



CEntre for Research on Circular economy, Innovation and SMEs

Working Paper Series

Recovery Fund e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
Una grande opportunità per MicroPMI e Economia Circolare

by
Giuseppe Capuano

The Centre for Research on Circular economy, Innovation and SMEs (CERCIS) is part of the Department of Economics and Management at University of Ferrara and, in particular, of the departmental development program funded by the Italian Ministry of Education, University and Research (MIUR) on a competitive basis for the period 2018–2022 to promote excellence in education and research (“Dipartimenti di Eccellenza”). The Department of Economics and Management is one of the 18 Departments funded in the Scientific Domain of Economics and Statistics at a national level.

Papers can be downloaded free of charge from the following websites:
<http://eco.unife.it/it/ricerca-impres-territorio/centri-di-ricerca/cercis/papers>

Enquiries: cercis@unife.it

CERCIS Working Paper
January, 2021
By Giuseppe Capuano

Opinions expressed in this working paper do not necessarily reflect the position of CERCIS as a whole.

Recovery Fund e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Una grande opportunità per MicroPMI e Economia Circolare

Giuseppe Capuano*

capuano.gius@icloud.com

*Economista, già Responsabile del Centro Studi Economici Ist. G. Tagliacarne – Fondazione Unioncamere e Dirigente del Ministero sviluppo economico. Docente (seminari in PMI e Economia circolare) presso la Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara.

Abstract

Nel paper si analizza brevemente l'impatto economico del Covid-19 in Europa con un approfondimento degli aspetti monetari e finanziari relativi all'intervento dell'Unione Europea nella definizione del piano denominato Next Generation EU o meglio conosciuto come Recovery Fund. In particolare è stato approfondito il piano economico di rilancio dell'economia europea che, da un punto di vista teorico, ha abbandonato l'approccio del "rigore espansivo" che ha avuto negli scorsi anni un impatto negativo sull'economia europea, in particolare nei Paesi cosiddetti "fragili", per perseguire un approccio di politica economica più tradizionalmente espansivo di tipo keynesiano.

Inoltre, nel paper, è stato realizzato un approfondimento sull'Italia – uno dei paesi "fragili" - e sui rischi che quest'ultima dovrà evitare nell'utilizzo dei fondi partendo da una lettura ragionata e di sintesi delle "Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" del Governo italiano presentate il 15 settembre 2020 e della bozza di PNRR presentata il 29 dicembre 2020 che, entro l'aprile 2021 dovrà essere inviato alla Commissione Ue.

Il PNRR rappresenta, oltre per l'insieme dell'economia italiana, una grande opportunità di rilancio per le MicroPMI e per l'economia circolare.

Keywords: Next Generation EU, Recovery Fund, Circular Economy, SMEs

Introduzione.....	5
SEZIONE I - L'impianto finanziario e le linee di indirizzo del Next Generation EU	6
Capitolo I - Il contesto macroeconomico.....	6
Dal "rigore espansivo" alla politica economica espansiva.....	6
Gli interventi finanziari.....	8
Capitolo II - Il Next Generation UE - L'Architettura della proposta.....	10
Le Fasi Economico - Finanziarie e l'Accesso alle Risorse	12
L'Impatto di Next Generation EU sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.....	13
SEZIONE II - Le linee guida al PNRR: il caso italiano	16
Capitolo I - L'Italia e l'approccio al Next Generation Ue	16
Aspetti finanziari	16
Le "raccomandazioni" all'Italia	16
Capitolo II - Il PNRR italiano.....	17
Aspetti generali.....	17
Le missioni.....	18
I criteri di ammissibilità dei progetti.....	20
Riferimenti bibliografici	22

Introduzione

L'Unione Europea, per far fronte ai gravissimi effetti economico-sanitari provocati in Europa dalla pandemia COVID-19, è intervenuta con una importante iniezione di liquidità nel sistema economico con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri ad affrontare e superare la crisi in termini congiunturali e strutturali.

In questo contesto, nel presente lavoro si è cercato di rappresentare i principali interventi finanziari messi in campo dall'Ue con relative indicazioni strategiche di politica industriale e descrivere come l'Italia si sta preparando nel creare le condizioni al fine di ricevere e utilizzare nel più breve tempo possibile le risorse ad essa assegnate.

A tal fine, nel paper si è brevemente analizzato l'impatto economico del Covid-19 in Europa con un approfondimento degli aspetti monetari e finanziari relativi all'intervento dell'Unione Europea nella definizione del piano denominato Next Generation EU o meglio conosciuto come *Recovery Fund*. In particolare è stato approfondito il piano economico di rilancio dell'economia europea che, da un punto di vista teorico, ha abbandonato l'approccio del "rigore espansivo" che ha avuto negli scorsi anni un impatto negativo sull'economia europea, in particolare nei Paesi cosiddetti "fragili", per perseguire un approccio di politica economica più tradizionalmente espansivo.

Il Next Generation EU II prevede 750 miliardi di euro complessivi che la Commissione europea dovrebbe reperire sul mercato tramite emissioni di titoli garantiti dal bilancio europeo e che, sulla base dei criteri di allocazione presenti, permetterebbero all'Italia di ricevere circa 209 miliardi di euro (tra fondo perduto e prestiti), per finanziare i tre pilastri su cui si basa il Piano:

- ✓ Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme;
- ✓ Rilancio dell'economia dell'UE attraverso l'incentivo all'investimento privato;
- ✓ Rafforzamento dei programmi esistenti.

Il Piano, se integrato con le scelte nazionali di politica fiscale e con altre iniziative europee, assume una dimensione quantitativa e un'allocazione delle risorse decisamente senza precedenti nella storia dell'Ue. Tutto ciò a condizione che gli Stati membri beneficiari, elaborino e varino progetti nazionali adeguati all'efficiente utilizzo delle risorse europee che dovranno essere concentrati soprattutto sulla transizione digitale e sull'economia green. Queste scelte favoriranno particolarmente il rilancio delle MicroPMI italiane e supporteranno il passaggio dall'economia lineare all'economia circolare.

Inoltre, nel paper è stato realizzato un approfondimento sull'Italia – uno dei paesi "fragili" - e sui rischi che quest'ultima dovrà evitare nell'utilizzo dei fondi partendo da una lettura ragionata e di sintesi delle "Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" del Governo italiano presentate il 15 settembre 2020 e della bozza di PNRR presentata il 29 dicembre 2020 che, entro l'aprile 2021, dovrà essere inviato alla Commissione Ue.

Sarà infatti necessario che l'Italia si metta in condizione di sfruttare la svolta rappresentata dal NG-EU, in maniera efficiente ed efficace utilizzando nella maniera più rapida e adeguata le risorse che potrebbero essere messe a disposizione fra il 2021 e il 2024. Se ciò non avvenisse, diventerebbe ancora più problematico ottenere un assenso alla *Next Generation EU* da parte delle Istituzioni europee, in primis il Consiglio, che hanno comunque un ruolo cruciale da svolgere nel processo di approvazione.

SEZIONE I - L'impianto finanziario e le linee di indirizzo del *Next Generation EU*

Nella SEZIONE I si introdurranno brevemente le strategie che la Commissione Ue ha messo a disposizione degli Stati membri, sia da un punto di vista finanziario che di indirizzo strategico, per far fronte alla crisi economica dovuta al COVID-19.

Capitolo I - Il contesto macroeconomico

L'attuale crisi economica da COVID-19 è la più grave che, non solo l'Italia, ma l'intero sistema economico mondiale ha dovuto affrontare dalla Rivoluzione industriale ad oggi. Una crisi dovuta a uno "shock esogeno" ossia esterna al sistema economico (il tristemente "cigno nero") che comunque, pur essendo molto profonda e intensa nei suoi effetti per le sue caratteristiche probabilmente potrebbe essere di più breve durata rispetto a crisi economiche conosciute in passato (vedi ad esempio la crisi dei sub-prime).

Come risultato di questo shock diretto per l'economia, il Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e la Banca Centrale Europea (BCE) hanno recentemente previsto una contrazione del PIL in Europa per il 2020 compresa tra il 7 e il 12% con l'Italia posizionata nella fascia alta del *range*. La Commissione europea prevede che il PIL si ridurrà di quasi l'8% nel 2020 e gli Stati membri registreranno in media un disavanzo di bilancio di circa il 9% del PIL, il che potrebbe implicare un significativo deterioramento dei conti pubblici sebbene sia previsto un rimbalzo nel 2021 mediamente intorno al 4-4,5%.

In ogni caso, questa crisi non ha origini di tipo strutturale o endogene al sistema economico ma esogene¹, nel senso che è stata evidentemente provocata da uno shock esterno (il COVID-19) che, una volta ridimensionato, l'economia potrà riprendere il suo cammino di crescita essendo la struttura produttiva sana nei suoi fondamentali.

Dal "rigore espansivo" alla politica economica espansiva

La tipologia di interventi progettati nel 2020 hanno cambiato completamente il paradigma della politica economica in Europa passando dall'approccio dettato dalla teoria del "rigore espansivo" perseguita sostanzialmente negli ultimi vent'anni, ad una politica economica più propriamente espansiva di stampo keynesiano. Inoltre, gli interventi previsti dal NG-UE sono stati integrati da una azione di politica monetaria diretta dalla Banca Centrale Europea (BCE) che è stata espansiva fin dai primi mesi della pandemia. La BCE, infatti, ha mantenuto i tassi di interesse su livelli storicamente bassi. Attualmente, la linea di credito marginale è allo 0,25%, mentre il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali è allo 0,00% fornendo quindi un forte incentivo al sistema bancario di aumentare la disponibilità di credito.

La BCE ha inoltre annunciato una serie di ulteriori misure di politica monetaria non convenzionali ossia di misure utilizzabili fino alla fine dell'anno per acquisto di beni.

Principalmente si tratta di acquisti di titoli nell'ambito del *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*², con una dotazione complessiva di 1.350 miliardi di euro, che potrebbe ancora essere prorogata, se necessario. Ciò è stato coadiuvato da un programma di acquisto di attività (APP) ampliato di 120 miliardi di euro e con acquisti mensili di 20 miliardi di euro.

Inoltre, la BCE ha deciso una nuova serie di operazioni di rifinanziamento a più lungo termine di emergenza pandemica (*Pandemic emergency longer-term refinancing operations - PELTRO*) con l'obiettivo di sostenere le condizioni di liquidità nel sistema finanziario dell'area euro e per contribuire a preservare il buon funzionamento dei mercati monetari fornendo un efficace sostegno alla liquidità.

¹ Le seguenti considerazioni sono tratte da quanto scritto da Giuseppe Capuano nel Capitolo 2 di: G. Capuano e L. Mazza (2020), *COVIDNOMICS. Analisi economiche e proposte di policy eterodosse per il post crisi COVID-19*, ed. LED, Milano.

² Strumento temporaneo di acquisto titoli pensato dalla BCE per arginare il collasso economico determinato dal coronavirus.

Infine, la BCE per assicurarsi che gli strumenti di politica monetaria rimangano efficaci anche in periodi di grave tensione sui mercati finanziari, ha anche allentato le regole sulle garanzie con l'obiettivo di garantire che le banche possano continuare a utilizzare le strutture di rifinanziamento.

E' evidente che l'attuale approccio di politica monetaria e fiscale dell'Unione europea nell'affrontare la crisi pandemica COVID-19 è stato diametralmente opposto a come furono affrontate le due crisi economiche del 2008-2009 e del 2011-2012³.

Infatti, la politica economica prevalentemente restrittiva attuata dall'UE per contrastarne gli effetti delle due crisi, si dimostrò inadeguata sottovalutando gli effetti pro ciclici causati da queste politiche come il dibattito teorico degli ultimi anni ha ampiamente dimostrato.

Krugman, come molti economisti di scuola keynesiana, già allora affermava che il passaggio all'austerità andava considerato come un colossale errore e tacciavano certe affermazioni ufficiali come apparentemente "provenienti dalla raccolta dei discorsi di Herbert Hoover"⁴.

Per la tradizione keynesiana, infatti, la riduzione della spesa o l'aumento delle tasse hanno l'effetto di deprimere l'attività economica: parlare di "rigore espansivo" è una vera e propria contraddizione in termini.

Sul lato opposto, diversi economisti del *mainstream* accademico di scuola neoclassica, dichiaravano che un ben congegnato programma di austerità, attuato con tagli di spesa e rigore di bilancio, non solo non avrebbe provocato la depressione ma avrebbe addirittura potuto avere effetti di stimolo all'economia (rigore fiscale espansivo). Scelte di politica economica sostenute in Italia (tra gli altri) da Alesina e Ardagna (1998; 2010) e da Alesina, Giavazzi e Favero (2014; 2019)⁵.

Negli anni, però, la tesi del "rigore espansivo" progressivamente aveva perso buona parte del proprio appeal in seguito alle critiche di metodo e di merito formulate da alcuni studiosi operanti soprattutto nell'ambito del Fondo Monetario Internazionale (IMF). I dubbi sono incominciati a seguito delle crisi dei debiti sovrani dei diversi paesi europei aggravatesi a causa delle severe politiche di austerità. Da quel momento in poi presso il Fondo hanno avuto inizio delle indagini che hanno trovato valori dei moltiplicatori più elevati di quelli calcolati in precedenza, giungendo recentemente ad ammettere di averli precedentemente notevolmente sottostimati⁶.

³ Per un approfondimento sulla politica economica adottata dall'Unione europea negli ultimi vent'anni si veda l'analisi di Giuseppe Capuano presente nel Cap. 3 di: G. Capuano e L. Mazza, (2020), COVIDNOMICS, (op.cit.).

⁴ Herbert Clark Hoover (West Branch, 10 agosto 1874 – New York, 20 ottobre 1964) è stato un politico statunitense, 31° Presidente degli Stati Uniti d'America, dal 1929 al 1933. Si trovò a fronteggiare la fase acuta della grande depressione, ovvero immediatamente successiva ai fallimenti che colpirono gli istituti finanziari e le imprese all'indomani del martedì nero. Dapprima favorevole a un approccio "psicologico" alla crisi, convinto che i problemi del paese dipendessero dalla scarsa fiducia nell'avvenire (e poi da cause esogene agli USA), essendosi speso in annunci rassicuranti sulla situazione economica, maturò in seguito, nell'inverno 1931-1932 con l'aggravamento della crisi, la convinzione in un progetto di intervento più complesso. La sua reazione, tuttavia, fu volta più che al sostegno diretto alle classi disagiate, ad una strategia di supporto ai gruppi finanziari e alle amministrazioni, negando sempre l'aumento delle provvidenze ai disoccupati e gli interventi volti a mitigare gli effetti della crisi a beneficio delle famiglie e delle classi lavoratrici.

⁵ Giavazzi F. e Pagano M., "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in Blanchard O.J. e Fischer S. (a cura di), NBER Macroeconomics Annual, vol. 5, MIT Press, Boston (MA), 1990; Giavazzi F. e Pagano M., "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", Swedish Economic Policy Review, vol. 3 n. 1, pp. 67-103, 1996; Alesina A, Barniero O., Favero C., Paradisi M., Working paper No. 20827, National Bureau of Economics Research, January 2015.

⁶ Blanchard e Leigh (2013).

Altra critica fu portata per gli aspetti di metodo, per la non corretta individuazione dei periodi di risanamento fiscale (*fiscal consolidation*) che ha provocato la distorsione delle conclusioni, sottovalutando gli effetti depressivi e sopravvalutando quelli espansivi. Infatti, con la corretta identificazione dei periodi e con riferimento alle politiche di risanamento intraprese da 15 economie avanzate nel corso degli anni 1980-2009, le analisi dell'IMF (2010) arrivarono alla conclusione che “il risanamento fiscale ha tipicamente un effetto depressivo” sulla produzione e sull’occupazione. Tali effetti sono stati solo parzialmente mitigati da robuste riduzioni dei tassi di interesse praticati dalle banche centrali e soprattutto da consistenti svalutazioni.

Gli interventi finanziari

Per quanto riguarda l'intervento immediato la Commissione Europea, in collaborazione con il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo, ha proposto una serie di azioni concrete al fine di mitigare l'impatto della crisi, in modo da abbandonare l'approccio dettato dalla teoria del “rigore espansivo” e temporaneamente derogando il rispetto dei parametri di bilancio.

Tale cornice macroeconomica ha permesso di sostenere i sistemi sanitari pubblici, promosso la ricerca medica il coordinamento del rimpatrio e controllo delle frontiere esterne dell'UE.

Difatti, finora nell'Unione Europea sono stati mobilitati oltre 4,1 trilioni di euro per rispondere alle conseguenze economiche della pandemia di coronavirus:

circa 2,7 trilioni di euro corrispondono alle misure nazionali di liquidità di ogni singolo Stato membro, compresi i regimi approvati ai sensi delle norme temporanee sugli aiuti di Stato dell'UE e le misure adottate nell'ambito degli accordi di flessibilità delle norme di bilancio dell'UE (clausola di salvaguardia generale);

è stato introdotto uno strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE) e per fornire finanziamenti temporanei agli Stati membri fino a 100 miliardi di euro, coprendo parte dei costi relativi alla creazione o all'estensione di posti di lavoro. Inoltre, verrà fornito un sostegno diretto al bilancio dell'UE fino a 70 miliardi di euro, principalmente attraverso l'iniziativa di investimento nella risposta al coronavirus. L'iniziativa utilizza i fondi non spesi della politica di coesione e consente una maggiore flessibilità e una maggiore spesa anticipata fornendo finanziamenti al 100% dall'UE per misure volte a combattere la crisi;

la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) invece, mirerà a generare ulteriori 200 miliardi di euro di investimenti, in particolare sostenendo le piccole e medie imprese. Invece, il Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁷, istituirà un supporto per le crisi pandemiche, sulla base della sua linea di credito a condizioni avanzate (ECCL) e disponibile per tutti i paesi dell'area dell'euro. L'accesso concesso sarà fino al 2% del PIL del rispettivo Stato membro a partire dalla fine del 2019, come parametro di riferimento, il che potrebbe ammontare a un volume combinato di circa 240 miliardi di euro.

A oggi nessun grande Stato ha ancora utilizzato tale opportunità, compresa l'Italia, dove il dibattito sull'eventualità di un suo utilizzo è molto acceso.

⁷ Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), detto anche Fondo salva-Stati, è un'organizzazione internazionale a carattere regionale nata come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro (art. 3), istituita per Trattato dagli Stati membri della zona euro per fondare un'organizzazione internazionale con sede in Lussemburgo, che avrebbe dovuto fungere da fonte permanente di assistenza finanziaria per gli Stati membri in difficoltà, con una capacità di prestito massima di € 500 miliardi. L'assistenza conferita è però sottoposta a strette condizioni, trattandosi di uno strumento a disposizione dell'Unione economica e monetaria affinché gli Stati si facciano garanti, cioè adottino le misure necessarie per la stabilità economica, avendo come punto fermo il principio della responsabilità delle finanze pubbliche.

Capitolo II - *Il Next Generation UE*⁸

La Commissione europea, integrando l'iniziale proposta franco-tedesca di 500 miliardi di euro, ha proposto il *Recovery Fund* o meglio il piano di ripresa chiamato *Next Generation EU* (NG-EU) giungendo alla quota di 750 miliardi di euro ripartiti in:

- 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni⁹, e quindi a fondo perduto;
- 360 miliardi a titolo di prestito con basso rendimento.

Il Next Generation EU ha come obiettivo quello di raccogliere fondi aumentando temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2,0% del reddito nazionale lordo dell'UE, permettendo alla Commissione di prendere in prestito 750 miliardi di euro sui mercati finanziari attraverso emissioni di titoli. Gli impegni finanziari dovranno essere indicati entro il 2023 e l'erogazione dei fondi dovrà avvenire entro il 2026, mentre il rimborso dei debiti contratti dall'Unione europea dovrà essere completato entro il 2058.

Il finanziamento aggiuntivo sarà poi convogliato attraverso programmi UE e rimborsato per un lungo periodo di tempo attraverso i futuri bilanci dell'UE. In aggiunta, la Commissione ha proposto un bilancio dell'UE a lungo termine rinnovato oltre ad una serie di nuove risorse proprie per integrare la proposta dell'UE sulla prossima generazione.

Tab.1 Risorse disponibili attraverso il Next Generation EU

	Risorse (miliardi di euro)	
	Complessive	Per l'Italia
Risorse disponibili attraverso il Next Generation EU (NGEU)		
Decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020		
Recovery and Resilience Facility	672,5	191,4
<i>di cui: sovvenzioni</i>	312,5	63,8
<i>prestiti</i>	360,0	127,6
ReactEU	47,5	15,2
Horinzon Europe	5,0	0,5
InvestEU	5,6	-
Sviluppo rurale	7,5	0,8
Fondo per la Transizione Giusta	10,0	0,5
RescEU	1,9	0,2
Totale	750,0	208,6

Fonte: Linee guida PNRR.

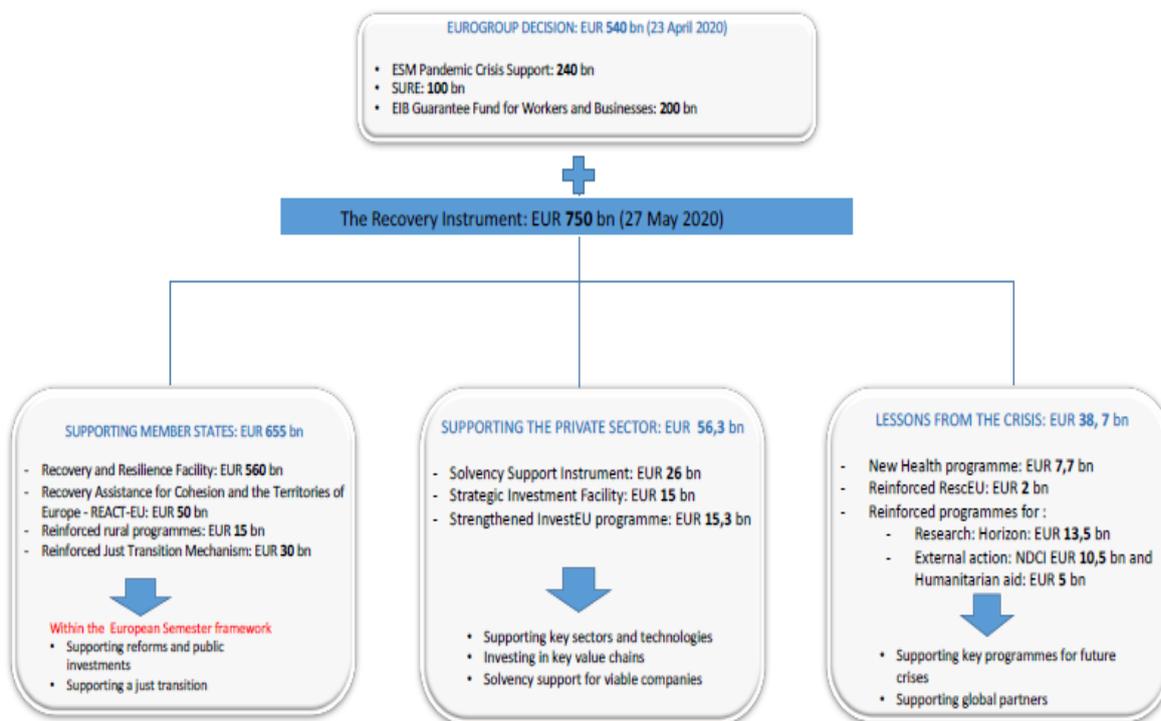
⁸ Commissione Europea, Finanziare il piano di ripresa per l'Europa, 27 maggio 2020.

⁹ Negli aiuti a fondo perduto sono compresi quattro strumenti che entrano a far parte del *Recovery Fund*: *React Eu*, *RRF*, *Just transition fund* e *Rural Development*.

L'Architettura della proposta

Il NG-EU si articola in tre pilastri (cfr. Fig. 1).

Fig. 1 I tre pilastri del Next Generation EU



Fonte: Commissione Ue

Il primo pilastro

Il “*Supporting Member States*” è il primo pilastro il quale rappresenta la parte più consistente dell’iniziativa con circa l’87% del totale di NG-EU entro la fine del 2024. Una parte sarà allocata sotto forma di trasferimenti a fondo perduto in aggiunta ai trasferimenti già presenti nei MFF¹⁰ della UE (fondi di coesione, fondi strutturali, e così via).

Il restante assumerà la forma di prestiti a lungo termine a tassi di interesse molto bassi in quanto garantiti dal bilancio dell’Unione.

Del primo pilastro la componente più importante è il “*Recovery and Resilience Facility*” (RRF) dotato di risorse pari a 560 miliardi di euro, che equivalgono ad oltre l’85% di “*Supporting Member States*” ed a circa il 75% dell’intera iniziativa NG-EU. Le risorse, che avranno la forma sia di trasferimenti (per circa il 56%) che di prestiti (per il residuo 44%), saranno destinati ad ampio spettro.

Infatti, l’obiettivo del RRF è quello di tutelare l’occupazione, rafforzare l’educazione e la formazione delle risorse umane, di sostenere la ricerca e l’innovazione, di migliorare la sanità, di facilitare l’evoluzione del settore finanziario, di accrescere l’efficienza della pubblica amministrazione e dell’ambiente sociale ed economico.

¹⁰ *The Multiannual Financial Framework* (MFF) è il quadro finanziario pluriennale dell’Unione Europea. È un piano settennale che ne regola il bilancio annuale e viene stabilito attraverso un regolamento del Consiglio adottato all’unanimità con il consenso del Parlamento europeo. Il quadro finanziario stabilisce ogni anno l’importo massimo di spesa che nel bilancio dell’UE viene ricondotto ad ampi settori politici (“rubriche”) e fissa un massimale annuale globale per gli stanziamenti di pagamento e di impegno.

È fondamentale sottolineare però che, per realizzare ciò, l'RFF è destinato prevalentemente ad accompagnare la fase di ripresa degli Stati membri mediante il sostegno ad investimenti e alle riforme che saranno alla base dei "Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza" (*Recovery and Resilience Plan* – PNRR – vedi PARTE II) i quali dovranno essere sottoposti all'approvazione delle Istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo¹¹.

Il sostegno agli investimenti, ha sottolineato la Commissione europea nella sua proposta, ha come obiettivo quello di definire un forte collegamento tra la ripresa economica dei singoli Stati membri della UE e gli obiettivi di innovazione digitale e di realizzazione del Green Deal, con la conseguente progressiva riduzione delle emissioni. Dunque, il *Recovery and Resilience Facility* è fortemente collegato agli obiettivi originari, presentati da Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea. In questo senso, esso è un elemento fondamentale per realizzare lo sviluppo della Unione Europea sostenibile e di lungo termine.

Inoltre, anche il "*React-EU*" (REU), ossia la seconda componente del "*Supporting Member States*", mira al sostegno delle innovazioni digitali e degli investimenti verdi. Più nello specifico, il REU, dovrebbe erogare risorse per circa 50 miliardi di euro, ma è principalmente destinato ai Paesi e ai settori più colpiti dallo shock pandemico.

Infatti, non incentiva solamente le innovazioni sostenibili, ma deve allocare gran parte delle disponibilità a favore delle PMI e dei relativi dipendenti e a favore delle attività legate al turismo e alla cultura.

In ultimo, il primo pilastro del EU Next Generation è formato dai fondi addizionali (pari a circa 45 miliardi di euro) utili per i meccanismi e le riforme necessarie a passare dalla fase di transizione a quella di ripresa. Da sottolineare che la BEI utilizzerà una quota di tali fondi come leva per i propri interventi.

Il secondo pilastro

Il Supporting the Private Sector" – SPP ossia il secondo pilastro, è dotato di risorse pari a 56 miliardi di euro e sarà dedicato al potenziamento del programma Invest-EU, che – nell'impostazione della Commissione – dovrebbe assicurare la prosecuzione rafforzata del Piano Juncker, e a un nuovo strumento di ricapitalizzazione delle imprese localizzate nei paesi più colpiti dalla pandemia (il "*Solvency Support Instrument*").

I tre principali programmi che costituiscono il pilastro SPP, sono destinati a fornire la base finanziaria pubblica per la leva di Invest-EU (fissata a 10, ossia a un multiplo inferiore a 18 come previsto dal Piano Juncker, così da tener conto della minore disponibilità degli investitori privati nell'attuale fase economica), necessaria per la selezione delle imprese efficienti ma con problemi di patrimonializzazione e per incentivare a mobilitare risorse private.

Pertanto, il limitato impegno finanziario del secondo pilastro di NG-EU, secondo le aspettative della Commissione, dovrebbe essere in grado di attivare, per via diretta o indiretta, finanziamenti e garanzie ben più ingenti a favore delle imprese europee.

Il terzo pilastro

Il "*Lessons from the Crisis*" ossia il terzo pilastro ha una dotazione di poco meno di 39 miliardi di euro, e mira a finanziare i "beni pubblici europei" che sono emersi come prioritari durante la crisi come ad esempio un nuovo programma per la salute a livello comunitario.

Inoltre, esso persegue lo scopo di salvaguardare i rapporti fra i partner economici europei e l'Unione Europea nel nuovo contesto internazionale che sarà principalmente caratterizzato da catene del valore più interne a ciascuna delle grandi aree economiche (Cina, Stati Uniti, India, parti dell'America Centro-meridionale, oltre che

¹¹ 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; per questo si chiama "semestre". 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.

UE) in questo modo quindi, solleciterà una parziale re-internalizzazione nel mercato unico europeo di specializzazioni e settori a tecnologia intermedia. Infine, il terzo pilastro mira anche a sostenere e a rafforzare i finanziamenti ai progetti di ricerca (*Horizon*).

Le Fasi Economico - Finanziarie e l'Accesso alle Risorse¹²

Come visto in precedenza, le componenti quantitativamente più consistenti di NG-EU sono costituite dai programmi iscritti nel primo dei suoi tre pilastri¹³. Il primo pilastro, denominato “*Supporting Member States*” (SMS), copre circa l’87% del totale di NG-EU e include il programma “*Recovery and Resilience Facility*” (RRF) che, da solo, dovrebbe gestire l’85,5% delle risorse di SMS. Il peso di RRF è, quindi, pari a circa il 75% delle risorse, di cui dispone l’intera iniziativa NG-EU. Almeno nella proposta della Commissione, gli effettivi versamenti delle risorse di SMS e, in particolare, di quelle di RRF agli Stati membri della UE sono però soggetti a una duplice condizione:

Prima condizione: essi presuppongono la formulazione di strategie nazionali che incorporino una transizione verso attività con basso impatto ambientale e con tecnologie innovative digitali e che, nell’ambito del Semestre europeo, soddisfino le priorità individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese. Ogni stato beneficiario è, pertanto, chiamato a formulare un “Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza” (PNRR) che definisca la sua strategia e illustri i connessi progetti di investimento e di riforma da finanziare con le risorse di SMS e – in particolare – di RRF fra il 2021 e il 2024.

A tal proposito, al fine di avere il quadro più completo possibile dello scenario europeo, si sono esaminate, oltre alle linee guida al PNRR italiano presentate il 15 settembre 2020, anche il piano francese (settembre 2020), spagnolo (ottobre 2020) e portoghese (settembre 2020).

Seconda condizione: ognuno di questi specifici piani nazionali deve ottenere l’approvazione da parte della Commissione e delle altre Istituzioni europee coinvolte e, in caso positivo, deve essere poi attuato negli anni successivi. La complessità della redazione, della sottomissione e dell’auspicabile approvazione del PNRR di ciascuno stato membro della UE rappresenta un ottimo esempio del fatto che, anche qualora il NG-EU venisse approvato dal Consiglio europeo e dalle altre Istituzioni della UE nella forma proposta dalla Commissione, l’accesso alle relative risorse da parte dei Paesi membri non sarebbe scontato perché dovrebbe rispettare i passaggi segnalati che possono essere riassunti in tre punti:

- uno sforzo preventivo e sistematico per definire una destinazione strategica delle risorse, messe a disposizione dalla Commissione europea ai singoli Stati membri mediante gli specifici programmi inclusi nel NG-EU, che sia conforme agli obiettivi europei;
- la traduzione di questa strategia in progetti concreti da sottoporre all’approvazione delle Istituzioni europee e, poi, da realizzare in periodi temporali vincolati;
- la realizzazione dei singoli progetti mediante l’effettivo trasferimento dei diversi flussi di risorse ai loro beneficiari finali.

Predisporre adeguate strategie per una ripresa delle economie più fragili e più colpite dallo shock pandemico, che possa avere uno sbocco in uno sviluppo sostenibile sotto il profilo sociale e ambientale, è un compito da non sottovalutare; ed è ancora più sfidante selezionare le priorità fra un insieme di progetti concreti, che sono coerenti con quelle strategie, in modo da individuare processi attuabili in non più di un quinquennio.

Al riguardo, una condizione necessaria è che i Paesi “più fragili” della UE rifuggano dalla tentazione di utilizzare le risorse di SMS e degli altri pilastri di NG-EU per finanziare quelle spese correnti a favore di

¹² Oltre alla documentazione della Commissione Ue, è stata consultata anche: Commissione V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Audizione nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare ai fini dell’individuazione delle priorità nell’utilizzo del *Recovery Fund*. Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d’Italia, Fabrizio Balassone, 7 settembre 2020.

¹³ A tal proposito: Buti e Messori, 2020, par. 2.

famiglie e imprese, che sono state e sono tuttora richieste dall'emergenza pandemica, e per coprire le altre spese di breve periodo, che sono sollecitate dalla difficile fase di transizione oggi in corso.

Un appropriato utilizzo delle risorse di NG – EU comporta la loro destinazione alla fase di ripresa che, in assenza di ulteriori e imprevedibili episodi pandemici, dovrebbe realizzarsi durante il 2021 e portare, poi, alla convergenza fra gli Stati membri all'interno della UE con conseguente assorbimento dei più forti squilibri macroeconomici presenti nei Paesi fragili.

L'Impatto di Next Generation EU sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

Inizialmente le risorse messe a disposizione dei 27 Paesi per il periodo 2021-2027 dal bilancio ordinario erano pari a 1.074 miliardi a differenza della disponibilità complessiva del QFP che nel 2014-2020 che al contrario era pari a 1.083 miliardi di euro.

In prima battuta sembra esservi una riduzione della dotazione ordinaria, anche se naturalmente è più che compensata dallo stanziamento straordinario di 750 miliardi operato con NG-EU.

Questo significa che i 1.074 miliardi di euro per il QFP 2021-2027 al netto di NG-EU rappresentano un incremento di risorse reso possibile da un aumento dell'incidenza sul Pil dei Paesi membri e quindi da uno sforzo fiscale anche in sede di bilancio ordinario. Aggiungendo poi i 750 miliardi di stanziamenti straordinari derivanti da NG-EU, l'ammontare complessivo di risorse messo in campo dal bilancio comunitario da qui al 2027 si porta a 1.824 miliardi.

Guardando ora alla composizione del bilancio al netto delle risorse straordinarie apportate da NG-EU, registriamo rispetto al 2014-2020 aumenti significativi negli stanziamenti sui cosiddetti beni pubblici europei, ossia sulle voci "Mercato unico, Innovazione e Digitale" (132 miliardi di euro contro i 116 del periodo precedente), "Gestione di Migranti e Confini" (23 miliardi contro 10), "Sicurezza e Difesa" (13 miliardi contro 2).

Gli incrementi su queste due ultime voci di spesa sono significativi, anche se restano probabilmente inferiori a quanto necessario per gestire le responsabilità dell'Unione nello scenario internazionale. Molto significativo in ogni caso l'aumento in valore assoluto delle risorse stanziato sulla voce "Mercato unico, Innovazione e Digitale" che contiene al suo interno items di assoluto rilievo come "Ricerca e Innovazione" (in particolare *Horizon Europe*), "Investimenti strategici europei" e "Spazio". In aumento poi, ma decisamente contenuto, anche la voce "Paesi vicini e Mondo" (98 miliardi di euro): al riguardo non resta che rilevare come stenti ancora a farsi strada la consapevolezza che è interesse generale dell'Unione investire sui Paesi terzi e in particolare sull'Africa.

Lo spazio per questo incremento di risorse sui beni pubblici europei viene ricavato attraverso una contrazione dei fondi a disposizione della Politica Agricola Comune, in particolare quelli per il Primo Pilastro – il Fondo europeo di garanzia - che viene ridotto da 286 miliardi di euro del periodo 2014-20 a 259 miliardi nel 2021-27, e anche quelli del Fondo europeo di sviluppo rurale: in totale le risorse per la PAC scendono di circa 44 miliardi di euro rispetto al 2014-20.

Restano invece sostanzialmente invariati i due principali fondi di coesione, fondamentali per sostenere processi di convergenza reali tra i Paesi membri sul piano economico e sociale: il Fondo di sviluppo regionale (FESR) passa da 201 miliardi di euro del periodo 2014-20 a 200 miliardi per il 2021-27; il Fondo sociale (FSE) da 90 a 88 miliardi.

Quindi, in sintesi, la struttura del bilancio ordinario vede la salvaguardia delle politiche di coesione e una ricomposizione interna a favore dei beni pubblici europei - ricerca e innovazione, reti transeuropee, gestione migranti, sicurezza e difesa – rispetto alla Politica Agricola Comune.

Su questa struttura del bilancio ordinario si innesta l'impegno straordinario di risorse di *Next Generation EU*. L'impatto maggiore – 722 miliardi – si rivolge al sostegno delle politiche per la ripresa e la convergenza dell'insieme dei Paesi membri dell'Unione, integrando i fondi per la coesione con la *Recovery and Resilience Facility* e con React EU.

In misura minore, ma comunque importante, NG-EU assegna risorse al *Just Transition Fund*, destinato all'erogazione di contributi ai territori dove si riscontreranno i problemi maggiori in termini di costi economici e sociali della transizione ecologica, nonché anche al Fondo di sviluppo rurale – investimenti sulle infrastrutture agricole – in modo da compensare in parte il taglio da quest'ultimo subito nel bilancio ordinario. Infine, assegna ulteriori risorse alla voce “Mercato unico, Innovazione e Digitale”.

Il risultato complessivo rafforza enormemente la direzione di marcia avviata con la riallocazione all'interno del bilancio ordinario, impegnando risorse senza precedenti sulle politiche di investimento in ricerca, innovazione, digitale, infrastrutture e coesione. Un quadro entro il quale, proprio grazie all'ingresso sulla scena delle risorse di Next Generation EU, diventa più concreta la realizzazione della stessa innovazione strategica del *Green Deal* proposta all'indomani del suo insediamento dalla Presidente della Commissione U. Von der Leyen.

Con la Comunicazione del 14 gennaio 2020 la Commissione Europea, infatti, aveva indicato i tratti essenziali della strategia del Green Deal: obiettivi ambientali più ambiziosi al 2030 al fine di sostenere più efficacemente il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050; il nuovo orientamento delle risorse stanziato nel QFP 2021-2027, a parità di grandezze complessive previste per le macrovoci del bilancio, in direzione di investimenti green e introduzione di un Just Transition Mechanism per assorbire i costi economici e sociali della transizione verso l'economia a emissioni zero¹⁴.

Attualmente, la Commissione indica le modalità con cui in particolare la Recovery and Resilience Facility vada utilizzata dai Paesi membri nel quadro del *Green Deal* ossia, per usare le parole della Comunicazione, per “il passaggio a un modello economico sostenibile e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione di tecnologie digitali e pulite [...]. Piuttosto che segnare una discontinuità rispetto ai programmi pre-Covid-19, il dispositivo per la ripresa e la resilienza dovrebbe accelerare l'azione per affrontare le sfide preesistenti, evitando allo stesso tempo nuove battute d'arresto dovute alla crisi”.

I Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) dovranno “rispecchiare le sfide specifiche per Paese ed essere allineati alle priorità della UE”, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate nel Semestre europeo. Riforme e investimenti devono concentrarsi sulle priorità che “produrranno l'impatto più duraturo e rafforzeranno il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro, i sistemi sanitari, la resilienza economica e sociale e la coesione regionale dello Stato membro”.

Quattro le direttrici che devono orientare i piani nazionali:

- la transizione verde, cui andrà dedicato almeno un 37% della spesa prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in modo da ottenere un risultato complessivo del 30% nell'allocazione delle risorse integrate QFP-NG-EU;
- la transizione digitale volta a sostenere la dinamica della produttività, cui andrà dedicato almeno il 20% della spesa di ogni piano per investimenti sulle reti e sullo sviluppo delle competenze digitali della popolazione;
- l'equità e la coesione sociale e territoriale, investendo su istruzione, formazione, inclusione sociale;
- la stabilità macroeconomica, “preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine” in modo da riassorbire prospetticamente gli effetti sul debito dovuti ai maggiori disavanzi consentiti dall'attivazione nel 2020 e nel 2021 della clausola di salvaguardia generale che comunque, si precisa nella Comunicazione, “non sospende le procedure del Patto di stabilità e crescita”.

La Comunicazione è accompagnata da un Documento tecnico contenente le Linee guida per l'elaborazione dei Piani nazionali da parte degli Stati membri:

- ✓ rispondenza delle riforme e dei progetti di investimento proposti dal singolo Paese con le indicazioni formulate dal Consiglio e dalla Commissione;
- ✓ definizione di obiettivi, tempistiche e meccanismi di controllo;
- ✓ metodologie di valutazione economico-finanziaria delle proposte;

¹⁴ Su questo tema si veda: C. De Vincenti, *L'European Green Deal e il suo impatto sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*, in L. Paganetto (a cura), *Europa e sfide globali. La svolta del Green Deal e del digitale*, Eurilink University Press, Roma, 2020.

- ✓ complementarità nell'uso delle risorse della *Recovery and Resilience Facility* con le risorse provenienti dagli altri fondi europei, in modo da garantire una coerenza complessiva di ogni piano nazionale;
- ✓ effetti stimati di breve e lungo periodo di aumento del Pil e di rafforzamento della capacità di crescita dello Stato membro.

SEZIONE II -Le linee guida al PNRR: il caso italiano

Nella SEZIONE II si fornisce una lettura ragionata e di sintesi delle “Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” presentate il 15 settembre 2020 e la bozza di PNRR presentata il 29 dicembre 2020.

Capitolo I- L’ Italia e l’approccio al *Next Generation Ue*

Aspetti finanziari

L’esempio di un Paese ‘fragile’ e fortemente colpito dalla pandemia, qual è l’Italia, risulta emblematico. Fra marzo e novembre 2020, il governo italiano ha emanato tre Decreti che hanno mobilitato più di 100 miliardi di risorse pubbliche e hanno determinato un aumento del debito pubblico da 135 a circa il 160% del Pil.

Inoltre, fra marzo 2020 e giugno 2020, la BCE ha acquistato circa 220 miliardi di titoli italiani del debito pubblico sui mercati finanziari secondari. Sommato alle ulteriori spese pubbliche a sostegno delle famiglie e delle imprese che saranno erogate nella seconda metà del 2020, tali afflussi di liquidità sono quantitativamente sufficienti per arginare gli impatti dell’emergenza pandemica senza rendere insostenibile la gestione del bilancio pubblico italiano nel breve termine. Inoltre, si è già detto che l’Eurogruppo e altre Istituzioni europee hanno attuato vari programmi per sostenere la transizione economica dei Paesi dell’UE nella fase post-pandemica.

Questi programmi hanno reso disponibili più di 100 miliardi di euro all’Italia fin dall’estate del 2020: il SURE per il quale l’Italia ha avanzato una richiesta pari a 29 miliardi di euro, il MES che mette a disposizione finanziamenti pari a circa 37 miliardi di euro qualora le autorità italiane decidano di richiederli, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) che dovrebbe garantire o erogare prestiti a favore di imprese italiane per circa 35 miliardi di euro. Infine, il MFF 2014-2020 ha offerto all’Italia, senza co-finanziamento, risorse residue per più di 7 miliardi di euro.

Il risultato complessivo è che l’Italia disporrebbe, già oggi, di oltre 230 miliardi di euro per uscire dallo shock pandemico e per finanziare la fase di transizione. Si tratta di circa il 13,5% del PIL nazionale.

Ciò conferma che appare razionale destinare le nuove risorse, che dovrebbero provenire da NG-EU, a consolidare la fase di ripresa piuttosto che le attuali fasi di emergenza o di transizione.

In tale contesto, è essenziale che il Governo italiano elabori il suo PNRR con l’obiettivo di definire un quadro macroeconomico che sia in grado di produrre sia uno sviluppo sostenibile sia un graduale ma credibile aggiustamento di uno degli squilibri fondamentali del Paese: l’abnorme rapporto fra debito pubblico e PIL.

Le “raccomandazioni” all’Italia

Le raccomandazioni, rivolte specificamente all’Italia dalla Commissione Ue prima dello scoppio della pandemia (fine 2019), offrono al riguardo una guida preziosa. La Commissione Ue sottolinea che il nostro Paese deve disegnare una politica economica e una politica industriale finalizzate a riavviare gli investimenti pubblici e privati in modo da rafforzare la ricerca, le innovazioni e la propria dotazione infrastrutturale.

Questi investimenti dovrebbero avere anche il compito di porre le basi per un’attenuazione dei gravi squilibri territoriali e per una radicale riorganizzazione della pubblica amministrazione e di altri apparati istituzionali. Essi non sarebbero, tuttavia, sufficienti per ridisegnare i processi produttivi e per rendere più efficiente l’ambiente, in cui le imprese si trovano a operare.

A tali fini, sarebbe anche necessario migliorare l’educazione scolastica e professionale, preparando risorse umane qualificate per i cambiamenti organizzativi indotti dalle imprese innovative e formando dipendenti pubblici adatti alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. I conseguenti squilibri nel mercato del lavoro andrebbero gestiti mediante politiche attive che minimizzino il formarsi di nuove aree di emarginazione e che aumentino i tassi di attività soprattutto delle componenti più deboli della forza lavoro.

Inoltre, le componenti sociali più colpite dai cambiamenti andrebbero sostenute da un’efficace riforma del welfare e da sistematiche iniziative di reinserimento nel mondo del lavoro. Questi risultati non possono essere disgiunti dalla realizzazione di più efficienti regolamentazioni dei mercati, di riforme del fisco e della giustizia,

di semplificazioni amministrative compatibili con la piena tutela della legalità sostanziale, di assunzione di responsabilità istituzionali.

Anche seguendo le passate raccomandazioni della Commissione, l'Italia dovrà elaborare una necessaria strategia per la ripresa e predisporre in tempi brevi un insieme coerente di progetti concreti che assicurino l'accesso alle risorse di SMS e di RRF e a una parte delle altre voci del MFF per il periodo 2021-2027.

Infine, i Paesi più fragili e più beneficiati da NG-EU – e dunque, segnatamente, l'Italia – hanno interesse a ridurre, per quanto possibile, la probabilità del verificarsi di due eventi sfavorevoli:

- un indebolimento dell'iniziativa NG-EU nel corso del complesso iter di approvazione rispetto alla proposta originaria della Commissione europea;
- un utilizzo nazionale inefficiente e inadeguato delle risorse offerte da NG-EU e – in particolare – da RRF.

Capitolo II¹⁵ -Il PNRR italiano

Aspetti generali

Le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, presentate il 15 settembre 2020, rispondono all'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata Next Generation EU (NGEU) che, al pari del Bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea, è attualmente al vaglio del Parlamento Europeo e dovrà poi essere ratificato dai Parlamenti nazionali.

I regolamenti attuativi di NGEU non entreranno in vigore nei primi mesi del 2021. Solo da quel momento sarà possibile presentare ufficialmente i PNRR alla Commissione europea (presumibilmente a partire dall'aprile 2021). Tuttavia, il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già dal mese di settembre 2020, ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR, da sottoporre all'esame del Parlamento nazionale.

All'esito di questo primo vaglio parlamentare e in considerazione delle valutazioni di indirizzo che il Parlamento vorrà formulare al Governo, sarà elaborato lo schema del Piano di ripresa e resilienza, recante una previsione razionale e ordinata dei progetti di investimento e riforma. Lo schema sarà quindi presentato al Parlamento, in vista della sua approvazione definitiva.

Le Linee guida del PNRR sono coerenti con il Piano di Rilancio presentato dal Presidente del Consiglio e approfonditamente discusso nel corso della consultazione nazionale Progettiamo il rilancio (13-21 giugno 2020). Il Piano di rilancio è stato elaborato a conclusione di un'intensa fase preliminare di analisi e studio, durante la quale il Governo si è avvalso del contributo del Comitato di Esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao. Il 12 giugno 2020 il Comitato ha consegnato al Presidente del Consiglio un ampio Rapporto intitolato "Iniziative per il Rilancio - Italia 2020-2022", accompagnato da 102 schede di approfondimento.

Le Linee guida, inoltre, tengono in considerazione quanto già previsto nel PNIEC e nel PNR, di cui è parte integrante il Piano Sud 2030, presentato dal Presidente del Consiglio il 14 febbraio 2020.

Il Piano di Rilancio del Governo è stato costruito intorno a tre linee strategiche: Modernizzazione del Paese; Transizione ecologica; Inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

In particolare "Modernizzare il Paese", in primis dal punto di vista delle imprese, significa creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per

¹⁵ Le informazioni economiche e le caratteristiche degli interventi presenti nel paper sono aggiornate al 29 dicembre 2020 data di presentazione della bozza di PNRR. Esse potrebbero essere soggette a modifiche nella versione finale del Piano che presumibilmente dovrebbe essere pronto entro il mese di febbraio 2021 e presentato a Bruxelles entro l'aprile 2021.

incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita quotidiana. Modernizzare seguendo tale percorso è inoltre presupposto per la realizzazione della transizione ecologica, che consideriamo il secondo pilastro del Piano di rilancio.

La "Transizione ecologica" dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale con la riduzione delle emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo. In secondo luogo sarà necessario:

- ✓ migliorare l'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici;
- ✓ la qualità dell'aria nei centri urbani e delle acque interne e marine,
- ✓ investimenti nell'agricoltura sostenibile e di precisione.

Inoltre, l'Italia dovrà diventare produttrice di beni e servizi coerenti con la transizione ecologica, quali ad esempio:

- ✓ la produzione di materiali ecocompatibili,
- ✓ la fornitura di tecnologie per la gestione dei rifiuti urbani e industriali;
- ✓ la conversione all'elettrico del settore automobilistico.

Successivamente, in data 29 dicembre 2020, il Governo italiano ha reso nota la bozza del PNRR con tutti i progetti con l'indicazione per ciascuno, come chiede la Commissione Ue, di pietre miliari (milestone) e target (obiettivi), dei soggetti proponenti e attuatori, dell'impatto green e digital e della natura della spesa.

Il documento consente di distinguere i progetti di investimento dagli incentivi. I bonus (una dozzina di progetti) pesano per oltre 55 miliardi di euro. Più di 120 miliardi si riferiscono invece a investimenti e il resto a voci ibride, classificate come investimento/incentivo¹⁶. Sommando tutte le misure elencate, si arriva a circa 120 interventi, raggruppate intorno alle sei Missioni (M) e alle 17 Componenti (C) e a una cinquantina di macroprogetti. Probabilmente nella versione finale del PNRR (febbraio 2020) il numero dei macroprogetti sarà leggermente ridotto dando maggiore compattezza a tutto l'impianto progettuale.

La bozza di PNRR si inquadra in una più generale strategia del Governo italiano e fa leva sulle risorse messe a disposizione dalla UE per contribuire alla ripresa economica del Paese. Gli investimenti e le riforme previste dal PNRR da un lato sono coerenti con la strategia di rilancio del Governo, dall'altro contribuiscono a perseguire gli obiettivi economici e sociali concordati in sede europea e a rispondere alle Raccomandazioni specifiche rivolte al nostro Paese.

Gli assi portanti e prioritari del PNRR sono la transizione verde e digitale del Paese, ai quali saranno destinate la maggior parte delle risorse disponibili nello strumento di riprese e resilienza (secondo le indicazioni della Commissione devono rappresentare almeno il 57% delle risorse totali del Piano), in linea anche con le indicazioni della Commissione.

Le missioni

Le sei missioni presenti nel PNRR sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Parità di genere, equità sociale e territoriale;
6. Salute.

Le prime due missioni di cui proponiamo un approfondimento, "Digitalizzazione, innovazione, competitività e

¹⁶ Le cifre riportate nel paper sono provvisorie e potrebbero conoscere dei cambiamenti nella stesura del PNRR definitivo.

cultura” e “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, sono particolarmente di interesse per le MicroPMI e imprese cooperative e daranno un forte impulso alla ripresa dell’economia italiana e una importante spinta alla trasformazione digitale e ecologica del nostro Paese.

Missione 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività e cultura

Per quanto riguarda la digitalizzazione e l’innovazione, l’Italia, in generale, deve rimediare al notevole gap rispetto alla media UE, anzitutto in termini di spesa per R&S, di capacità di ritenere e attirare competenze, di percorsi formativi, di copertura e velocità delle connessioni fisiche di rete, di competenze digitali e di servizi (in special modo della PA) direttamente e facilmente accessibili via internet. Non a caso lo *European Innovation Scoreboard* colloca stabilmente l’Italia nel gruppo dei Paesi ‘moderatamente innovatori’ insieme ai Paesi mediterranei e dell’Europa Orientale. Il numero di ricercatori ogni 10,000 abitanti in Italia è di 23,1, poco più della metà della media UE; solo il 76 per cento della popolazione di 16-74 anni utilizza i servizi online in Italia a fronte dell’87 per cento dell’UE nel 2019; soltanto il 22 per cento dei cittadini dimostra competenze digitali avanzate, con quote fortemente differenziate per età e per aree geografiche.

Nell’ambito di questa missione, il Governo punta, oltre alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dell’istruzione, della sanità e del fisco, a promuovere investimenti che favoriscano l’innovazione in settori strategici (agroalimentare, telecomunicazioni, trasporti, aerospazio) attraverso “Transizione 4.0” che è l’implementazione di “Industria 4.0”, dove sono stati previsti ben 24 miliardi di euro per i prossimi anni¹⁷.

L’innovazione digitale, tra gli altri, consentirà di migliorare l’efficienza del sistema produttivo, con particolare riferimento alle filiere produttive strategiche (settore agroalimentare, industriale e turistico/culturale) e al Made in Italy.

Con riferimento alla competitività e resilienza del sistema produttivo sarà necessario favorire i processi di trasformazione digitale delle imprese italiane, potenziando gli strumenti per la transizione del sistema produttivo e completando il processo di infrastrutturazione digitale.

Rafforzare il Paese significa anche sostenere la crescita delle MicroPMI e delle imprese cooperative, vero motore propulsivo del sistema Italia, potenziando la capacità delle imprese italiane di competere sui mercati internazionali e di far fronte alle crisi economiche. Sarà fondamentale favorire processi di fusione e patrimonializzazione delle micro e piccole imprese, anche stimolando la creazione di reti che possano facilitare la diffusione di conoscenze e tecnologie. Sarà anche importante potenziare gli strumenti finanziari per sostenere e migliorare la competitività delle imprese sui mercati internazionali. Il nostro sistema di MicroPMI e di imprese artigiane (il 27% delle imprese europee) e delle imprese cooperative (tra i sistemi più diffusi d’Europa) può sopravvivere alla concorrenza internazionale solo se inserito in una struttura di filiera in cui l’impresa capofila sia forte e di dimensioni compatibili con la necessità investire abbondantemente in R&D, pagare salari adeguati per attrarre forza lavoro qualificata, investire in Marketing e servizi finanziari. Questi rafforzamenti di filiera devono essere realizzati anche attraverso integrazioni verticali dei gruppi.

Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

Secondo quanto si indica nella Comunicazione della Commissione Ue del 17.9.2020 COM(2020) 575 final “Gli Stati membri dovrebbero inoltre adottare misure per promuovere un’economia più circolare, migliorare le infrastrutture ambientali e proteggere e ripristinare la biodiversità. L’economia circolare crea posti di lavoro locali e sostenibili grazie alla prevenzione, al riutilizzo, alla riparazione, alla rigenerazione e al riciclaggio dei rifiuti. Accresce la resilienza e l’autonomia strategica aperta dell’UE grazie allo sviluppo di modelli imprenditoriali innovativi che traggono impulso dalle tecnologie digitali per accrescere l’uso efficiente delle risorse e delle materie prime secondarie. Il miglioramento delle infrastrutture ambientali, in particolare per la gestione dei rifiuti e delle acque e la riduzione dell’inquinamento, protegge la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti ambientali. Proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi naturali e garantire sistemi alimentari sostenibili è fondamentale per accrescere la capacità di assorbimento del carbonio, rafforzare

¹⁷ A questo proposito: G. Capuano e M. Capuano (2020a, 2020b).

la resilienza e prevenire la comparsa e la diffusione di future epidemie. Sarà anche possibile creare nuove opportunità economiche nelle zone rurali attraverso un uso più sostenibile del suolo”.

La Missione prevista dal PNRR inerente la rivoluzione verde e la transizione ecologica, in coerenza con quanto afferma la Commissione, richiede che l’Italia, che pure ha registrato progressi nella riduzione delle emissioni di gas serra, nell’aumento della quota di energia soddisfatta con fonti rinnovabili e nel miglioramento dell’efficienza energetica, intensifichi il proprio impegno per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi europei di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, fissati dallo *European Green Deal*. Questa modifica strutturale del nostro sistema energetico aiuterà anche la riduzione dell’inquinamento locale: il 3,3% della popolazione vive in aree dove sono superati i limiti delle sostanze inquinanti presenti nell’aria fissati dalle direttive europee. Anche l’inquinamento del suolo e delle acque è elevato, soprattutto nella pianura padana. Andranno anche mitigate le conseguenze dei cambiamenti climatici che mettono a rischio la disponibilità idrica per tutti gli usi, accrescono la frequenza e l’intensità degli eventi idrogeologici con ricadute sul sistema produttivo e sulle famiglie.

Nell’ambito di questa missione, il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti al fine di conseguire gli obiettivi dello *European Green Deal*. Gli investimenti dovranno mirare alla de-carbonizzazione del settore energetico attraverso il potenziamento delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica, una drastica ridefinizione del settore dei trasporti (partendo dalle linee delineate dal PNIEC) e il miglioramento della qualità dell’aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili. Un ruolo importante avrà l’adozione di piani urbani per il miglioramento della qualità dell’aria e per la forestazione urbana, anche per il loro impatto sulla qualità della vita dei cittadini. Per favorire i processi di transizione e il raggiungimento dei target del *Green Deal* Europeo andranno anche create infrastrutture che favoriscano una graduale de-carbonizzazione dei trasporti e la mobilità di nuova generazione.

Al miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, dei fabbricati produttivi rurali, degli stabilimenti produttivi, e delle strutture sanitarie andrà affiancata anche una loro messa in sicurezza che ne accresca la resilienza rispetto agli eventi naturali. Altri interventi riguarderanno una gestione accorta delle risorse naturali, la promozione dell’economia circolare e misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici: dalla gestione integrata del ciclo delle acque e dei rifiuti al miglioramento dello stato delle acque interne e marine; da una maggiore efficienza nell’uso delle risorse idriche a interventi per migliorare la capacità di adattamento del sistema produttivo ed agricolo ai cambiamenti climatici. Inoltre, si punterà alla riqualificazione del territorio nell’ambito del contenimento del consumo di suolo e della mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici. Saranno, infine, promossi investimenti per:

- ✓ la riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile;
- ✓ la promozione di principi della bioeconomia e della economia circolare;
- ✓ la incentivazione della diffusione delle certificazioni ambientali.

I criteri di ammissibilità dei progetti

La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. Inoltre, come già menzionato, i progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio e con le sfide e le priorità di policy individuate nell’ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale.

È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell’ambito del Just Transition Fund e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE. Periodicamente, con riferimento ai singoli progetti, i soggetti attuatori dovranno rendicontare, anche tramite piattaforme informatiche, la spesa effettiva, l’avanzamento procedurale e l’avanzamento in termini di raggiungimento dei traguardi prefissati.

In sintesi, nelle Linee guida si descrivono alcuni criteri stringenti di ammissibilità dei progetti:

- ✓ Piena coerenza con gli obiettivi strategici e macro-settoriali del PNRR;
- ✓ Significativo impatto positivo su crescita del PIL potenziale e dell'occupazione;
- ✓ I costi e gli impatti economici, ambientali e sociali devono essere quantificabili, motivati e ragionevoli;
- ✓ Esplicitazione dei legami e della coerenza con riforme e politiche di supporto;
- ✓ Indicazione della tempistica e modalità di attuazione, con target intermedi e finali;
- ✓ Chiara identificazione del soggetto attuatore;
- ✓ Se integrano progetti esistenti, devono rafforzarli credibilmente.

Allo scopo di rendere la selezione più precisa nelle Linee guida si sono specificati i seguenti criteri aggiuntivi di valutazione positiva dei progetti:

- ✓ Progetti che riguardano principalmente la creazione di beni pubblici (infrastrutture, educazione e formazione, ricerca e innovazione, salute, ambiente, coesione sociale e territoriale);
- ✓ Rapida attuabilità/cantierabilità del progetto, soprattutto nella prima fase del PNRR;
- ✓ Monitorabilità del progetto in termini di specificazione delle realizzazioni attese, dei traguardi intermedi e finali, nonché collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR;
- ✓ Progetti con effetti positivi rapidi su numerosi beneficiari, finora scartati per mancanza di fondi;
- ✓ Progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di partenariato pubblico-privato, ovvero progetti che prevedano capitali privati per la loro realizzazione;
- ✓ Patto occupazionale, oppure stima affidabile del beneficio occupazionale;
- ✓ Progetti che comportano basso consumo di suolo e favoriscono l'utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali;
- ✓ Progetti che contribuiscono al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nelle Linee guida si è ritenuto inoltre necessario specificare i criteri di valutazione negativa, ovvero di esclusione di determinati progetti:

- ✓ Progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi UE e QFP 2021-27;
- ✓ Infrastrutture che non hanno un livello di preparazione progettuale sufficiente, dati i tempi medi di attuazione e la dimensione del progetto;
- ✓ Progetti "storici" che hanno noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine, pur avendo già avuto disponibilità di fondi;
- ✓ Progetti o misure che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione;
- ✓ Progetti che non presentano stime attendibili sull'impatto economico atteso (tasso di ritorno economico, impatto occupazionale duraturo, numero di beneficiari);
- ✓ Progetti per i quali non è individuato il modo di monitorarne la realizzazione;
- ✓ Progetti che non rispettino i criteri di sostenibilità.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A. e Ardagna S. (1998), Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, vol. 13 n. 27, pp. 487 - 545.
- Alesina, A. (2010), Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History, paper prepared for the Ecofin meeting in Madrid, April 15, disponibile alla URL <http://scholar.harvard.edu/alesina/publications/fiscal-adjustments-lessons-recent-history>.
- Alesina, A. e Ardagna S. (2010), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, in Brown J.R. (a cura di), *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, NBER, Cambridge (MA).
- Alesina, A. Favaro C. e Giavazzi F. (2014), The Output Effects of Fiscal Stabilization Plans, *Journal of International Economics*.
- Alesina, A. Favaro C. e Giavazzi F. (2019), *Austerità. Quando funziona e quando no*, Rizzoli, Milano.
- Blanchard O.J. e Leigh D. (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper, n. WP/13/1, Washington DC.
- Buti, M. e M. Messori (2020), "Next Generation – EU: Un Guida Ragionata", SEP Policy Brief, n. 29.
- Bruzzo, A. (2020), "Per la trasformazione digitale delle Micro-PMI in Italia", in *Quaderni di Ricerche sull'Artigianato*, n° 3/2020, Mestre.
- Capuano, G. e Capuano, M. (2020a), "Aspetti metodologici ed evidenze empiriche della valutazione di impatto di "Impresa 4.0" nel settore manifatturiero italiano", in *Argomenti*, Università di Urbino, maggio-agosto, n.16, Urbino.
- Capuano, G. e Capuano, M. (2020b), "An Assessment of the Potential Impact of "Industry 4.0" in Italian Manufacturing: Foundations for a Micro-Sector Analysis", in *Industry 4.0 Principles, Effect and Challenges*, Nova Science Publishers, New York.
- Capuano, G. e L. Mazza, (2020), *Covidnomics. Analisi economiche e proposte di policy eterodosse per il post crisi COVID-19*, LED, Milano.
- Carli, R. e M. Messori (2020), *Italia 2030*, Milano: la Nave di Teseo.
- De Vincenti, C., (2020), "L'Impatto di EU Next Generation sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027", SEP Policy Brief, n. 33.
- EIB (2019), "Accelerating Europe's Transformation, Key findings", Investment report 2019/2020.
- European Commission (2019) "The European Green Deal" Brussels, 11.12.2019 COM(2019)
- European Commission (2020), Finanziare il piano di ripresa per l'Europa, 27 maggio.
- European Commission (2020) "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final.
- European Commission (2020) "Annexes to the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility", COM(2020) 408 final/3).
- European Commission (2020), "Commission staff working document: Identifying Europe's recovery needs", SWD(2020) 98 final.
- European Parliament (2020), "Motion for a resolution on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan", (2020/2631RSP).
- French-German Initiative (2020), "A French-German initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis", Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 18 May, pp. 1-5.
- Gouvernement, Dossier de Presse (2020), France Relance, Parigi, 3 septembre.
- Gobierno de Espana (2020), Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Madrid, octubre.
- Mazzanti, M. e Spinozzi, P. (2018); A.A.V.V., *Agenda 2030: il punto sullo sviluppo sostenibile*, in *Economia italiana*, Editrice Minerva Bancaria, Roma, 2019/1.
- Gianguialano P. e Solimene L. (2019), *Economia circolare: principi e sfide per la trasformazione delle imprese*, in *Economia Italiana*, Editrice Minerva Bancaria, Roma, 2019/1.
- Messori, M. (2020), "La Svolta Next Generation-EU: Opportunità e Rischi per l'Italia", SEP Policy Brief, n. 31.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), *Linee guida per il PNRR*, 15 settembre.
- Republica Portuguesa (2020), *Plano de Recuperação e Resiliência, Plano preliminar*, Lisboa, 15 outubro.