1.8. Un confronto tra quattro Recovery Plan europei

Chiara Crepaldi, | 12 luglio 2021

I Piani Nazionali per la ripresa e la resilienza (in italiano sono definiti PNRR) sono gli strumenti attraverso i quali vengono distribuite le risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF), lo strumento chiave del Piano per la ripresa NEXT GENERATION EU da 800 miliardi di euro, dei quali 723,8 specificamente destinati proprio al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Come è noto il dispositivo per la ripresa e la resilienza mira a mitigare l'impatto economico e sociale della crisi legata al Covid-19 e, contemporaneamente, ad affrontare le sfide a lungo termine dell'Unione. È composto da sovvenzioni per 338 miliardi di euro, e da prestiti per 386 miliardi di euro.

L'articolo propone una lettura dei piani presentati da Francia, Germania e Spagna raffrontati col piano italiano, con l'obiettivo di andare ad osservare come gli altri paesi abbiano previsto di utilizzare le risorse europee a supporto dell'inclusione e della coesione sociale.

Va innanzitutto sottolineato che nella maggior parte dei paesi europei i PNRR riguardano solo il dispositivo RRF, mentre il piano proposto dall'Italia include anche ReactEU (un'altra componente del NGEU che ha l'obiettivo di agire in un'ottica a breve termine attraverso finanziamenti aggiuntivi a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Inoltre solo il piano italiano prevede l'assunzione di prestiti nell'ambito del RRF[note]Eduardo Lubrano in "Quattro Recovery Plan europei a confronto"[/note] arrivando quindi ad un valore molto più grande, **ovvero 205 miliardi di euro** (pari ai 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni RRF a cui si aggiungono i 14 miliardi di euro di sovvenzioni ReactEU e i 122,6 miliardi di euro di prestiti RRF). Il **piano spagnolo invece ammonta a 69,5 miliardi** di euro di sole sovvenzioni RRF, sebbene venga indicato che il paese potrebbe richiedere prestiti del RRF in futuro. Il **Piano francese ammonta a 39,4 miliardi** mentre quello **tedesco a 25,6 miliardi**.

L'analisi comparativa dei quattro piani permette di osservare come le priorità dei quattro Stati siano differenti, sebbene tutti soddisfino i parametri minimi di spesa del 37% per il clima e del 20% per la digitalizzazione e le azioni previste siano in linea generale comuni. Quello che cambia è il diverso peso delle azioni e degli interventi, sia in valore assoluto che in percentuale sul totale delle risorse disponibili. I piani hanno inoltre strutture piuttosto diverse, il che rende difficile il loro confronto, anche perché i quattro paesi classificano le varie priorità di spesa in modo differente. La Commissione Europea ne ha tuttavia sintetizzato i principali elementi in *factsheets* che specificano le diverse priorità e i contenuti specifici di ciascuno dei tre principali ambiti: resilienza sociale ed economica, transizione verde e trasformazione digitale.

Come è possibile osservare nella tabella sottostante la Germania ha destinato gran parte delle sue risorse alla trasformazione digitale, che tuttavia comprende voci che negli altri paesi rientrano nella terza categoria, quella della resilienza sociale, ovvero la digitalizzazione della sanità e dell'istruzione.

Suddivisione percentuale dei fondi per macro capitolo di spesa[note]Le voci relative alla resilienza sociale ed economica sono in rosso perché ricavate come complemento a 100 rispetto alle prime due indicate dal factsheet pubblicato dalla Commissione Europea. Si tratta comunque di dati realistici se raffrontati con altre fonti derivanti dai paesi membri.[/note]

	Italia	Germania	Francia	Spagna
transizione verde	37	42	46	40
trasformazione digitale	25	52	21	28
resilienza sociale ed economica	*38*	*6*	*33*	*32*

Fonte: Country factsheets Commissione Europea

Italia

Iniziamo con l’osservare le principali caratteristiche del piano italiano per come vengono sintetizzate dalla valutazione effettuata dalla Commissione europea in occasione della approvazione, avvenuta il 22 giugno 2021.

Il piano approvato (escludendo la componente del REACT EU pari a 14 miliardi), può contare su 191,5 miliardi di euro. Come si è già accennato, 68,9 miliardi sono in sovvenzioni and 122,6 in prestiti che andranno a finanziare gli interventi previsti dal Piano, da sviluppare da qui al 2026.

Il piano italiano propone in particolare la riforma e la digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, il miglioramento del contesto imprenditoriale attraverso la digitalizzazione delle imprese. Il 37% delle risorse andrà alle misure volte a promuovere la transizione verde incrementando l’efficienza energetica degli edifici, la promozione dell’uso delle risorse rinnovabili e la riduzione delle emissioni da parte del trasporto pubblico, con investimenti nella mobilità urbana sostenibile e nelle ferrovie.

Il piano italiano destina il 25% della sua dotazione totale a misure a sostegno della digitalizzazione delle imprese e dell'espansione delle reti a banda ultralarga e della connettività 5G. Gli investimenti sono inoltre mirati alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, la sanità, la giustizia e l'istruzione.

Per quanto riguarda le sfide economiche e sociali il piano comprende misure volte a contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche, aumentare la resilienza del settore sanitario, migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro e migliorare i risultati dell'istruzione. Il piano dovrebbe inoltre stimolare gli investimenti al fine di ridurre le disparità regionali con specifiche misure rivolte al sud del paese. Particolare attenzione viene dedicata al tema dell’housing sociale.

In particolare per l’ambito del welfare sono previste le seguenti voci di spesa:

- 26 miliardi per istruzione e mercato del lavoro, volti a finanziare strutture e servizi per la prima infanzia, a riformare l’istruzione tecnica e la formazione professionale, a migliorare le politiche attive del lavoro come anche a sostenere la partecipazione delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro con investimenti specifici nei sistemi di apprendistato;
- 15,6 miliardi sono destinati alla sanità, alla telemedicina e alla assistenza domiciliare e di prossimità in particolare per le fasce più vulnerabili, per lo sviluppo delle nuove tecnologie e il miglioramento delle cure domiciliari ed ospedaliere volte anche a ridurre la frammentazione territoriale;
- 13,2 miliardi vengono destinati alla promozione della coesione sociale e territoriale promuovendo la trasformazione dei territori vulnerabili in aree di innovazione e sostenibilità, in particolare al sud, e con finanziamenti all’housing sociale, ai servizi a sostegno delle famiglie con bambini, alla promozione della qualità della vita delle persone con disabilità;
- 3,7 miliardi per le riforme nella pubblica amministrazione, nel pubblico impego e nella giustizia, al fine di ridurre i tempi dei processi.

L’Italia riceverà a breve 24,9 miliardi nella forma di prefinanziamento, pari al 13% del totale della somma allocata.

Germania

La **Germania** non è tra i principali beneficiari del *Next Generation Eu:* r**iceverà solo 25,6 miliardi per un piano che sembra essere molto meno dettagliato degli altri.** Forse anche per questo l’accoglienza nel Paese di questa iniziativa europea è stata piuttosto fredda.

Il piano, approvato dalla UE il 22 giugno, destina il 42% delle risorse agli obiettivi climatici, con misure volte a “decarbonizzare” l'industria a favore dell'idrogeno rinnovabile, con investimenti nella mobilità sostenibile e alla ristrutturazione degli edifici residenziali per migliorarne l'efficienza energetica.

Il 52% delle risorse vanno invece alla transizione digitale. Il piano prevede misure a sostegno della trasformazione digitale dei servizi pubblici, in particolare dei servizi sanitari pubblici, dell'istruzione e delle imprese. Il piano prevede anche misure volte a promuovere il capitale umano e investimenti in tecnologie digitali avanzate.

Il piano mette a disposizione **risorse a favore degli studenti svantaggiati**, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro allo sviluppo dei servizi per la prima infanzia e lo sviluppo del tempo pieno a scuola, e la promozione della trasparenza del sistema pensionistico, come richiesto dalle raccomandazioni specifiche ricevute dalla Ue lo scorso anno. La digitalizzazione favorirà miglioramenti nei servizi sociali, sanitari e nell'istruzione. In particolare per l'ambito del welfare sono previste le seguenti voci di spesa.

- 3 miliardi a favore dell'ammodernamento degli ospedali in particolare per il potenziamento delle infrastrutture digitali, dei reparti di emergenza, della telemedicina e robotica e cybersicurezza;
- 725 milioni a sostegno dell'apprendistato per sovvenzionare le aziende disponibili a confermare gli apprendisti;
- 630 milioni per creare la prima piattaforma nazionale di formazione online per aiutare gli studenti ad acquisire competenze basate sui percorsi di apprendimento individuali;
- 500 milioni per programmi di investimento nella prima infanzia volti a creare 90.000 posti aggiuntivi presso gli asili nidi grazie alla costruzione di nuove strutture e alla ristrutturazione di quelle esistenti. Verrà promosso il tempo pieno presso gli asili nido con l'obiettivo di migliorare i futuri risultati scolastici dei bambini e favorire l'occupazione femminile.
- Verranno infine promosse misure a sostegno dei gruppi svantaggiati tra cui corsi aggiuntivi e tutoraggio agli alunni con un ritardo di apprendimento, e il potenziamento delle materie competenze chiave per affrontare le disparità di apprendimento create dalla crisi Covid-19.

La Germania riceverà 2,3 miliardi nella forma di prefinanziamento, pari all'8,7% del totale della somma allocata.

Francia

Il Piano francese da 39,4 miliardi di euro in sovvenzioni è stato approvato il 23 giugno. In particolare, il piano francese sarà volto alla protezione del clima attraverso un programma di rinnovamento dell'efficienza energetica su larga scala, investirà nella formazione per adeguare la forza lavoro all'economia post-COVID e digitalizzerà la pubblica amministrazione e il settore privato.

Il **PNRR francese** ha la particolarità di prevedere una integrazione del Next Generation EU con fondi del governo pari a circa ulteriori 55 miliardi finanziati nell'ambito di un grande piano chiamato ***Relance France***.

Il PNRR finanzia iniziative volte a creare posti di lavoro e crescita, tra le quali ad esempio, 5,8 miliardi di euro vengono destinati alla ristrutturazione degli edifici pubblici e privati per migliorarne le prestazioni energetiche e il comfort, **riducendo** contemporaneamente il **costo della spesa delle famiglie per l'energia,** il **rischio di povertà energetica**, insieme alla **dipendenza energetica** del paese e le **emissioni di gas serra**.

Il 46 % dell'ammontare totale del piano sarà dunque dedicato a misure a sostegno degli obiettivi climatici, con investimenti per la riqualificazione energetica degli edifici, infrastrutture e veicoli per la mobilità pulita e la decarbonizzazione dei processi industriali. Il 21% della dotazione totale del piano sarà rivolta a misure a sostegno della transizione digitale, con investimenti in ricerca, innovazione, diffusione di nuove tecnologie digitali, digitalizzazione della pubblica amministrazione, sicurezza informatica, identità elettronica ed *eHealth*, oltre ad investimenti nella **connettività digitale, anche per le zone rurali**. Gli investimenti nella sicurezza informatica dovrebbero rafforzare i servizi pubblici la cui interruzione potrebbe avere un forte impatto sui cittadini. Gli investimenti nell'eHealth dovrebbero supportare l'infrastruttura dei servizi sanitari digitali nazionali.

Un terzo delle risorse del piano sarà indirizzato alla promozione della resilienza sanitaria, economica, sociale e istituzionale, per **migliorare la coesione e la convergenza economica, sociale e territoriale** all'interno della Francia e dell'Unione. Il piano sosterrà lo sviluppo di infrastrutture di trasporto e sanitarie in tutto il paese in particolare nelle aree rurali, nelle regioni meno sviluppate e nei territori ultraperiferici. Per quanto riguarda gli investimenti a sostegno dell'istruzione e dell'occupazione vi saranno importanti interventi per lo sviluppo delle competenze digitali e l'attuazione della strategia globale per la digitalizzazione dell'istruzione. Il piano prevede investimenti su ricerca, innovazione, diffusione di nuove tecnologie.

Il piano contiene riforme delle finanze pubbliche che dovrebbero contribuire a migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica e ad affrontare il problema della debole crescita della produttività osservata prima della crisi, attraverso specifici

investimenti in capitale umano con diverse misure volte a sostenere le competenze, la digitalizzazione delle imprese e gli investimenti nell'innovazione.

Gli **investimenti a favore dei giovani** si compongono di misure volte a sostenere il rendimento scolastico, anche per i bambini più svantaggiati, il potenziamento dell'apprendistato, l'istruzione professionale e l'occupazione giovanile, il miglioramento del lavoro giovanile e delle loro prospettive di reddito. Tra le misure dedicate alla lotta alla disoccupazione vengono sostenute le politiche attive del mercato del lavoro, la riforma dei sussidi di disoccupazione e misure volte ad affrontare il problema della segmentazione del mercato del lavoro.

In particolare per l'ambito del welfare sono previste le seguenti voci di spesa:

- 4,6 miliardi a favore della formazione anche superiore, e dell'occupazione dei giovani con sussidi per l'assunzione;
- 2,5 miliardi a favore di programmi formativi per l'aggiornamento e il reskilling della forza lavoro anche tramite investimenti sul Life Long Learning e la formazione a distanza;
- 2,5 miliardi a favore della modernizzazione del sistema sanitario per la ristrutturazione di ospedali e presidi sanitari, e la modernizzazione delle apparecchiature mediche;
- 240 milioni a favore dell'accesso alla banda larga ultraveloce in particolare nelle aree rurali.

La Francia riceverà 5,1 miliardi nella forma di prefinanziamento, pari al 13% del totale della somma allocata.

Spagna

Il Piano spagnolo, che è stato approvato il 16 giugno, potrà contare su 69,5 miliardi, tutti in sussidi. Analogamente a quanto descritto per gli altri paesi. anche la Spagna concentrerà gli investimenti sulla riforma e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la protezione del clima attraverso la promozione di ristrutturazioni volte a promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro e il potenziamento dell'istruzione e formazione in tutto il paese.

Il piano della Spagna destina il 40% della sua dotazione totale a misure a sostegno degli obiettivi climatici. Ciò include misure per promuovere la mobilità sostenibile urbana e a lunga distanza, l'efficienza energetica degli edifici, la decarbonizzazione dell'industria e la riduzione della dipendenza energetica grazie all'implementazione delle nuove tecnologie per l'idrogeno verde e le energie rinnovabili. Il piano include anche misure volte alla mitigazione degli effetti negativi dei cambiamenti climatici preservando gli spazi costieri, gli ecosistemi e la biodiversità e la promozione dell'economia circolare migliorando la gestione dell'acqua e dei rifiuti. Il PNRR della Spagna dà inoltre grande importanza alla lotta allo **spopolamento delle campagne**, che in Spagna è un problema di cui si discute da tempo e che colpisce tutto il centro del Paese.

Il 28% della dotazione del piano è dedicato alla transizione digitale per promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione, dell'industria e delle imprese, compreso un programma specifico per la digitalizzazione delle PMI. Sono anche in questo caso previsti investimenti per il miglioramento delle competenze digitali e in attrezzature digitali per l'istruzione.

Il piano della Spagna include **un'ampia serie di riforme e investimenti volti a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e a rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro**. Comprende anche misure nel settore dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze, nonché delle politiche sociali e sanitarie.

Il **piano si focalizza anche sui giovani e sulla promozione dell'occupazione e la formazione giovanile**. Contiene misure che mirano a migliorare l'occupabilità dei giovani e a ridurre il tasso di abbandono scolastico. Propone inoltre **una semplificazione delle diverse forme contrattuali per ridurre l'abuso dell'assunzione a tempo determinato**. Sono pervisti ingenti investimenti per il miglioramento e la riqualificazione dei lavoratori e per la modernizzazione del sistema di istruzione e formazione professionale. Il piano prevede anche azioni specifiche nell'ambito delle politiche attive del mercato del lavoro, tra cui **la riforma del sistema degli incentivi all'assunzione**, lo sviluppo di percorsi individuali di consulenza, il rafforzamento del sistema di apprendimento degli adulti e l'ammodernamento dei servizi pubblici per l'impiego.

Per l’ambito del welfare sono previste le seguenti voci di spesa:

- 2,4 miliardi per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro attraverso la modernizzazione delle politiche attive del lavoro, la riduzione dei contratti a termine e il supporto individualizzato ai disoccupati. Viene potenziata la digitalizzazione dei centri per l’impiego, nuove opportunità formative e un rinnovamento degli incentivi all’assunzione.
- 765 milioni a favore del piano d’azione contro la disoccupazione giovanile che introdurrà 3 innovativi programmi specifici rivolti ai giovani disoccupati, tra cui programmi di formazione lavoro sui luoghi di lavoro, esperienze di lavoro presso le pubbliche amministrazioni e opportunità di lavoro per giovani ricercatori.
- 2 miliardi per la formazione professionale per creare 135.000 nuovi posti in formazione lavoro.

Il piano prevede una riforma del sistema pensionistico con l'obiettivo di preservarne l'adeguatezza e la sostenibilità a medio-lungo termine anche in ragione dell’allungamento della vita lavorativa. Il disegno definitivo della riforma è subordinato all'esito del processo di dialogo sociale.

La Spagna riceverà 9 miliardi nella forma di prefinanziamento, pari al 13% del totale della somma allocata.

Per tirare alcune conclusioni si può senz’altro sottolineare la prima grande differenza tra i 4 piani, legata alla scelta degli altri tre paesi di rifiutare **quella parte di fondi europei previsti sotto forma di prestiti.** Non si tratta di poco, ma per esempio per la Spagna di circa 70 miliardi, cui la Spagna rinuncerà, accettando solo i 69,5 miliardi di erogazioni a fondo perduto. Una decisione politica di cui probabilmente dopo la pandemia si discuterà di più in Europa.

Il secondo aspetto importante è legato al ruolo assegnato dagli altri paesi **alla coesione territoriale**, che nel Piano italiano è prevalentemente demandata alla specifica distribuzione del 40% delle risorse al sud del paese. L’attenzione specificamente dedicata alle aree rurali, interne ed ultra-periferiche, seppure richiamata è lasciata molto sullo sfondo dal piano italiano, anche nella sezione relativa allo sviluppo dei collegamenti ferroviari: è sufficiente ricordare che allo sviluppo dell’alta velocità del nord che collega l’Europa sono dedicati 8,6 miliardi, a cui si aggiungono 4,7 miliardi per lo sviluppo dell’alta velocità verso il sud, mentre al potenziamento delle linee regionali sono destinati solo 940 milioni di euro, a cui tuttavia si aggiungono 3 miliardi per il potenziamento e l’elettrificazione delle linee del sud.

Infine l’attenzione ai giovani, che nel piano italiano sembra essere molto più sfumata rispetto agli altri piani. È vero che al mondo della scuola, dagli asili nido all’università, sono destinati ben 19,4 miliardi di euro, ma in gran parte sono destinati allo sviluppo del servizi per la prima infanzia e al potenziamento delle infrastrutture. Quello che manca, e che sembra essere invece molto meglio delineato in particolare nei piani spagnolo e francese, è la specifica attenzione a riforme ed interventi volti a promuovere l’inserimento lavorativo dei giovani.

L’aspetto che caratterizza invece molto favorevolmente il piano italiano si concentra nella Missione 5 (coesione sociale) con la forte attenzione dedicata allo sviluppo degli interventi a sostegno delle persone vulnerabili e con disabilità, sebbene il tutto per un ammontare di soli 1,45 miliardi, mentre sono ben 9 i miliardi disponibili per lo sviluppo dell’housing sociale e la rigenerazione urbana. Molto interessante è poi la Missione 6 (salute), che destina 7 miliardi allo sviluppo delle case della Comunità e alla presa in carico della persona, alle cure domiciliari ed intermedie.