovi".
- Gli assi strategici su cui ruota il Piano sono la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. Le sei Missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

- Il Piano prevede anche tre priorità trasversali (parità di genere, giovani e Sud e riequilibrio territoriale) e delle riforme di contesto da mettere in campo, in sintonia con le raccomandazioni specifiche al paese della Commissione europea (riforma della Giustizia, riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e riforma della concorrenza).
- I nodi da risolvere, secondo il Piano, sono l'insoddisfacente crescita italiana, dovuta alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a fattori strutturali (dinamica demografica, dimensione media delle imprese e competitività, debito pubblico, transizione verso un'economia basata sulla conoscenza). In questo quadro si inseriscono, aggravandolo, le ricadute economiche della pandemia, che hanno causato gravi perdite di occupazione. Si sono inoltre ampliate, già dalla crisi del 2008, le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali. Altro nodo da affrontare è quello delle calamità naturali che hanno colpito il Paese. Infine, viene segnalata la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano.
- Nel Piano, il totale stimato delle risorse provenienti da Next Generation Ue è pari a 223,1 miliardi. La fetta più grande dei finanziamenti è destinata, tra le Missioni, alla rivoluzione verde (31%), seguita da digitalizzazione e innovazione (21%). Per le altre Missioni, il totale ammonta tra il 9% e il 14%.
- Nelle comunicazioni al Senato in occasione della richiesta della fiducia, il nuovo Presidente del Consiglio Mario Draghi ha annunciato che il Piano verrà "approfondito e completato", mostrando apprezzamento per il lavoro svolto. Draghi ha ribadito, in generale, indicazioni e obiettivi del tutto "europei", pur declinati a livello nazionale; sul Piano, ha sottolineato che le missioni potranno essere rimodulate e riaccorpate, che le riforme previste sono cruciali e che la *governance* del Piano stesso sarà strettamente incardinata nel MEF.

Considerazioni conclusive

- Gli obiettivi e gli assi individuati da Next Generation Eu sono in linea con quelli proposti dalla presidente della Commissione von der Leyen fin dagli orientamenti politici esposti al momento del suo insediamento, nel 2019, e fatti propri dal Parlamento europeo. Il perno centrale è la doppia transizione verde e digitale, nell'ottica di una crescita socialmente inclusiva. Questi assi generali sono ora adattati al contesto pandemico e considerati un'opportunità per uscire dalla crisi "più forti" e "più resilienti" di prima.
- Tutto ciò considerando anche gli aspetti sociali: dopo la crisi del 2008 e il periodo di austerità, la Commissione sembra avere, almeno in parte, aggiustato la rotta (pensiamo anche alla sospensione del Patto di stabilità): si cita continuamente il Pilastro europeo dei diritti sociali come "bussola" per l'azione e, nelle diverse proposte, si inseriscono obiettivi che puntano a superare disuguaglianze di vario tipo.
- Il percorso di Next Generation Eu prevede una "guida" saldamente nelle mani della Commissione, che avrà tutti gli strumenti per monitorare e valutare i Piani

nazionali di ripresa e resilienza, anche e soprattutto nella loro attuazione. L'Ue si espone in maniera molto significativa, ma "pretende" in cambio una gestione dei finanziamenti efficiente ed efficace. I piani devono, da un lato, seguire la direzione impressa alle politiche Ue, dall'altro, essere in linea con le indicazioni del semestre europeo e soprattutto con le raccomandazioni specifiche per paese. Così, l'impianto generale della politica economica europea non si snatura, anzi sembra rafforzarsi. Il Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza presentato dal Governo Conte II recepisce tutte le indicazioni europee, a livello di "missioni" e di riforme.

- Next Generation Eu prevede un iter lungo e articolato ed è ancora, possiamo dire, alle fasi iniziali. Ci troviamo comunque in un momento cruciale, quello della richiesta dei fondi. Ma a questo seguirà l'approvazione della Commissione, i vari passaggi burocratici e, soprattutto, la "messa a terra" dei progetti.

La ripresa dell'Europa: lo strumento Next Generation EU e il *Recovery Plan* italiano

1. Il Piano per la ripresa dell'Europa e Next Generation EU

1.1. Next Generation EU

Il 27 maggio 2020, contestualmente al Programma di lavoro adattato, la Commissione europea ha proposto un **piano per la ripresa molto articolato** per fare fronte alla crisi dovuta all'emergenza Covid-19 ([COM\(2020\) 456](#) e [COM\(2020\) 442](#)). Il Consiglio europeo ha discusso il pacchetto in una [serrata riunione straordinaria](#), durata dal 17 al 21 luglio, durante la quale è stato trovato un accordo (per un totale di 1.824,3 miliardi di euro) sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e su Next Generation EU, strumento principale per la risposta alle conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19.

Next Generation EU, adottato con [regolamento \(UE\) 2020/2094 del Consiglio](#) il 14 dicembre 2020, permette alla Commissione europea, per conto dell'Unione, di **contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi**. Tale cifra verrà erogata agli Stati membri per "sostenere la ripresa all'indomani della crisi" e "finanziare le misure per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi COVID-19 o al bisogno immediato di finanziamenti per scongiurarne una recrudescenza" (art. 1). Le erogazioni avverranno sotto forma di **prestiti (*loans*) per 360 miliardi** e sotto forma di **sovvenzioni (*grants*) per 390 miliardi**, tramite sette programmi:

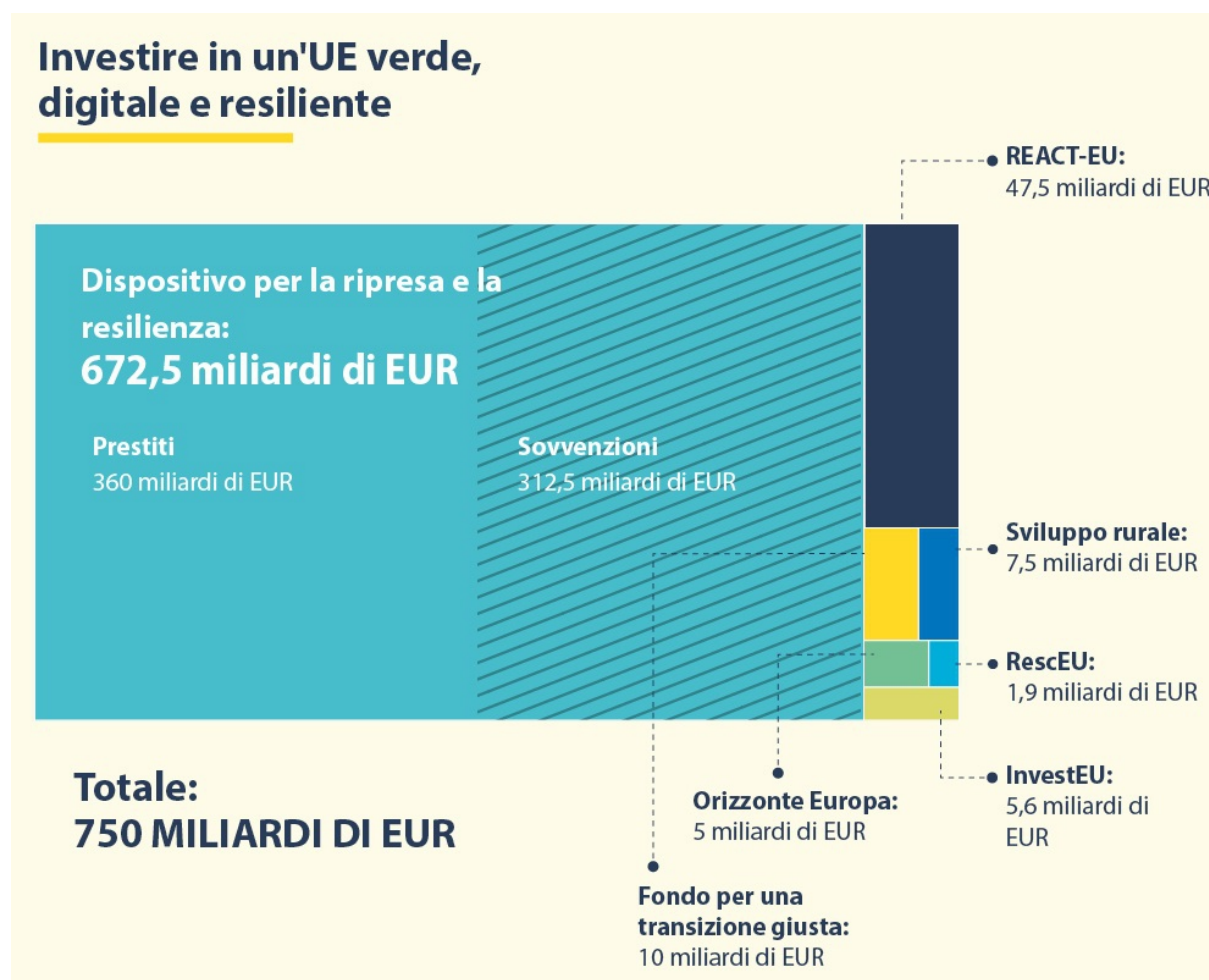
- Dispositivo per la ripresa e la resilienza: 672,5 miliardi
- REACT-EU: 47,5 miliardi
- Orizzonte Europa: 5 miliardi
- InvestEU: 5,6 miliardi
- Sviluppo rurale: 7,5 miliardi
- Fondo per una transizione giusta: 10 miliardi
- RescEU: 1,9 miliardi

I primi due programmi sono finanziati interamente da Next Generation EU, mentre gli altri cinque sono complementari a programmi previsti nell'ambito del QFP. In particolare, il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) è lo strumento principale di Next Generation EU e comprende il 90% della dotazione finanziaria totale: 672,5 miliardi, di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni. La nuova iniziativa **REACT-EU** (*Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa*) ([regolamento \(UE\) 2020/2221](#)) porta avanti e amplia misure di risposta alla crisi già prese (CRII e CRII+). I fondi di REACT-EU saranno ripartiti tra il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Si tratta di finanziamenti aggiuntivi che verranno erogati nel 2021-2022, nel quadro di Next Generation EU.

Le risorse totali **per l'Italia provenienti da Next Generation Eu** sono pari a circa il 28% di quanto stanziato in totale dal programma. Si tratta di una quota molto elevata in confronto all'incidenza dell'Italia sul RNL dell'UE, che nel 2018 era pari al 13,2%.

Il 17 dicembre, dopo l'approvazione del Parlamento europeo con 548 voti favorevoli, 81 contrari e 66 astensioni, il Consiglio ha adottato il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Esso prevede risorse complessive pari a 1.085,3 miliardi ed è strettamente collegato allo strumento Next Generation Ue. Il 18 dicembre il Parlamento europeo [ha approvato](#) anche il bilancio UE 2021.

Gli impegni per i prestiti saranno contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026. Il rimborso inizierà dal 1° gennaio 2027 e si protrarrà fino al 31 dicembre 2058. "La Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di Next Generation EU sotto forma di obbligazioni verdi (*green bonds*)" ([Servizi Studi Senato e Camera](#)).



Fonte: Consiglio dell'Ue

1.2. La questione delle risorse proprie

Come detto, per finanziare Next Generation EU la Commissione è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati finanziari a costi più favorevoli, per ridistribuirne gli importi agli Stati membri. A questo riguardo, il Consiglio ha adottato, il 14 dicembre, la [decisione sul sistema delle risorse proprie dell'UE](#) per il prossimo settennato e l'autorizzazione alla Commissione per contrarre prestiti sul mercato¹. La decisione è stata oggetto di un accordo interistituzionale, a sua volta [approvato](#) dal Parlamento europeo il 16 dicembre. Per la sua entrata in vigore, però, la decisione deve essere ratificata da tutti i 27 Stati membri dell'UE, in base alle rispettive norme costituzionali.

Questo tema è di fondamentale importanza, perché la Commissione non potrà avviare le emissioni di titoli sul mercato per il finanziamento di Next Generation EU (e quindi rendere disponibili i relativi fondi), **finché non sarà stata ratificata, appunto, da tutti gli Stati membri**. L'Italia ha dato esecuzione alla decisione con l'articolo 21 del decreto-legge 183/2020, attualmente in corso di esame parlamentare alla Camera dei deputati².

La decisione "aumenterà l'importo massimo delle risorse che possono essere richieste agli Stati membri in un dato anno per finanziare la spesa dell'UE (il cosiddetto massimale delle risorse proprie) dall'1,20% all'1,40% del totale del reddito nazionale lordo dell'UE-27" e autorizzerà la Commissione a contrarre i prestiti relativi a Next Generation EU. Parallelamente, "il massimale delle risorse proprie sarà aumentato, in via eccezionale e temporanea, di altri 0,6 punti percentuali per coprire tutte le passività dell'UE risultanti dalle assunzioni di prestiti", fino a quando questi saranno rimborsati. La decisione sulle risorse proprie permette quindi di aumentare il bilancio europeo dall'1,2% al 2% del Pil europeo e di acquisire le risorse necessarie per finanziare Next Generation EU ([Consiglio dell'Unione europea](#)).

Le risorse proprie dell'Ue

Le nuove fonti di finanziamento si aggiungono alle risorse proprie già esistenti, che costituiscono le principali fonti di entrate del bilancio dell'Ue:

- Le risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi nel settore dello zucchero);
- La risorsa propria prelevata su una base armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);
- La risorsa propria legata all'RNL degli Stati membri, che ha l'obiettivo di equilibrare il bilancio.

La maggior parte delle entrate proviene dalle risorse basate sull'RNL e sull'IVA ([Parlamento europeo](#)).

La Commissione [presenterà](#), entro giugno 2021, delle proposte specifiche sulle risorse proprie, legate a un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO2 alle frontiere, a un prelievo sul digitale e al sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE. Entro giugno 2024, la Commissione proporrà nuove fonti di entrate: un'imposta sulle transazioni finanziarie, un contributo finanziario collegato al settore societario e una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

1 Il Servizio Studi del Senato nota che la decisione "contempla l'ipotesi che gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio non permettano all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione di prestiti e non sia altrimenti possibile generare la necessaria liquidità. In questo caso, 'gli Stati membri, come soluzione di ultima istanza per la Commissione, mettono a disposizione di quest'ultima le risorse necessarie a tal fine'" ([Servizio Studi del Senato](#)).

2 Alla data dell'11 febbraio 2021, "l'iter di ratifica sarebbe stato completato in cinque Stati membri (Cipro, Francia, Portogallo, Slovenia e Ungheria)" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Che cos'è la *resilienza*

Quello di *resilienza* è concetto entrato nel dibattito e negli strumenti delle politiche pubbliche già da qualche anno e che ora si sta diffondendo sempre di più. La [Treccani](#) lo definisce considerando tre ambiti distinti: nella tecnologia dei materiali, "la resistenza a rottura per sollecitazione dinamica, determinata con apposita prova d'urto [...] il cui inverso è l'indice di fragilità"; nella tecnologia dei filati e dei tessuti, "l'attitudine di questi a riprendere, dopo una deformazione, l'aspetto originale"; in psicologia, "la capacità di reagire di fronte a traumi, difficoltà, etc.". Il [regolamento](#) che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'ambito di Next Generation Eu, coerentemente, ne parla in questi termini: "**capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo**".

L'Ue sembra aver adottato questo concetto come centrale per le proprie politiche, sia come termine che come contenuti che ne conseguono. Per capirlo meglio, è utile scorrere quanto scritto nella prima *Relazione di previsione strategica 2020* della Commissione europea del 9 settembre 2020 ([COM\(2020\) 493 final](#)), dove si legge espressamente che la resilienza "**è divenuta il nuovo punto di riferimento per le politiche dell'UE con la crisi della COVID-19**". La resilienza viene definita come "la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico". Essa "è necessaria in tutte le aree di intervento per compiere la transizione verde e digitale salvaguardando lo scopo fondamentale dell'UE e la sua integrità in un ambiente dinamico e a tratti turbolento". Un'Europa più resiliente "si riprenderà più rapidamente, emergerà più forte dalle crisi attuali e future e realizzerà meglio gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite". In particolare, secondo la Commissione la resilienza (collegata allo strumento della previsione strategica) va rafforzata in **quattro dimensioni** interconnesse: socioeconomica, geopolitica, verde e digitale, descritte di seguito.

▪ Resilienza socioeconomica

"La pandemia ha aggravato le disuguaglianze, aumentato gli squilibri demografici e la povertà, accelerato l'automazione e avuto un impatto sproporzionato sui posti di lavoro nel settore dei servizi. La previsione strategica può essere utilizzata per individuare le future competenze in cui investire oggi e per avviare un più ampio dialogo con la società sull'aggiornamento del contratto sociale e fiscale".

▪ Resilienza geopolitica

"La crisi sanitaria ha messo in luce l'eccessiva dipendenza dell'UE da paesi terzi per quanto riguarda le materie prime essenziali per le tecnologie chiave necessarie per conseguire una società digitale e a zero emissioni di CO₂. La previsione strategica può contribuire a individuare possibili scenari e a definire opzioni strategiche per rafforzare l'autonomia strategica aperta dell'UE".

▪ Resilienza verde

"Il passaggio a un'economia più verde potrebbe creare 24 milioni di nuovi posti di lavoro a livello mondiale e il suo impatto sulla ripresa dall'emergenza COVID-19 potrebbe essere molto maggiore di quanto inizialmente previsto. La previsione strategica può aiutarci a esplorare i motori del cambiamento, comprendere i futuri cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro e orientare la riqualificazione delle persone che hanno perso il lavoro durante la crisi o che rischiano di perderlo in futuro a causa degli sviluppi tecnologici e dell'automazione".

- Resilienza digitale

"La crisi ha accelerato l'iperconnettività e l'integrazione delle nuove tecnologie che incidono sulla condizione umana e sul nostro modo di vivere. La previsione strategica può aiutarci ad anticipare il modo in cui le principali tecnologie emergenti potrebbero svilupparsi, il loro impatto su tutti gli ambiti della vita e le modalità per cogliere le opportunità future" ([Commissione europea](#)).

2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza

2.1. Gli obiettivi e i principi generali

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è lo strumento principale di Next Generation EU e comprende **il 90% della dotazione finanziaria totale**, cioè 672,5 miliardi (360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni). È stato proposto dalla Commissione europea il 28 maggio 2020 ([COM \(2020\) 408](#)) ed approvato in via definitiva (con emendamenti) con il [regolamento \(UE\) 2021/241](#).

"L'approvazione costituisce il passo finale di un **iter lungo e complesso**, che si è articolato tra l'altro in una maratona negoziale di quasi cinque giorni al Consiglio europeo del 17-21 luglio, lunghi triloghi con il Parlamento europeo e l'ardua ricerca di un compromesso con Polonia e Ungheria sulla proposta di regolamento sul meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto" ([Servizio Studi Senato](#)). Il 18 dicembre 2020 comunicati stampa del Consiglio dell'Unione e della Commissione europea hanno divulgato la notizia dell'avvenuto raggiungimento di un accordo provvisorio tra la Presidenza di turno tedesca del Consiglio ed il Parlamento europeo (PE). La prima approvazione del testo è intervenuta l'11 gennaio 2021 ad opera della Commissione bilancio del Parlamento europeo, in seduta congiunta con la Commissione affari economici e monetari. Il 9 e il 10 febbraio il testo è stato approvato, rispettivamente, dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Il regolamento stabilisce obiettivi, finanziamento, forme e regole di erogazione del finanziamento (art. 1). I **pilastri** su cui si basa il dispositivo sono sei (art. 3):

1. Transizione verde;
2. Trasformazione digitale;
3. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
4. Coesione sociale e territoriale;
5. Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;
6. Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

L'**obiettivo generale** del dispositivo è, naturalmente, molto ampio e sintetizzabile nei seguenti elementi (art. 4):

- Promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione;
- Migliorare la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri;
- Attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;

- Sostenere la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 e dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050, e la transizione digitale;
- Contribuire alla convergenza economica e sociale verso l'alto e ripristinare e promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione;
- Incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità;
- Contribuire all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, generando un valore aggiunto europeo.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) che "mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali" ed "esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo". Esso si basa su 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

L'**obiettivo specifico** è fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri, in stretta e trasparente cooperazione, di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza (art. 4). I traguardi e gli obiettivi, come si legge nel regolamento, sono "le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per *traguardi* i risultati qualitativi e per *obiettivi* i risultati quantitativi".

Sono previsti **due principi orizzontali** da rispettare (art. 5):

- Il sostegno finanziario fornito **non deve sostituire**, salvo casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e deve rispettare il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione;
- Il dispositivo deve finanziare unicamente le misure che rispettano il principio "**non arrecare un danno significativo**" (*do no significant harm*) in termini di cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino di biodiversità e ecosistemi.

Il principio "non arrecare un danno significativo"

La comunicazione della Commissione del 18 febbraio 2021 [C\(2021\) 1054](#) fornisce gli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" (DNSH – *do no significant harm*). Essa si basa sull'art 17 del [Regolamento UE 2020/852 sugli investimenti sostenibili \(regolamento Tassonomia\)](#), secondo il quale un'attività arreca un danno significativo:

- alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
- all'adattamento ai cambiamenti climatici, se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
- all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine;

- all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
- alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
- alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

2.2. Il finanziamento

Il dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità con le norme del TFUE e, in particolare, con il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#), relativo a un **regime generale di condizionalità** per la tutela del bilancio dell'Unione (art. 8). Secondo quest'ultimo, i pagamenti del bilancio europeo possono essere sospesi per i paesi in cui sono state accertate **violazioni dello Stato di diritto** che compromettono la gestione dei fondi.

Come detto, le risorse previste **ammontano a 672,5 miliardi** (prezzi del 2018), in coerenza con lo strumento Next Generation EU (art. 6):

- Fino a 312, 5 miliardi come sostegno finanziario non rimborsabile (sovvenzioni);
- Fino a 360 miliardi come sostegno sotto forma di prestito agli Stati membri.

Gli importi possono coprire anche le spese connesse ad attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare studi, riunioni di esperti, consultazione dei portatori di interessi, azioni di informazione e comunicazione, comprese azioni di sensibilizzazione inclusive, e la comunicazione istituzionale in merito alle priorità politiche dell'Unione (nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi del regolamento), spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali, e tutte le altre spese di assistenza tecnica e amministrativa sostenute dalla Commissione ai fini della gestione del dispositivo. Le spese possono anche riguardare i costi di altre attività di sostegno, come il controllo di qualità e il monitoraggio dei progetti sul campo e i costi della consulenza *inter pares* e degli esperti per la valutazione e l'attuazione di riforme e investimenti.

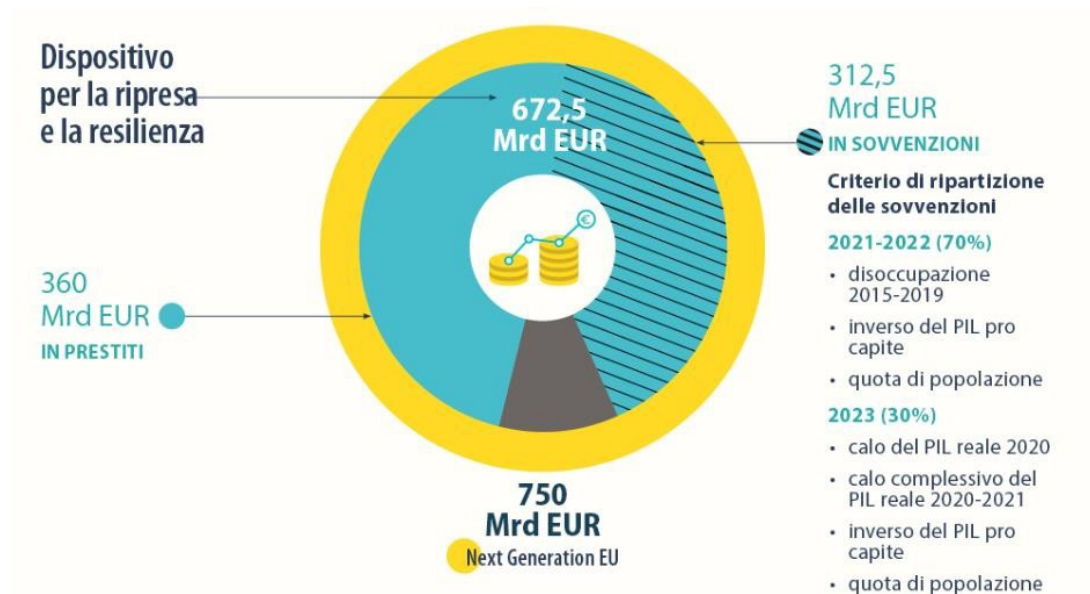
Il sostegno del dispositivo **si aggiunge** a quello fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione (art. 9). I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti, a condizione di non coprire lo stesso costo. Questa norma "consentirà di sfruttare appieno le complementarità e le sinergie con altre fonti di finanziamento esistenti, tra cui ad esempio quelle della Banca europea degli investimenti, nel tentativo di massimizzarne l'impatto ai fini della ripresa" ([Servizio Studi Senato](#)).

Il 70% delle sovvenzioni, pari a 218,7 miliardi di euro, sarà impegnato nel 2021 e 2022 in base ai seguenti **criteri** (artt. 11 e 12):

- Disoccupazione 2015-2019;
- Inverso del PIL pro capite;
- Quota di popolazione.

Il rimanente 30% sarà impegnato entro la fine del 2023 in base a criteri parzialmente diversi:

- Calo del PIL reale nel 2020;
- Calo complessivo del PIL reale nel periodo 2020-2021;
- Inverso del PIL pro capite e quota di popolazione.



Fonte: Consiglio dell'Ue

I prestiti vanno richiesti entro il 31 agosto 2023 e sono subordinati alla **stipula di uno specifico accordo** tra lo Stato membro e la Commissione (artt. 14 e 15). Ogni Stato membro può chiedere al massimo un importo **non superiore al 6,8% del suo Reddito nazionale lordo (RNL)** del 2019, anche se questa percentuale può aumentare in "circostanze eccezionali" (art. 14)³.

L'accordo di prestito ne indica l'importo, la scadenza media, la formula di fissazione del prezzo e il periodo di disponibilità, il numero massimo di rate, il piano di rimborso e gli altri elementi necessari per l'attuazione in relazione alle riforme e ai progetti di investimento interessati. Gli Stati membri beneficiari aprono un conto dedicato per la gestione del prestito ricevuto e trasferiscono il capitale e gli interessi dovuti a un conto indicato dalla Commissione (art. 15). Sono finanziabili le misure introdotte a partire dal 1° febbraio 2020 (art. 17). Gli impegni di spesa possono avere luogo fino al 2023 e i pagamenti dei contributi finanziari devono essere effettuati entro il 2026 (art. 24), data entro la quale devono essere realizzati le riforme e gli investimenti previsti dai piani ([Servizio Studi Senato](#)). È possibile ottenere prefinanziamenti nel 2021 per un importo pari al 13% del contributo, previa approvazione del piano (art. 11).

L'art. 10 del regolamento stabilisce una **clausola di condizionalità macroeconomica** "che legittima la sospensione, in tutto o in parte, di impegni e pagamenti a favore dello

³ Il Servizio Studi del Senato segnala "una mancanza di chiarezza sugli aspetti concreti dell'accordo di prestito" e che "l'eventuale accensione di un prestito avrebbe come conseguenza un aggravamento dell'esposizione debitoria" dello Stato membro ([Servizio Studi Senato](#)).

Stato membro beneficiario che non persegue una sana *governance* economica (ad esempio non adotti misure efficaci per correggere il deficit eccessivo)" ([Servizio Studi Senato](#)).

2.3. I piani per la ripresa e la resilienza

Per accedere ai finanziamenti, gli Stati membri devono **elaborare e presentare alla Commissione un piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR, altrimenti detto *Recovery Plan*), **"di norma" entro il 30 aprile**. I piani definiscono il programma di riforme e investimenti per il 2021-2026, strutturato in un pacchetto completo e coerente, che può includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati (purché in linea con la disciplina degli aiuti di Stato). Sono ammissibili anche le misure avviate dal 1° febbraio 2020, a condizione che soddisfino i requisiti del regolamento (artt. 17 e 18).

Cosa sarà considerato un *investimento* o una *riforma*?

"Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterrà gli investimenti e le riforme che avranno un impatto positivo duraturo sull'economia e sulla società. [...] Il dispositivo è aperto a un'interpretazione ampia di investimento, sotto forma di formazione di capitale in ambiti quali il capitale fisso, il capitale umano e il capitale naturale. Il capitale fisso si riferisce, ad esempio, a investimenti in infrastrutture, edifici, ma anche in alcuni beni immateriali, quali ricerca e sviluppo, brevetti o software. Il capitale umano è accumulato attraverso la spesa per la sanità, la protezione sociale, l'istruzione, la formazione e le competenze. Il capitale naturale è potenziato da azioni volte ad aumentare la quota di risorse naturali rinnovabili, a proteggere o ripristinare l'ambiente o ad attenuare i cambiamenti climatici o adattarsi ad essi. Anche le riforme dovrebbero essere intese in senso lato: azioni o processi volti a migliorare in modo duraturo il funzionamento dei mercati, delle strutture istituzionali, delle amministrazioni pubbliche, o le politiche pertinenti, come la transizione verde e la transizione digitale" ([Commissione Europea](#))

I piani per la ripresa e la resilienza devono essere **coerenti** (art. 17):

- Con le sfide e le priorità specifiche per paese individuate **nell'ambito del semestre europeo** e con quelle individuate **nell'ultima raccomandazione del Consiglio** sulla politica economica per i paesi della zona euro;
- Con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma (PNR) nell'ambito del semestre europeo, nei piani nazionali per l'energia e il clima, nei piani territoriali per una transizione giusta (Fondo per una transizione giusta), nei piani di attuazione della garanzia per i giovani, negli accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.

Semestre europeo, piani nazionali di riforma e raccomandazioni per paese

Il **semestre europeo** è "un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE. Rientra nel quadro della *governance* economica dell'Unione europea. Si concentra sul periodo di sei mesi dall'inizio di ogni anno. [...] Durante il semestre europeo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello dell'UE. [...] Il semestre europeo si articola intorno a tre nuclei di coordinamento della politica economica: riforme strutturali, con un accento sulla promozione della crescita e dell'occupazione in linea con la strategia Europa 2020; politiche di bilancio, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche in linea con il patto di stabilità e crescita; prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi" ([Consiglio dell'Unione europea](#)).

"Il semestre segue un preciso calendario in base al quale gli Stati membri ricevono consulenza a livello dell'UE ('orientamenti') e presentano successivamente i loro programmi ('programmi nazionali di riforma' e 'programmi di stabilità o di convergenza') per una valutazione a livello dell'UE. Dopo la valutazione di tali programmi, gli Stati membri ricevono raccomandazioni individuali ('raccomandazioni specifiche per paese') riguardo alle loro politiche nazionali di bilancio e di riforma. Gli Stati membri dovrebbero tener conto di tali raccomandazioni quando definiscono il bilancio dell'esercizio successivo e quando prendono decisioni relative alle politiche economiche, occupazionali, in materia di istruzione, ecc. Ove necessario, ricevono altresì raccomandazioni per la correzione di squilibri macroeconomici" ([Consiglio dell'Unione europea](#)). In particolare, le **raccomandazioni specifiche per Paese** sono un tassello fondamentale per il coordinamento delle politiche economiche dell'UE: una sorta di "pagella" sui conti pubblici dei paesi membri, sulle riforme attuate e sui Programmi nazionali di riforma ([Il Sole 24 Ore](#)). Esse "forniscono orientamenti su misura ai singoli Stati membri su come stimolare l'occupazione, la crescita e gli investimenti, mantenendo nel contempo la solidità delle finanze pubbliche", sono pubblicate ogni primavera e indicano le azioni da intraprendere per ciascun Paese nei successivi 12-18 mesi. Le raccomandazioni "adattano le priorità individuate in autunno nella strategia annuale di crescita sostenibile (a livello dell'UE) e nella raccomandazione per la politica economica della zona euro (a livello della zona euro)" ([Commissione europea](#)). Sono discusse e approvate in sede di Consiglio, solitamente a luglio. Gli elementi principali e le relative motivazioni sono sintetizzati in una comunicazione.

Il piano per la ripresa e la resilienza, debitamente motivato e giustificato, **deve comprendere** (art. 18):

- a) Una spiegazione del modo in cui rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata **alla situazione socioeconomica** dello Stato membro e contribuisce in modo appropriato a tutti i sei pilastri previsti, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato;
- b) Una spiegazione del modo in cui contribuisce ad affrontare in modo efficace **tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide**, individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese;
- c) Una spiegazione dettagliata del modo in cui rafforza **il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
- d) Una spiegazione del modo in cui garantisce che nessuna misura prevista arrechi **un danno significativo agli obiettivi ambientali** (principio "non arrecare un danno significativo")⁴;
- e) Una spiegazione del modo in cui le misure previste contribuiscono alla **transizione verde** o ad affrontare le sfide che ne conseguono, che indichi se tali misure costituiscono **almeno il 37%** della dotazione totale del piano;
- f) Una spiegazione del modo in cui le misure contribuiscono alla **transizione digitale** o ad affrontare le sfide che ne conseguono, che indichi se tali misure costituiscono **almeno il 20%** della dotazione totale del piano;

4 Per agevolare gli Stati membri nella redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, la Commissione ha preparato una lista di controllo, contenuta nella comunicazione [C\(2021\) 1054](#) del 18 febbraio 2021, che verrà utilizzata per valutare se e in che modo ogni misura rispetta il principio "non arrecare un danno significativo".

- g) Se del caso, per gli investimenti nelle capacità e nella connettività digitali, un'autovalutazione della **sicurezza** basata su criteri oggettivi comuni che identifichi eventuali problemi di sicurezza e specifici in che modo tali questioni saranno affrontate al fine di conformarsi alla pertinente normativa dell'Unione e nazionale⁵;
- h) Se le misure comprendono o meno **progetti transfrontalieri o multinazionali**;
- i) **I traguardi e gli obiettivi previsti** e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026;
- j) I progetti di investimento previsti e il relativo **periodo di investimento**;
- k) La **stima dei costi totali** delle riforme e degli investimenti, fondata su una motivazione adeguata e su una spiegazione di come tale costo sia in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e commisurato all'impatto economico e sociale nazionale atteso;
- l) Se del caso, informazioni su **finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti**;
- m) Le **misure di accompagnamento** che possono essere necessarie;
- n) Una giustificazione della **coerenza del piano** e una spiegazione della sua coerenza rispetto ai principi, ai piani e ai programmi di cui all'articolo 17;
- o) Una spiegazione del modo in cui le misure contribuiscono alla **parità di genere** e alle **pari opportunità per tutti**, in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU;
- p) Le modalità per **il monitoraggio e l'attuazione** del piano, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori;
- q) Una sintesi del **processo di consultazione** condotto e del modo in cui il piano tiene conto dei contributi dei portatori di interessi;
- r) Una spiegazione riguardo al sistema predisposto per prevenire, individuare e correggere **la corruzione, la frode e i conflitti di interessi** nell'utilizzo dei fondi forniti e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;
- s) Se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di **prestito** e i target intermedi supplementari;
- t) Qualsiasi **altra informazione** pertinente.

Nel preparare i loro piani, gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di organizzare uno **scambio di buone pratiche** e un'**assistenza** nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico⁶ e sono incoraggiati a promuovere sinergie con i piani di altri Stati (art. 18). L'attuazione del dispositivo è

5 Nei *considerando* del regolamento si legge: "Garantire un alto livello di sicurezza informatica e fiducia nelle tecnologie è un presupposto indispensabile per il successo della trasformazione digitale nell'Unione. Nelle conclusioni del 1° e 2 ottobre 2020 il consiglio europeo ha invitato l'Unione e i suoi Stati membri ad avvalersi appieno del pacchetto di strumenti per la cibersicurezza del 5G, adottato il 29 gennaio 2020, e in particolar modo ad applicare le pertinenti restrizioni ai fornitori ad alto rischio per gli asset chiave definiti critici e sensibili nelle valutazioni dei rischi coordinate a livello di Unione. Il Consiglio europeo ha sottolineato che i potenziali fornitori del 5G devono essere valutati sulla base di criteri oggettivi comuni".

6 Lo strumento di sostegno tecnico "aiuterà i Paesi UE nell'accedere ai finanziamenti previsti dal Fondo per la ripresa e la resilienza" ed ha "l'obiettivo di assistere le autorità nazionali nella preparazione, la modifica, l'attuazione e la revisione dei piani nazionali, necessari per ricevere il sostegno previsto dal Recovery. [...] Lo strumento "disporrà di un bilancio complessivo di 864 milioni di euro nel periodo 2021-2027. [...] Per ricevere supporto tecnico, come ad esempio delle competenze relative a un cambiamento di certe politiche o per preparare una strategia di riforma, uno Stato membro dovrà presentare una richiesta alla Commissione entro il 31 ottobre, delineando le aree politiche su cui si concentreranno i lavori" ([Parlamento europeo](#)).

coordinata da un'apposita Task Force per il recupero e la resilienza (RECOVER) della Commissione, responsabile della gestione dell'attuazione e del coordinamento del semestre europeo, che riferisce alla presidente della Commissione von der Leyen.

2.4. La valutazione della Commissione europea

La Commissione valuta (art. 19) il piano **entro due mesi** dalla presentazione ufficiale, agendo in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato. I criteri di valutazione riprendono quasi tutti gli elementi che devono essere presenti nel piano, così come sopra descritti, e riguardano **la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano**. A seguito del processo di valutazione, la Commissione attribuisce al Piano un *rating* in base a ciascuno dei criteri di valutazione. A fini di semplificazione ed efficienza, il sistema prevede *rating* compresi tra A (punteggio più alto) e C (punteggio più basso).

La Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il piano per la ripresa e la resilienza, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole.

Se valuta **negativamente** il piano, la Commissione è tenuta a comunicarlo in forma debitamente motivata entro due mesi (art. 19). Se lo valuta positivamente, la Commissione formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, che la adotta a maggioranza qualificata, **di norma entro quattro settimane**. L'importo del contributo finanziario dipende dalla misura in cui il piano soddisfa i criteri di valutazione stabiliti (pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza) (art. 20).

La proposta della Commissione stabilisce: le riforme e i progetti di investimento da attuare, il contributo finanziario da erogare a rate successivamente al conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati, il contributo finanziario e, se del caso, l'importo del sostegno sotto forma di prestito da erogare in forma di prefinanziamento, la descrizione delle riforme e dei progetti di investimento e l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza, il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i target intermedi e i target finali, le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del piano, gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti (art. 20).

Se il piano non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio (art. 20). Lo Stato membro può proporre un piano modificato o un nuovo piano.

Per quanto riguarda le disposizioni finanziarie, gli Stati membri devono adottare le misure opportune per **tutelare gli interessi finanziari dell'Unione** e garantire che l'utilizzo dei fondi assicuri la prevenzione, l'individuazione e la rettifica **delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi**. Inoltre, essi devono prevedere un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto (art. 22).

Gli Stati membri possono presentare alla Commissione le richieste di pagamento del contributo e del prestito due volte l'anno, dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati nel piano (art. 24). L'art. 24 disciplina nel dettaglio anche i casi di sospensione e risoluzione degli accordi. "In questa fase si

inserirsi la procedura, concordata in sede di [Consiglio europeo](#), che la stampa ha definito **freno d'emergenza**: qualora uno o più Stati membri ritengano che vi siano stati seri scostamenti dall'adempimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, potrebbe richiedere di deferire la questione al successivo Consiglio europeo. Nessuna decisione potrà essere assunta finché il Consiglio europeo o l'Ecofin, da esso delegato, non abbiano discusso la questione 'in maniera esaustiva'. Per tale procedura si prevede, 'di regola', una durata non superiore a tre mesi. Il PE dovrebbe essere prontamente informato. In quest'ottica, l'art. 24 prevede che 'in presenza di circostanze eccezionali l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario [...] può essere rinviata fino a tre mesi'" ([Servizio Studi Senato](#)).

2.5. Il Dialogo sulla ripresa e la resilienza

Il dispositivo stabilisce un articolato *Dialogo sulla ripresa e la resilienza*, i cui elementi essenziali sono i seguenti:

- La Commissione trasmette simultaneamente i piani al Parlamento europeo e al Consiglio, così come presentati ufficialmente dagli Stati membri, e le proposte di decisioni di esecuzione del Consiglio (art. 25);
- Le commissioni competenti del Parlamento europeo possono invitare ogni due mesi la Commissione a discutere i vari aspetti dei piani e delle loro attuazioni e il Parlamento europeo può esprimere il proprio parere in risoluzioni. La Commissione deve tenere conto di qualsiasi elemento derivante dalle opinioni espresse attraverso il dialogo (art. 26).
- Entro il 31 luglio 2022 la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo, riguardante: una valutazione della misura in cui l'attuazione dei piani è in linea con l'ambito di applicazione e contribuisce all'obiettivo generale del dispositivo, una valutazione quantitativa del contributo dei piani al raggiungimento dell'obiettivo climatico (almeno il 37%), di quello digitale (almeno il 20%) e di quelli relativi ai sei pilastri e lo stato di attuazione dei piani (art. 26).
- La commissione competente del Parlamento europeo può invitare la Commissione a presentare i principali risultati della relazione di riesame (art. 26).
- Lo Stato membro interessato riferisce due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del piano (art. 27).
- Infine, la Commissione e gli Stati membri promuovono le sinergie e assicurano un efficace coordinamento tra il dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione (art. 28)⁷.

Per quanto riguarda **il monitoraggio e la valutazione**, la Commissione:

- Sorveglia l'attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi (art. 29), comunica i risultati e riferisce ex post in merito alle spese finanziate dal dispositivo;
- Istituisce un quadro di valutazione della ripresa e della resilienza che illustra i progressi dell'attuazione dei piani in ciascuno dei sei pilastri previsti. Il quadro costituisce il sistema di comunicazione dei risultati del dispositivo, delinea i progressi dell'attuazione dei piani (art. 30) e funge da base per il dialogo sulla ripresa e sulla resilienza.
- Presenta: una relazione annuale in merito all'attuazione del dispositivo, che contiene informazioni sui progressi compiuti (art. 31); entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo; entro il 31 dicembre 2028, una relazione di valutazione ex post indipendente. Le due ultime relazioni esaminano il conseguimento degli obiettivi, dell'efficienza nell'uso delle risorse e del valore aggiunto europeo e se tutti gli obiettivi e tutte le azioni

⁷ Il Servizio Studi del Senato segnala che "nel corso delle negoziazioni il coinvolgimento del Parlamento europeo è stato ampliato rispetto alla proposta originaria della Commissione" ([Servizio Studi Senato](#)).

siano ancora pertinenti. La relazione di valutazione ex post contiene una valutazione globale del dispositivo e informazioni sul suo impatto nel lungo periodo (art. 32).

La Commissione può avviare attività di **comunicazione** per garantire la visibilità del finanziamento dell'Unione, anche attraverso attività di comunicazione congiunte con le autorità nazionali interessate, e azioni di informazione e comunicazione sul dispositivo, sulle azioni intraprese e sui risultati ottenuti (art. 34).

2.6. Gli orientamenti generali per la predisposizione dei piani

La Commissione ha predisposto una **guida per gli Stati membri**, dove vengono indicati [orientamenti aggiuntivi e più specifici](#) e un [modello standard](#) per la predisposizione dei Piani. Gli orientamenti e il modello standard sono stati presentati il 22 gennaio 2021 ed aggiornano quelli pubblicati il 17 settembre contestualmente e nell'ambito della **Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021** (ASGS) ([COM\(2020\)575](#)), lanciata dalla Commissione e basata sul principio della sostenibilità competitiva.

In particolare, "le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell'equità e della stabilità macroeconomica individuate nell'ASGS dello scorso anno restano i principi guida sottesi ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri e a riforme ed investimenti nazionali. Queste dimensioni sono al centro del semestre europeo e garantiscono che la nuova agenda per la crescita contribuisca a gettare le basi per una ripresa verde, digitale e sostenibile" ([Commissione europea](#))⁸.

La Commissione, "in considerazione della loro rilevanza in tutti gli Stati membri, dei cospicui investimenti necessari e della capacità di creare occupazione e crescita e trarre vantaggio dalla transizione verde e digitale", incoraggia gli Stati membri a includere nei loro piani investimenti e riforme volti nei seguenti settori, **denominati Progetti Faro (flagships)**:

1. *Utilizzare più energia pulita (Power up)*: utilizzare 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 adeguate alle esigenze future per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e l'estensione dei trasporti pubblici;
4. *Collegare (Connect)*: estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G;
5. *Modernizzare (Modernise)*: digitalizzare la pubblica amministrazione 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;

⁸ "Anche la Strategia annuale per una crescita sostenibile fornisce degli orientamenti sulla redazione dei Piani e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento. Sostiene, in particolare, che in fase di valutazione dei progetti la Commissione attribuirà una grande importanza alla circostanza che siano indicati tappe ed obiettivi specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e con scadenze precise, con relativi indicatori rilevanti e solidi" ([Servizi Studi Senato e Camera](#)).

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 Commissione, negli orientamenti per la predisposizione dei piani, invita gli Stati membri (tra moltissime altre indicazioni) a individuare quali progetti faro europei beneficeranno dei finanziamenti del piano. Per ciascun progetto faro, gli Stati membri sono invitati a descrivere lo *status quo* (strategie e obiettivi nazionali esistenti) e come possono essere invece ulteriormente sviluppati per soddisfare le ambizioni 2025 a livello UE ([Servizi Studi Senato e Camera](#)).

La guida per la predisposizione dei piani è **molto dettagliata** e fornisce un vero e proprio indice ragionato dei contenuti dei piani, che dovranno articolarsi in quattro parti:

- Parte I: obiettivi generali e coerenza del Piano;
- Parte II: descrizione delle riforme e degli investimenti;
- Parte III: complementarità e attuazione del Piano;
- Parte IV: impatto complessivo.

3. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) dell'Italia

3.1. Le caratteristiche generali del Piano

Il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato, dopo un **percorso piuttosto elaborato**, la [proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(Recovery Plan\)](#), inviandola alle camere. La sua **missione di fondo** è "agganciare e governare i fattori determinanti della crescita del prossimo decennio, coinvolgendo tutti i cittadini e le realtà economiche e sociali in uno sforzo collettivo nazionale, affrontando i nodi strutturali che hanno frenato lo sviluppo italiano per un tempo troppo lungo".

Come si legge nel documento, l'iter di predisposizione e approvazione del Piano è stato il seguente:

- Dapprima il Governo ha incaricato un comitato di esperti, coordinati da Vittorio Colao, di elaborare delle proposte per il Piano di Rilancio del Paese;
- Nel giugno 2020, il Governo ha organizzato, a Villa Pamphilj a Roma, *Progettiamo il Rilancio*, una serie di incontri con istituzioni, imprese, organizzazioni sindacali e della società civile;
- Successivamente, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha assunto il coordinamento dei lavori, incaricando il Comitato Tecnico di Valutazione di gestirne i lavori;
- In settembre, il CIAE ha approvato le Linee Guida per la redazione del PNRR, coerenti con quelle indicate dalla Commissione europea, sottoposte all'esame del Parlamento italiano;
- Le Camere si sono pronunciate il 13 e 14 ottobre con un atto di indirizzo;
- Su questa base, il Governo, ha intrapreso un dialogo informale con la task force della Commissione Europea e presentato una bozza di Piano, "che è servita da documentazione di base per il confronto con le forze politiche di maggioranza";
- Il Piano è stato quindi significativamente rivisto, approvato il 12 gennaio 2021 e inviato alle camere ai fini dell'adozione definitiva.

Il Piano si articola in **6 Missioni**, che raggruppano **16 Componenti funzionali** (come da indicazioni della Commissione europea). Le Componenti, a loro volta, si articolano in **48 Linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti. I singoli Progetti di investimento

"sono stati selezionati secondo criteri volti a concentrare gli interventi su quelli trasformativi, a maggiore impatto sull'economia e sul lavoro". Si tratta in parte di "progetti in essere", in parte di "nuovi progetti". Per ogni Missione sono indicate le **riforme necessarie** a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più Componenti.

Le **sei Missioni** costituiscono "tematiche" strutturali di intervento (si veda oltre per un'analisi dettagliata), e sono:

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.

Nel documento licenziato dal Governo si legge che il Piano è:

- **di Ripresa**, perché fronteggia l'impatto della crisi pandemica. La ripresa italiana "non dovrà riportarci al 'tempo di prima'. Dovrà costruire un'Italia nuova, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale" e "liberare il potenziale di crescita dell'economia, incrementare la produttività, creare nuova occupazione e migliorare la qualità del lavoro e dei servizi di cittadinanza, a partire dalla salute e dall'istruzione";
- **di Resilienza**, perché "la pandemia e l'emergenza ecologica pongono al centro della nostra attenzione gli eventi estremi del presente e del futuro". La resilienza "è la preparazione ad affrontarli", "l'adattamento richiesto alle nostre filiere produttive all'interno dei cambiamenti della globalizzazione e delle nuove frontiere tecnologiche" e "la capacità di preparare il futuro, di governare le trasformazioni senza subirle".
- **di Riforma**, perché gli investimenti sono accompagnati da "strategia di riforme, come elemento 'abilitante e catalizzatore'", in linea con le raccomandazioni specifiche al Paese della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR). L'attuazione delle riforme, perciò, "sarà parte integrante del Piano".

Le raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2019 e il 2020

Il PNRR riprende in larga parte i contenuti delle due ultime raccomandazioni specifiche del Consiglio dell'Ue per l'Italia.

Le [raccomandazioni per il 2019 e il 2020](#) invitano l'Italia a:

- Ridurre la spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL; ridurre il rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, contrastare l'evasione fiscale, attuare le passate riforme pensionistiche;
- Contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare garantendo servizi di assistenza all'infanzia; migliorare i risultati scolastici e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali;
- Incentrare la politica economica connessa agli investimenti sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese;

- Ridurre la durata dei processi civili; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione;
 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per quelle di piccole e medie dimensioni; migliorare il finanziamento non bancario per le imprese più piccole e innovative.
- Le [raccomandazioni per il 2020 e il 2021](#) invitano l'Italia a:
- Attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia di COVID-19 e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali;
 - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi COVID-19 sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;
 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, comprese le PMI, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale;
 - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

3.2. I nodi da risolvere

L'**insoddisfacente crescita italiana**, secondo il Piano, "è dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a **fattori strutturali**": dinamica demografica declinante e basso tasso di natalità, ridotta dimensione media delle imprese e insufficiente competitività del sistema-Paese, peso dell'elevato debito pubblico, incompleta transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Le statistiche sui risultati italiani nell'istruzione, nell'innovazione tecnologica e nella produttività "evidenziano significativi ritardi nei confronti dei principali partner europei, così come marcate disparità regionali, acuite dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

In questo quadro si inseriscono, aggravandolo, le **ricadute economiche della pandemia**. Le perdite di occupazione, sebbene attutate dalle misure messe in campo dal Governo, sono state molto forti fra i lavoratori (specialmente giovani) con contratto a tempo determinato e autonomi. "Alcuni posti di lavoro potrebbero essere definitivamente perduti – anche per il progredire delle nuove tecnologie digitali – e sarà necessario affrontare un processo di riallocazione fra settori e territori". Si sono ampliate, già dalla crisi del 2008, le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali.

Inoltre, "le **calamità naturali** che hanno ripetutamente colpito il Paese, dai terremoti a eventi indotti anche dai cambiamenti climatici, come frane e alluvioni, hanno provocato enormi danni, aggravati dal degrado delle infrastrutture e dall'abbandono di alcuni territori, in particolare nelle aree interne", evidenziando una "pressante esigenza di migliorare la resilienza delle infrastrutture".

Infine, "la **debole capacità amministrativa** del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni". Nel Piano, perciò, viene promossa "un'ambiziosa" riforma per la

Pubblica Amministrazione: "uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, accompagnandoli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale".

3.3. Gli assi strategici

L'azione di rilancio del Paese è guidata da **tre assi strategici**, condivisi a livello europeo:

- Digitalizzazione e innovazione;
- Transizione ecologica;
- Inclusione sociale.

▪ Digitalizzazione e innovazione

Digitalizzazione e innovazione sono "decisive per migliorare radicalmente la competitività dell'economia, la qualità del lavoro, e la vita delle persone, e per rendere l'Italia protagonista della competizione tecnologica globale". Esse "caratterizzano ogni politica di riforma del Piano, dal fisco alla pubblica amministrazione". Del resto, il dispositivo per la ripresa e la resilienza dell'Ue stabilisce che almeno il 20% degli investimenti dei piani sia finalizzato in tecnologie, infrastrutture e processi digitali. Sul fronte dell'innovazione, essendo l'Italia un "innovatore moderato", sotto la media europea, occorrerà aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo, pubblici e privati, e competere sulla frontiera tecnologica.

▪ Transizione ecologica

La transizione ecologica "sarà la base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale, in linea con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite". Sarà necessario "ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e del Green Deal europeo" e "migliorare l'efficienza energetica e nell'uso delle materie prime delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria nei centri urbani e delle acque interne e marine". Occorreranno anche interventi per la prevenzione e il contrasto al dissesto del territorio, una gestione efficace e integrata del ciclo dei rifiuti e una gestione sostenibile del patrimonio agricolo e forestale. Del resto, la riconversione ecologica "può e deve rappresentare anche un terreno di nuova competitività per molta parte del nostro sistema produttivo". Servono grandi investimenti per indirizzare le filiere industriali "verso prodotti e processi produttivi efficienti riducendo gli impatti ambientali in misura importante", con particolare riferimento all'economia circolare. Inoltre, si dovrà investire nella "bellezza" del Paese, "per consolidare la capacità di attrazione di flussi turistici e le potenzialità dell'enorme patrimonio storico, culturale e naturale", rispondere alla crisi del settore dovuta alla pandemia e "diffondere lo sviluppo sostenibile a livello territoriale, per realizzare l'inclusione sociale e offrire ai giovani nuove opportunità attraverso le industrie culturali e creative e l'attività sportiva e per accompagnare il risanamento delle aree urbane e la ripresa delle aree interne".

▪ Inclusione sociale

Crescita inclusiva e coesione sociale e territoriale sono due pilastri fondamentali del piano, anche perché, secondo le indicazioni di Next Generation EU, "lo sviluppo sostenibile è

legato alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze, fra le aree geografiche e fra le persone". Per l'Italia, perciò, "la drastica riduzione delle disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, è un obiettivo di crescita economica, oltre che di giustizia sociale e coesione territoriale". La diminuzione dei divari deve partire con l'investimento negli asili nido e nelle strutture scolastiche e "potrà liberare il potenziale di tutti i territori italiani, generando nuove opportunità di lavoro di qualità nella transizione ecologica e digitale, soprattutto per i giovani e per le donne". La pandemia, poi, "ha mostrato l'irrinunciabile valore sociale ed economico della sanità territoriale, il cui miglioramento passa per l'investimento nei servizi di prossimità e nella dotazione tecnologica e digitale". Infine, l'inclusione promossa dal Piano è strettamente legata "al protagonismo degli attori sociali e del terzo settore, con un forte coinvolgimento delle reti di cittadinanza e dell'economia sociale".

3.4. Le priorità trasversali e le riforme

Oltre agli assi strategici, il Piano individua **tre priorità trasversali**, perseguite non in singoli interventi circoscritti nelle specifiche componenti, ma in tutte le missioni, in un approccio integrato e orizzontale.

- **Parità di genere**, che mira all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere: occorre "realizzare una piena parità di accesso economica e sociale della donna mettendo la parità di genere come criterio di valutazione di tutti i progetti (*gender mainstreaming*) e promuovendo una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto".
- **Giovani**, attraverso l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali: l'obiettivo è "garantire la piena partecipazione dei giovani alla vita culturale, economica e sociale del Paese, innanzitutto investendo sul loro futuro in termini di istruzione e ricerca e intervenendo con politiche atte a incrementare il livello di occupazione".
- **Sud e riequilibrio territoriale**, con l'intento di ridurre i divari territoriali e "liberare il potenziale inespresso di sviluppo del Mezzogiorno, massimizzando nelle Linee di intervento di ciascuna Missione i progetti volti al perseguimento dell'obiettivo, che vale anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli interventi".

Come detto, il Piano individua delle **riforme di contesto**, in sintonia con le raccomandazioni specifiche al paese della Commissione europea.

- **Riforma della Giustizia**: la complessità e la lentezza della Giustizia minano "la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese". Occorrono "azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali". È necessario anche "potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario".
- **Riforma fiscale**: nel Piano si legge che occorre una "riforma di alcune componenti del sistema tributario italiano, in particolare l'Irpef, per renderlo più equo, semplice ed efficiente". Dopo la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro prevista dalla legge di bilancio 2021, occorre "una revisione complessiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'equità e della progressività, accompagnata da una costante azione di lotta all'evasione e incentivazione della *tax compliance*".

▪ **Riforma del mercato del lavoro:** in questo settore occorre maggiore equità: "l'obiettivo è tutelare i lavoratori vulnerabili anche attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, promuovere nuove politiche attive del lavoro per accompagnare la transizione ecologica e digitale, garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro per assicurare un'esistenza libera e dignitosa". Si dovrà agire anche sulla formazione lungo tutto l'arco della vita.

▪ **Riforma della concorrenza:** per promuovere la concorrenza, "il Piano sostiene la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*, nonché attraverso l'ammodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica, 5G e satellitari, collegate all'utente finale, per assicurare una parità di accesso al mercato in ogni area del Paese". Verrà introdotta una riforma delle concessioni statali per garantire maggiore trasparenza, un corretto equilibrio fra l'interesse pubblico e privato e il miglioramento del servizio per gli utenti.

Assi strategici, Missioni, Priorità trasversali e Riforme di contesto del PNRR Quadro riassuntivo

Assi strategici	Missioni	Priorità trasversali	Riforme di contesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Digitalizzazione e innovazione ▪ Transizione ecologica ▪ Inclusione sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura ▪ Rivoluzione verde e transizione ecologica ▪ Infrastrutture per una mobilità sostenibile ▪ Istruzione e ricerca ▪ Inclusione e coesione ▪ Salute 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parità di genere ▪ Giovani ▪ Sud e riequilibrio territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riforma della Giustizia ▪ Riforma fiscale ▪ Riforma del mercato del lavoro ▪ Riforma della concorrenza

Piani nazionali: cenni all'esperienza di Francia, Germania e Spagna

"Secondo fonti di stampa risalenti al 10 febbraio 2021, diciannove Stati membri avrebbero già sottoposto alla Commissione i propri Piani o elementi di essi (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria). Altri otto Stati (Austria, Estonia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia) non avrebbero invece ancora presentato alcun documento".

Francia

"In Francia il sito Internet www.gouvernement.fr/france-relance è interamente dedicato al piano nazionale. La voluminosa proposta di piano francese individua tre grandi priorità, a cui destinare risorse per 100 miliardi di euro:

- 1) ecologia, che prevede interventi per complessivi 30 miliardi di euro. Comprende tra l'altro misure finalizzate a rinnovo energetico, tutela della biodiversità, decarbonizzazione dell'industria, economia circolare, transizione agricola, mari, infrastrutture e mobilità verdi e tecnologie verdi;
- 2) competitività (34 miliardi di euro), in cui si approfondiscono tra l'altro la fiscalità e il finanziamento delle imprese, il sostegno alle esportazioni, la sovranità tecnologica e la cultura;
- 3) coesione, a cui si prevede di destinare 36 miliardi di euro (salvaguardia dell'occupazione, disabilità, gioventù, formazione professionale, ricerca, sanità, territori, sostegno agli individui più

deboli).

Sul sito Internet dedicato, il “tableau de bord” riassume le tappe di realizzazione del Piano”.

Germania

"La proposta di piano tedesco è articolata in sei diversi settori di interesse:

- 1) politica climatica e transizione energetica;
- 2) digitalizzazione dell'economia e dell'infrastruttura;
- 3) digitalizzazione dell'istruzione;
- 4) rafforzamento dell'inclusione sociale;
- 5) rafforzamento di un sistema sanitario resiliente alle pandemie;
- 6) pubblica amministrazione moderna e riduzione delle barriere all'investimento".

L'incidenza dell'azione per il clima è pari al 42,7% della spesa globale, quella per la digitalizzazione pari al 25,2%.

Spagna

"Il Piano di ripresa, trasformazione e resilienza è stato presentato il 7 ottobre 2020 e preannuncia una strategia finalizzata a mobilitare i trasferimenti (72 miliardi di euro) nei primi tre anni della ripresa (2021-2023) al fine di massimizzarne l'impatto sulla ricostruzione dell'economia. Il ricorso ai prestiti avrebbe luogo in un secondo momento per completare il finanziamento dei progetti in corso. Vengono illustrati i criteri guida per una Spagna verde, digitale, neutra dal punto di vista di genere e coesa. Si elencano quindi dieci leve di riforma strutturale per una crescita sostenibile e inclusiva (lotta contro lo spopolamento rurale e sviluppo rurale; infrastrutture e ecosistemi resilienti; una transizione energetica giusta e inclusiva; un'amministrazione per il XXI secolo; modernizzazione e digitalizzazione del tessuto industriale e delle SME, ripresa del settore turistico e promozione della Spagna come paese imprenditoriale; impegno per la scienza e l'innovazione e rafforzamento delle capacità del sistema sanitario nazionale; istruzione e conoscenza, apprendimento permanente e rafforzamento delle capacità; nuova economia assistenziale e politiche di occupazione; promozione della cultura e dell'industria dello sport; modernizzazione del sistema fiscale)" ([Servizio Studi Senato e Camera - Settimana parlamentare europea 2021](#)).

3.5. I fondi

Dell'insieme dei fondi europei compresi nel QFP 2021-2027 e in Next Generation EU, l'Italia avrebbe a disposizione **circa 309 miliardi** di euro per il periodo 2021-2029. Come scrivono i Servizi Studi di Senato e Camera, "di tale somma, seguendo un approccio integrato all'impiego delle risorse disponibili, il Governo italiano ha deciso di impiegare nel finanziamento del PNRR: **196,5 miliardi** di euro, tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (127,6 miliardi)", previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, "che il Governo ha deciso di utilizzare integralmente; **13,0 miliardi** di REACT-EU" ([Servizio Studi Senato e Camera](#)).

Il Governo "avverte che, con riguardo al valore dei saldi, in questa proposta di PNRR le risorse programmate a valere sul RRF ammontano a **210,91 miliardi** e sono superiori ai 196,5 miliardi assegnati all'Italia, con una **eccedenza di 14,45 miliardi**. La ragione di questa scelta è motivata da due considerazioni: la possibilità che una parte degli interventi sia finanziato da risorse private, generando un effetto leva che ridurrebbe l'impatto sui saldi della PA; l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un 'margine di sicurezza' che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati. [...]. La

previsione complessiva di spesa considerata dal PNRR, dunque, comprensiva della quota REACT-EU, ammonta dunque a **223,9 miliardi**" ([Servizio Studi Senato e Camera](#)).

Tuttavia, secondo fonti di stampa, dal gruppo di lavoro del nuovo Governo Draghi "è emersa l'intenzione" di **tagliare proprio i 14 miliardi di progetti "in eccedenza"**: dunque, "l'entità dei progetti, che erano stati fissati a quota 223,9 miliardi, torna ad essere allineata alle risorse a quota 209,5 da spendere lungo il periodo stabilito di sei anni". In questo modo, si eviterebbe il rischio di aprire "un buco nei conti pubblici già da quest'anno" in caso "di approvazione totale dei progetti da parte di Bruxelles o mancato funzionamento dell'effetto leva". Il governo "si sarebbe infatti dovuto impegnare per 14,4 miliardi di iniziative che, in mancanza di fondi europei, sarebbero rimasti scoperti e di conseguenza avrebbero dovuto trovare copertura in deficit nelle casse dello Stato" ([La Repubblica](#)).

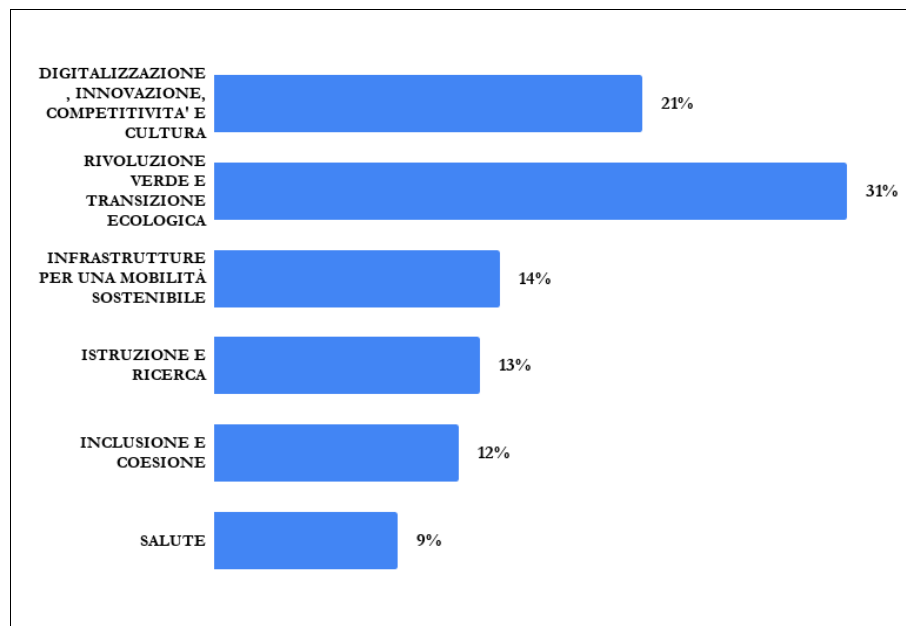
La previsione di spesa **aumenta a 311,9 miliardi**, in sinergia con l'utilizzo di altre risorse europee: "concorrono a determinare la differenza tra quest'ultimo importo e quello di 223,9 miliardi [...] la sinergia con risorse dei fondi strutturali per 7,9 miliardi (di cui 6,9 a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo come concorso ad interventi di forestazione contributo, a carico del Fondo FEASR) nonché **80 miliardi** a valere sulla 'programmazione di bilancio' per il periodo 2021-2026, ossia fino al termine di utilizzo delle risorse NGEU. In proposito, andrebbe preliminarmente chiarito se tale ultimo importo di 80 miliardi "riguardi esclusivamente la programmazione nazionale di bilancio ovvero includa sia fondi europei sia corrispondenti linee di cofinanziamento nazionale" ([Servizio Studi Senato e Camera](#)).

Risorse del dispositivo Next Generation EU per Missione (miliardi di euro)

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,68	20,3	31,98	-	31,98
4. Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
5. Inclusione e coesione	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62
6. Salute	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
<i>Totale</i>	<i>65,70</i>	<i>145,22</i>	<i>210,91</i>	<i>13,00</i>	<i>223,1</i>

Fonte: elaborazione da PNRR

Risorse del dispositivo Next Generation EU per Missione (percentuale sul totale)



Fonte: elaborazione da PNRR

"In linea con le indicazioni formulate a livello europeo, il PNRR fornisce una **valutazione dell'impatto macroeconomico** degli investimenti e delle riforme strutturali previsti, pur riconoscendo che si tratta di un esercizio preliminare rispetto a quello che si potrà realizzare una volta che tutti i dettagli dei progetti e delle riforme saranno pienamente definiti. La stima si limita a considerare soltanto l'effetto della spesa per investimenti e incentivi addizionale rispetto a quella già inclusa nello scenario tendenziale di finanza pubblica e si basa sull'ipotesi che oltre il 70% dei fondi addizionali sarà destinato al finanziamento di investimenti pubblici ad elevata efficienza, che la gran parte del restante 30% sarà destinato a incentivi agli investimenti delle imprese e a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, infine, che le amministrazioni pubbliche siano progressivamente più efficienti nell'attuazione dei progetti. Rispetto allo scenario base (cioè in assenza degli investimenti e degli incentivi del Piano), il Governo stima un effetto positivo sul PIL con un andamento crescente quasi lineare nel tempo, a partire da circa 0,5 punti percentuali nell'anno 2021 e fino a circa 3 punti percentuali nel 2026 (anno in cui tutte le risorse del Piano dovranno essere state spese), per un effetto complessivo nel periodo di oltre 10 punti percentuali di PIL" ([Camera dei deputati](#)).

3.6. Le Missioni e le Componenti: una prima analisi

Di seguito vengono descritte sommariamente le Missioni e le Componenti del PNRR, indicandone gli obiettivi generali e le risorse dedicate. Si rinvia ad un ulteriore approfondimento l'analisi delle linee di intervento (e dei progetti) previsti per ogni singola Componente, di cui si fornisce comunque un esempio nel par. 3.7.

▪ Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

La missione "si pone come obiettivo la modernizzazione del Paese, abbracciando la rivoluzione digitale, sia nella Pubblica Amministrazione sia nel suo sistema produttivo, le necessarie riforme 'di sistema', quella della Giustizia e la piena realizzazione di quella della PA, e – infine – investendo nei settori che più caratterizzano l'Italia e ne definiscono l'immagine nel mondo: il turismo e la cultura".

Le risorse dedicate sono pari a 46,3 miliardi, il 21% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	-	11,75
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
Turismo e Cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	-	8,00
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68

Fonte: elaborazione da PNRR

▪ Rivoluzione verde e transizione ecologica

La missione riguarda "i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento". Comprende tre dei programmi *flagship* di Next Generation EU: *Power up* (rinnovabili e produzione e trasporto di idrogeno verde), *Renovate* (efficienza energetica degli edifici), *Recharge and Refuel* (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno).

Le risorse dedicate sono pari a 69,8 miliardi, il 31% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80
Impresa Verde ed Economia Circolare	-	5,90	5,90	1,10	7,00
Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55
Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03

Fonte: elaborazione da PNRR

▪ Infrastrutture per una mobilità sostenibile

La missione "punta a completare, entro il 2026, una prima e significativa tappa di un percorso di più lungo termine verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale, tenuto conto delle specificità della orografia del territorio italiano". L'obiettivo è realizzare e completare opere che fanno parte di progetti infrastrutturali europei o che colmino lacune, in particolare del Mezzogiorno e delle Isole, "aggiungendo risorse a progetti già esistenti e accelerandoli, nonché introducendone di nuovi".

Le risorse dedicate sono pari a 31,98 miliardi, il 14% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	11,68	20,30	31,98	-	31,98
Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	-	28,30
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68

Fonte: elaborazione da PNRR

▪ Istruzione e ricerca

La missione è "particolarmente focalizzata sulle generazioni future" e "affronta il tema strutturale più importante per rilanciare la crescita, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali". I suoi obiettivi sono "garantire le competenze e le abilità necessarie per affrontare le sfide presenti e future, intervenendo sui percorsi scolastici e universitari degli studenti, sostenendo il diritto allo studio e accrescendo l'incentivo delle famiglie a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani, e "rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni".

Le risorse dedicate sono pari a 28,49 miliardi, il 13% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72
Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77

Fonte: elaborazione da PNRR

▪ Inclusione e coesione

La missione "ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne". Particolare attenzione è dedicata alle politiche di sostegno alle transizioni occupazionali e all'occupazione, con riferimento alla qualità dei posti di lavoro creati.

Le risorse dedicate sono pari a 27,6 miliardi, il 12% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62
Politiche per il Lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,3	7,15	10,45	0,38	10,83
Interventi speciali di coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18

Fonte: elaborazione da PNRR

▪ Salute

La missione è focalizzata su due elementi. Il primo è un "un cambio di paradigma nell'assistenza sociosanitaria basato sullo sviluppo di una rete territoriale che consenta una vera vicinanza alle persone secondo un percorso integrato che parte dalla 'casa come primo luogo di cura', per arrivare alle 'Case della comunità' e quindi alla rete ospedaliera". Il secondo è l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del SSN.

Le risorse dedicate sono pari a 19,72 miliardi, il 9% del totale complessivo.

	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Totale	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
Assistenza di prossimità e telemedicina	-	7,50	7,50	0,40	7,90
Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82

Fonte: elaborazione da PNRR

3.7. Un esempio: i progetti dell'area di intervento "Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale"

Come detto, le Missioni si articolano in Componenti, che a loro volta prevedono Linee di intervento. Ogni Linea di intervento comprende diversi progetti (denominati anche azioni o investimenti), ognuno con l'indicazione di uno specifico finanziamento. I progetti possono essere "in essere" o "nuovi".

Per capire meglio i contenuti del PNRR, che come abbiamo visto è un documento estremamente complesso, abbiamo approfondito, a titolo di esempio, **una specifica Linea di intervento**. La Linea di intervento è "**Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale**" che si inserisce nelle Componenti e nelle Missioni secondo lo schema seguente:

Missione 6: Salute

Componente 1: Assistenza di prossimità e telemedicina

Linea di intervento: 1. **Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale**

- Progetto Casa della Comunità e presa in carico della persona
- Progetto Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare
- Progetto Sviluppo delle cure intermedie

Linea di intervento: 2. Salute, Ambiente e Clima. Sanità pubblica ecologica

- Progetto ...

Componente 2:

La Linea di intervento "Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale", quindi, fa parte della Componente "Assistenza di prossimità e telemedicina", che rientra a sua volta nella Missione 6 "Salute". Questa Linea di intervento prevede tre progetti "nuovi": Casa della Comunità e presa in carico della persona (finanziato con 4 miliardi), Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare (1 miliardo), Sviluppo delle cure intermedie (2 miliardi), per un totale di 7 miliardi di finanziamento, come si vede nella tabella che segue.

Missione 6: Sanità Componente 1: Assistenza di prossimità e telemedicina	In essere	Nuovi	Totale	REACT-EU	Totale NGEU
Linea di intervento 1: Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale	-	7,00	7,00	-	7,00
Casa della Comunità e presa in carico della persona	-	4,00	4,00	-	4,00
Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare	-	1,00	1,00	-	1,00
Sviluppo delle cure intermedie	-	2,00	2,00	-	2,00

Gli obiettivi della Linea di intervento sono:

- Potenziare e riorientare il SSN verso un **modello incentrato sui territori** e sulle reti di assistenza socio-sanitaria;
- Superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali garantendo **omogeneità** nell'accesso alle cure e nell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza - "LEA";
- Potenziare **prevenzione e assistenza territoriale**, migliorando la capacità di integrare servizi ospedalieri, servizi sanitari locali e servizi sociali, per garantire continuità assistenziale, approcci multiprofessionali e multidisciplinari, percorsi integrati ospedale-domicilio a tutta la popolazione;
- Rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del Paese di fronte agli **impatti sulla salute**, attuali e futuri, associati ai rischi ambientali e climatici, in una visione *One-Health* e nella evoluzione di *Planetary health*.

Vediamo cosa prevedono i singoli progetti.

▪ **Casa della Comunità e presa in carico delle persone**

La carenza di coordinamento negli interventi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali, le disomogeneità regionali presenti nell'offerta dei servizi di assistenza territoriale, soprattutto per le popolazioni che abitano in zone rurali o svantaggiate, costituiscono criticità superabili attraverso l'**implementazione di strutture assistenziali di prossimità per le comunità**, collocando nello stesso spazio fisico un insieme di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e sfruttando la contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, consentendo anche percorsi di prevenzione, diagnosi e cura per ogni persona con un approccio basato sulle differenze di genere, in tutte le fasi e gli ambienti della vita. Il Progetto nasce pertanto per potenziare l'integrazione complessiva dei servizi assistenziali socio-sanitari per la promozione della salute e la presa in carico globale della comunità e di tutte le persone, siano esse sane o in presenza di patologie (una o più patologie) e/o cronicità.

Per realizzare tale integrazione, il progetto prevede la realizzazione di **strutture fisicamente identificabili ("Casa della Comunità")**, che si qualificano quale punto di riferimento di prossimità e punto di accoglienza e orientamento ai servizi di assistenza primaria di natura sanitaria, socio-sanitaria e sociale per i cittadini, garantendo interventi interdisciplinari attraverso la contiguità spaziale dei servizi e l'integrazione delle comunità di professionisti (équipe multiprofessionali e interdisciplinari) che operano secondo programmi e percorsi integrati, tra servizi sanitari (territorio-ospedale) e tra servizi sanitari e sociali. Dal punto di vista operativo, il modello prevede l'identificazione di uno standard

di riferimento comune, attraverso il quale distribuire in maniera capillare e omogenea tali strutture su tutto il territorio nazionale, indentificandole quale nodo, facilmente riconoscibile e raggiungibile dalla popolazione di riferimento, all'interno della più ampia rete di offerta dei servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali, e al tempo stesso, come parte integrante dei luoghi di vita della comunità locale. In questo senso, con questo intervento si intende definire un atto regolamentare preliminare e *action plan* entro il 2022 e **realizzare entro il 2026 1 Casa della Comunità ogni 24.500 abitanti**: si punta a realizzare 2.564 nuove Case della Comunità con l'obiettivo di prendere in carico 8 milioni circa di pazienti cronici mono-patologici e 5 milioni circa di pazienti cronici multi-patologici.

▪ **Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare**

L'assistenza domiciliare integrata (ADI) rappresenta oggi il *setting* assistenziale che meglio risponde ai cambiamenti epidemiologici della popolazione (invecchiamento, aumento della comorbilità e delle patologie croniche) e alle esigenze di sostenibilità economica del SSN. Costituisce un modello di cura alternativo al ricovero ospedaliero, che consente la permanenza a domicilio di persone fragili e con patologie croniche e l'attuazione di percorsi terapeutici integrati dal punto di vista sanitario e sociale, garantendo nel contempo una adeguata socialità e la prossimità della rete dell'assistenza primaria.

Attraverso tale progetto si intende **promuovere e rafforzare l'assistenza domiciliare**, incrementarne la diffusione e la qualità dell'offerta su tutto il territorio nazionale attraverso la riorganizzazione della gestione dei servizi di cure domiciliari integrate e lo sviluppo e implementazione locale di un modello digitale dell'ADI, che renda fruibile soluzioni e strumenti di telemedicina e *connected care*, fondamentali per la presa in carico al domicilio, il monitoraggio e la diagnosi a distanza dei pazienti.

In questa prospettiva, il progetto si pone in stretta connessione con la progettualità sopra descritta della "Casa della Comunità", in quanto nell'ambito della presa in carico globale che la Casa della Comunità realizza, uno degli strumenti necessari ad una integrata ed efficace gestione delle cronicità, soprattutto per i pazienti cronici anziani, è l'erogazione di prestazioni di assistenza domiciliare integrata con il supporto delle soluzioni tecnologiche e digitali e di telemedicina. L'obiettivo è quello di definire a livello nazionale indicazioni per l'erogazione di prestazioni in **telemedicina** entro il 2022 e di implementare e mettere a regime un **nuovo modello di ADI** entro il 2026, con **575 Centrali di coordinamento attivate**, 51.750 medici e altri professionisti nonché 282.425 pazienti con *kit technical package attivo*. Risultati attesi: circa 500.000 nuovi pazienti over 65 Presi in Carico (PIC).

▪ **Sviluppo delle cure intermedie**

Il progetto mira alla implementazione di **presidi sanitari a degenza breve (Ospedali di comunità)** che, interconnessi con il sistema dei servizi sanitari e sociali, svolgano una **funzione "intermedia"** tra il domicilio e il ricovero ospedaliero al fine di sgravare l'ospedale da prestazioni di bassa complessità che non necessitano di un elevato carico assistenziale e contribuire in modo sostanziale alla riduzione degli accessi impropri alle strutture di ricovero e ai pronto soccorso.

Gli Ospedali di comunità sono, pertanto, strutture che si pongono ad un livello intermedio tra l'assistenza territoriale e l'assistenza ospedaliera, per fornire assistenza a tutti i soggetti che non hanno necessità di ricovero ma necessitano di un'assistenza e sorveglianza sanitaria che non potrebbero ricevere a domicilio.

Dal punto di vista operativo si prevede di definire entro il 2022 il piano d'azione per realizzare/adequare le strutture a ospedale di comunità; il progetto si traduce nella realizzazione di posti letto in strutture di ricovero di breve durata (15-20 giorni), secondo uno standard uniforme su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo è quello di **realizzare e/o adeguare 1 ospedale di comunità ogni 80.000 abitanti** – 753 ospedali – entro il 2026.

3.8. Il discorso al Senato di Mario Draghi e il PNRR

Nelle comunicazioni rese al Senato della Repubblica il 17 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio Mario Draghi "ha fatto riferimento alla 'responsabilità di avviare una nuova ricostruzione'" e "preannunciato una strategia 'trasversale e sinergica' per i progetti di Next Generation EU, basata sul principio dei co-benefici, cioè con la capacità di produrre un impatto simultaneo su più settori in maniera coordinata". Le risorse disponibili "dovranno essere spese puntando a migliorare il potenziale di crescita dell'economia" e "le quote di prestiti aggiuntivi che saranno richieste tramite il dispositivo per la ripresa e la resilienza dovranno essere modulate in base agli obiettivi di finanza pubblica".

Draghi ha dichiarato di voler "approfondire e completare" il lavoro svolto dal precedente Governo, seguendo alcune direttrici:

- Il mantenimento delle missioni del programma, "che potranno essere rimodulate e riaccorpate";
- Il "rafforzamento degli obiettivi strategici, indicando obiettivi per il prossimo decennio e più a lungo termine (2030 e 2050, anno in cui l'Unione europea intende arrivare a zero emissioni nette di CO2 e gas clima-alteranti), con una tappa intermedia per l'anno finale del Next generation EU, il 2026". In particolare, "saranno selezionati progetti e iniziative coerenti con gli obiettivi strategici del Programma, prestando grande attenzione alla loro fattibilità nell'arco dei sei anni del Programma medesimo";
- Il "rafforzamento delle riforme non tramite interventi parziali, dettati dall'urgenza del momento, bensì con una 'visione a tutto campo', che richiede tempo e competenza". È stato fatto un esplicito riferimento alle riforme del fisco, della pubblica amministrazione, della giustizia e della concorrenza.
- Per quanto riguarda la *governance*, Draghi ha dichiarato che essa "sarà incardinata nel Ministero dell'economia e delle finanze, con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti, per definire e attuare politiche e progetti di settore". Inoltre, ha preso "l'impegno di informare il Parlamento in modo adeguato e tempestivo sull'impianto complessivo del programma e sulle relative politiche specifiche di intervento" ([Servizio Studi Senato e Camera - Settimana parlamentare europea 2021](#)).

4. Considerazioni conclusive

Next Generation Eu è uno strumento finanziario molto complesso e articolato. Costituisce, probabilmente, **il maggiore sforzo economico** che l'Unione ha sostenuto dalla sua nascita, visto che mobilita 750 miliardi di euro. Del resto, il contesto pandemico è davvero emergenziale ed esige una risposta all'altezza. Lo strumento è finalizzato a contrastare le conseguenze socio-economiche della crisi, e non specificamente i suoi

aspetti "di salute"; tuttavia, molte delle azioni che, a caduta, verranno messe in campo avranno effetti concreti sui sistemi sanitari degli Stati membri. Le risorse provenienti da Next Generation Eu per l'Italia sono veramente consistenti: il 28% del totale complessivo stanziato.

La complessità dello strumento è testimoniata dal non facile percorso che ha portato alla sua adozione definitiva, in particolare all'approvazione del **dispositivo per la ripresa e la resilienza**. Il dispositivo è il "braccio" principale di Next Generation Eu ed ha una portata di ben 672,5 miliardi di euro: proposto a maggio, è stato deliberato a febbraio dell'anno successivo, dopo lunghi dialoghi e articolati compromessi tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio.

Il percorso, tra l'altro, **non è ancora formalmente terminato**. Next Generation Eu permette alla Commissione europea di contrarre prestiti sui mercati dei capitali finanziari, che vengono poi "girati" agli Stati membri per finanziare i piani di ripresa. Per fare questo, però, occorre, a norma dei Trattati Ue, che tutti gli Stati membri si esprimano a favore della decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a operare sui mercati. Un passaggio non scontato, che la Commissione sta cercando di accelerare (a metà febbraio, solo cinque paesi, tra cui l'Italia, avevano approvato tale decisione).

È utile sottolineare come **gli obiettivi e gli assi individuati da Next Generation Eu siano in linea con quelli proposti dalla presidente della Commissione von der Leyen** fin dagli orientamenti politici presentati al momento del suo insediamento, nel 2019 (prima della pandemia), e fatti propri dal Parlamento europeo. In estrema sintesi, il perno centrale è la doppia transizione verde, soprattutto (con il Green New Deal), e digitale, nell'ottica di una crescita socialmente inclusiva. Ovviamente, questi assi generali sono ora **adattati al contesto pandemico**; non certo messi da parte o rivoluzionati, però. Anzi, essi sono considerati un'opportunità per uscire dalla crisi "più forti" e "più resilienti" di prima. Grande spazio, dunque, alla riconversione *green* dell'economia e allo stare al passo con la trasformazione digitale (se non anticiparla), che investe un po' tutti gli ambiti del vivere comune, economia *in primis*.

Tutto ciò, dicevamo, considerando anche gli aspetti sociali: dopo la crisi del 2008 e il periodo di austerità, la Commissione sembra avere, almeno in parte, **aggiustato la rotta** sotto questo punto di vista (pensiamo anche alla sospensione del Patto di stabilità): si cita continuamente il Pilastro europeo dei diritti sociali come "bussola" per l'azione e, nelle diverse proposte, si inseriscono obiettivi che puntano soprattutto alla parità di genere, al superamento dei divari territoriali, all'istruzione di qualità per tutti, alla creazione, al mantenimento e al miglioramento dei posti di lavoro. La disuguaglianza è declinata dunque in questi termini (e non, a dire il vero, in quelli della *povertà*, parola che compare pochissimo nei documenti europei).

Tornando ai finanziamenti di Next Generation Eu, occorre dire che si tratta di un percorso **la cui "guida" sembra saldamente nelle mani della Commissione**, con la quale gli Stati membri dovranno stipulare un vero e proprio accordo, basato su un Piano nazionale di ripresa e resilienza valutato dalla Commissione stessa. Non mancheranno occasioni per monitorarne i progressi, fin dall'inizio, come espressamente previsto nel

regolamento, e valutarne successivamente l'effettiva portata e l'impatto della spesa. Insomma, l'Ue si espone in maniera molto significativa, ma "pretende" in cambio una gestione dei finanziamenti efficiente ed efficace.

I piani che gli Stati membri stanno elaborando sono molto complessi. La Commissione, comunque, ha messo a disposizione servizi di assistenza tecnica e una serie di guide molto puntuali su come questi documenti vadano redatti. **I piani nazionali devono seguire la direzione impressa alle politiche Ue** da parte della Commissione (e dal Parlamento europeo): transizione verde (il 37% della spesa deve essere dedicato a questo settore), transizione digitale (20% della spesa) e inclusione, con attenzione, ovviamente, agli aspetti ad ampio raggio di politica sanitaria. I piani, altresì, devono risultare in linea con le indicazioni del semestre europeo (il meccanismo di coordinamento a livello europeo delle politiche economiche degli Stati membri) e soprattutto con le **raccomandazioni specifiche** per paese che, in occasione proprio del semestre europeo, il Consiglio indirizza agli Stati membri, "suggerendo" riforme e adattamenti. L'impianto generale della politica economica europea non si snatura, anzi sembra rafforzarsi: i cospicui finanziamenti di Next Generation Eu (con i quali l'Ue si espone come mai prima) andranno gestiti non solo seguendo gli orientamenti generali fissati dalla Commissione e dal Parlamento, ma anche quelli che derivano dal coordinamento delle politiche economiche e dalle raccomandazioni che il Consiglio indirizza annualmente agli Stati membri.

Infatti, il **Piano nazionale italiano** di ripresa e resilienza **recepisce tutte le indicazioni** di cui abbiamo appena parlato. Il documento è ora all'esame delle camere, ma si tratta della bozza elaborata dal Governo Conte II, con un percorso estremamente elaborato e complesso (fino alla caduta del Governo stesso). Il Piano consegnato a gennaio è in linea con le priorità fissate a livello europeo: i tre assi strategici sono la digitalizzazione (e l'innovazione), la transizione ecologica e l'inclusione sociale; le riforme previste sono quelle contenute nelle raccomandazioni specifiche per paese: giustizia, fisco, mercato del lavoro e concorrenza. In più, il Piano individua tre priorità trasversali, più confacenti alle specifiche difficoltà del nostro paese: la parità di genere, i giovani e il Sud. Organizzato in sei missioni principali, il documento contiene una quantità quasi sterminata di progetti da finanziare, di cui è estremamente difficile fare una sintesi anche generale.

Nelle comunicazioni al Senato in occasione della richiesta della fiducia, il nuovo Presidente del Consiglio **Mario Draghi** ha annunciato che il Piano presentato dal precedente Governo verrà "**approfondito e completato**", mostrando apprezzamento per il lavoro svolto finora. Draghi ha ribadito, in generale, indicazioni e obiettivi del tutto "europei", pur declinati a livello nazionale; sul Piano, ha sottolineato che occorre puntare su una strategia più "trasversale e sinergica", che le missioni potranno essere rimodulate e riaccorpate, che le riforme previste sono cruciali e andranno fatte con tempo e competenza e che la *governance* del Piano stesso (tema assai caldo) sarà strettamente incardinata nel MEF, in collaborazione con gli altri Ministeri a seconda delle materie di intervento.

Il percorso partito a maggio 2020, con la proposta della Commissione dello strumento Next Generation Eu, prevede un iter lungo e articolato ed è ancora, possiamo dire, **alle**

fasi iniziali. Ci troviamo comunque in un momento cruciale, quello della richiesta dei fondi. Ma a questo seguirà l'approvazione della Commissione, i vari passaggi burocratici e, soprattutto, la **"messa a terra" dei progetti.**

Note Informative Politiche Europee già pubblicate

2020

- 1/2020: *Emergenza Covid-19. La sospensione del Patto di stabilità e le iniziative a livello europeo*, aprile.
- 2/2020: *Emergenza Covid-19. Recovery fund, MES, SURE e altre iniziative a livello europeo*, maggio.
- 3/2020: *Emergenza Covid-19. Piano per la ripresa e condizioni socio-economiche*, giugno.
- 4/2020: *Il Programma di lavoro 2020 della Commissione europea adattato*, luglio.
- 5/2020: *Il piano per la ripresa: l'accordo in Consiglio europeo e le reazioni del Parlamento europeo*, agosto.
- 6/2020: *Lo strumento SURE dell'Unione Europea: 27,4 miliardi per l'Italia*, settembre.
- 7/2020: *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Linee guida e posizione delle Regioni*, ottobre.
- 8/2020: *Le Linee Guida della Commissione europea per i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, ottobre.
- 9/2020: *Le obbligazioni SURE: la prima forma di debito comune sociale dell'UE*, novembre.
- 10/2020: *Il Salario minimo adeguato. La proposta della Commissione europea*, novembre.
- 11/2020: *Il Programma 2021 della Commissione europea. Elementi principali*, dicembre.

2021

- 1/2021: *Agenda delle competenze, Spazio europeo dell'istruzione e Piano per l'istruzione digitale: le iniziative della Commissione europea*, gennaio.