



UN CONFRONTO TRA I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) DI SEI PAESI EUROPEI, CON FOCUS SULLE POLITICHE DI GENERE

Di: Germana Di Domenico, Alessandra Cataldi, Mattia De Crescenzo¹

JEL:

E63

Keywords:

Unione europea, Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), Gender mainstreaming

INDICE

Abstract	2
1 Introduzione	2
1.1 Il nuovo Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza (RRF) nel contesto del pacchetto Next Generation EU.....	3
2 Recovery Plan: un nuovo paradigma.....	7
2.1 I requisiti per l'approvazione dei PNRR	9
2.2 L'adattamento del Semestre europeo al nuovo dispositivo	16
2.3 Pari opportunità: le disposizioni dell'RRF sul gender mainstreaming	18
3 I Piani di sei Stati membri: casi di studio per un'analisi comparata.....	21
3.1 Valutazione complessiva della Commissione	28
3.2 La risposta dei Paesi membri alle sfide delle CSR	32
4 Focus sull'approccio di genere	40
4.1 La strategia UE per le pari opportunità	40
4.2 Differenziali di genere a livello UE. Focus sui sei casi studio	43
4.3 L'approccio di genere nei PNRR dei paesi esaminati.....	49
5 Riflessioni conclusive alla luce dell'analisi comparata	61
Riferimenti bibliografici	63

Note Tematiche

La collana intende promuovere la circolazione di Note Tematiche prodotte all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il contenuto delle Note Tematiche riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'amministrazione.

¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro.

E-mail: germana.didomenico@mef.gov.it; alessandra.cataldi@mef.gov.it; mattia.decrescenzo@mef.gov.it

ABSTRACT

La *Recovery and Resilience Facility* rappresenta uno degli interventi più significativi dell'Unione Europea per far fronte alle implicazioni della crisi economico-sociale seguita alla pandemia da COVID-19. Nella nota, riprendendo i tratti principali del nuovo strumento, si sviluppa un'analisi in chiave comparata dei Piani di ripresa e resilienza di sei Stati membri (Italia, Francia, Spagna, Germania, Portogallo e Grecia), con particolare attenzione all'approccio adottato sulle politiche per garantire le pari opportunità di genere.

1 INTRODUZIONE

La presentazione ufficiale del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021 per accedere ai finanziamenti del nuovo dispositivo di supporto finanziario denominato "*Recovery and Resilience Facility*" (RRF), ha stimolato una serie di riflessioni rispetto agli ambiti di *policy* ritenuti prioritari a livello nazionale e comunitario. Partendo dalla logica sottesa all'RRF (capitolo 1) – ovvero quella di offrire un sostegno su larga scala per investimenti e riforme in risposta alle principali sfide economiche e sociali legate sia alla crisi pandemica che a debolezze strutturali degli Stati europei – la nota ripercorre i tratti caratterizzanti i PNRR presentati dagli Stati membri e analizza in chiave comparata i sei più consistenti quanto ad entità di risorse (Italia, Francia, Spagna, Germania, Portogallo e Grecia), tra i primi autorizzati il 13 luglio 2021 dal Consiglio di Economia e Finanza UE (ECOFIN).

I Piani di ripresa e resilienza sono parte integrante del Semestre europeo, che rappresenta il quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, il che implica una rivisitazione del sotteso processo, non solo con una serie di nuove tappe e relative scadenze temporali legate alla presentazione e valutazione dei Piani stessi, ma anche con cambiamenti di tipo sostanziale. Lo stretto legame tra i PNRR e il ciclo del Semestre è rappresentato soprattutto dalle disposizioni regolamentari e della Commissione UE (capitolo 2) che stabiliscono, tra le altre cose, la necessità che i Piani rispondano ad un sottoinsieme significativo delle Raccomandazioni specifiche per Paese, attraverso pacchetti coerenti di riforme e investimenti.

La stesura dei Piani è poi resa più complessa dal fatto che, per definizione, le riforme strutturali si sviluppano nel medio-lungo periodo e necessitano di tempo per manifestare a pieno i propri effetti; inoltre, per garantirne la sostenibilità, occorre che siano caratterizzate da un certo grado di titolarità nazionale (*ownership*)²: tutto questo incide sulle modalità di impostazione dei PNRR affinché ne sia assicurata l'efficace implementazione. Nella nota, quindi, si presenta l'impostazione dei sei Piani menzionati, evidenziandone sia gli aspetti di convergenza e analogia principalmente legati ai requisiti previsti dal Regolamento

² Cfr Bruegel 2020

dell'RRF, sia le peculiarità che riflettono le specificità nazionali e le priorità di *policy* dei singoli Paesi (capitolo 3).

Una sezione specifica (capitolo 4) è dedicata all'approfondimento comparativo dell'approccio di genere (*gender mainstreaming*) adottato nei PNRR oggetto di studio. Ciò in quanto, come da più parti evidenziato anche a livello internazionale³, dopo un anno e mezzo dall'inizio della pandemia da COVID-19, la parità di genere nell'ambito lavorativo è drasticamente peggiorata, avendo le donne subito in maniera sproporzionata rispetto agli uomini le implicazioni della crisi, il cui impatto è stato maggiore nei settori per lo più a presenza femminile.

Come si vedrà dall'analisi, i Piani esaminati presentano diverse convergenze, in parte legate ai requisiti indicati dai regolamenti comunitari per poter beneficiare dei fondi dedicati (in particolare, quote minime di investimenti in verde e digitale), ma anche connesse a precise scelte di *policy* (come quella di focalizzarsi sulla riduzione delle divergenze territoriali e intergenerazionali); al tempo stesso, si evidenziano in più casi interventi che insistono in particolare sull'esigenza di garantire la massima coesione sociale in un contesto di grande incertezza (categorie vulnerabili, settori produttivi maggiormente colpiti dalla crisi).

1.1 IL NUOVO DISPOSITIVO EUROPEO DI RIPRESA E RESILIENZA (RRF) NEL CONTESTO DEL PACCHETTO NEXT GENERATION EU

Gli effetti economici della crisi pandemica da COVID-19 si sono manifestati sia dal lato dell'offerta, a seguito delle restrizioni alle attività produttive e commerciali, che della domanda, in conseguenza principalmente della riduzione dei redditi da lavoro e dei programmi di investimento dovuta al peggioramento delle aspettative e al generale clima di incertezza. Nel 2020 si è verificato un calo della produzione di 6 punti percentuali per la UE nel suo complesso e di 6,5 per l'area dell'euro. I Paesi maggiormente colpiti sono stati la Spagna (con un crollo del 10,8 per cento del PIL), l'Italia (-8,9), la Grecia (-8,2) e il Portogallo (-7,6).

Per far fronte a questa recessione senza precedenti, oltre alle misure di politica monetaria non convenzionali, sono state temporaneamente sospese le tradizionali regole fiscali della UE⁴ ed è stata rivisitata la disciplina sugli aiuti di Stato. Inoltre, sono stati adottati strumenti ad hoc, come il finanziamento dei regimi di lavoro a orario ridotto (SURE, per un valore fino a 100 miliardi di euro di prestiti), di cui l'Italia è risultato il maggior beneficiario, per più di 27 miliardi di euro⁵. Queste

³ Cfr. McKinsey 2020 e 2021, OIL 2021.

⁴ Nello specifico, la GEC, prevista dal braccio preventivo e correttivo del Patto, consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine e, a quelli in disavanzo eccessivo, di rivedere il percorso di rientro del rapporto deficit/PIL.

⁵ [SURE | Commissione europea \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/sure_en)

misure sono trattate nella Nota tematica del Tesoro n. 1 dell'ottobre 2020, "COVID-19 e Unione Europea. Le implicazioni della crisi pandemica sulle politiche economiche a livello UE".

Inoltre, allo scopo di stimolare la crescita e preservare la fiducia dei mercati finanziari, il 27 maggio 2020 la Commissione europea ha presentato un Pacchetto da 750 miliardi di euro, il *Next Generation-EU* (NGEU) istituito dal [Regolamento \(UE\) 2020/2094](#)⁶ che integra il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 da circa 1.074 miliardi di euro: le risorse NGEU (che per la loro entità equivalgono a più di 5 programmazioni comunitarie) si aggiungono a quelle del QFP e sono reperite tramite l'emissione di obbligazioni UE sui mercati finanziari con strumenti a maturità variabile da 3 fino a 30 anni. Gli impegni giuridici alla spesa saranno contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Le risorse di NGEU sono destinate a finanziare investimenti attraverso 390 miliardi di euro in sovvenzioni (*grants*) e 360 miliardi di euro in prestiti (*loans*) agli Stati membri⁷. I fondi raccolti e distribuiti agli Stati membri nella forma di trasferimenti a fondo perduto prevedono un rimborso attraverso i futuri bilanci comunitari, anche mediante nuove risorse proprie, quali *plastic tax*, *Emission Trading Scheme* (ETS)⁸, dazi verdi ed altre forme di tassazione. I prestiti verranno rimborsati dagli Stati beneficiari non prima del 2027 e non oltre il 2058.

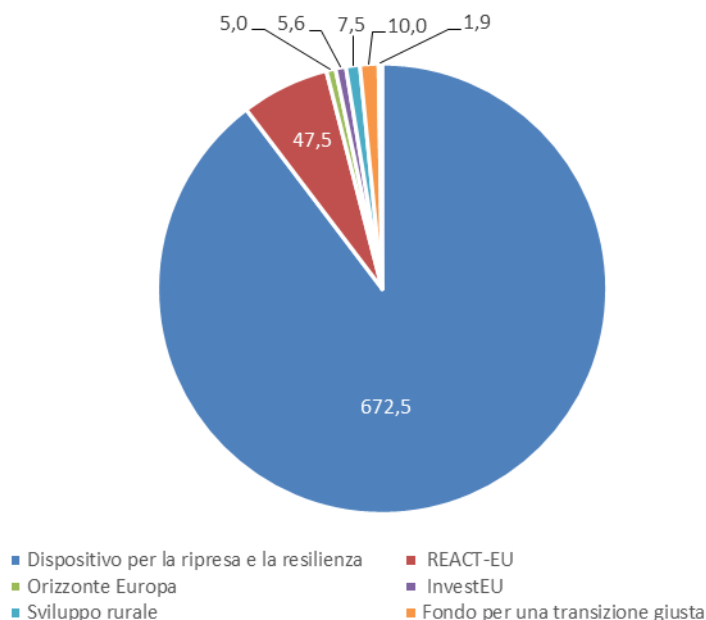
Nello specifico, il Pacchetto si compone di sette programmi: RRF, REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), Orizzonte Europa, InvestEU, Sviluppo rurale, Fondo per una transizione giusta, RescEU, con relativi importi di cui alla Figura 1.

⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en

⁷ I valori sono espressi a prezzi 2018.

⁸ Il sistema ETS è il meccanismo per lo scambio delle quote di emissione di alcuni gas inquinanti. Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti di produzione che rientrano nel sistema. Il tetto si riduce nel tempo di modo che le emissioni totali diminuiscono. Entro questo limite, gli impianti acquistano o ricevono quote di emissione che, se necessario, possono scambiare. La limitazione del numero totale garantisce che le quote disponibili abbiano un valore.

Figura 1: Componenti NGEU, miliardi a prezzi 2018⁹



Fonte: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it

L'RRF rappresenta il fulcro di NGEU e ne assorbe il 90 per cento circa delle risorse, avvalendosi di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 di sovvenzioni e per la parte restante di prestiti, a sostegno di riforme e investimenti negli Stati membri. L'obiettivo principale è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere l'economia europea più sostenibile, resiliente e preparata alle opportunità e alle sfide della transizione ecologica e digitale.

Come da Regolamento approvato da Consiglio e Parlamento europeo (EU 2021/241), gli Stati membri sono chiamati a definire nei rispettivi PNRR un pacchetto coerente di riforme e investimenti su sei aree di intervento di pertinenza europea: transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, comprese l'istruzione e le competenze.

Si richiede di far fronte ad un sottoinsieme significativo di Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country-Specific Recommendation*, CSR) nell'ambito del Semestre europeo, che individuano le sfide strutturali dei sistemi-Paese, rispetto alle quali gli Stati membri dovranno adottare misure di ampio respiro che consentano di rafforzarne la competitività e la coesione socioeconomica.

⁹ Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e REACT-EU sono strumenti interamente finanziati da Next Generation EU, mentre gli altri importi sono complementari a programmi finanziati nell'ambito del QFP.

Ulteriori requisiti per gli esborsi finanziari riguardano il perseguimento degli obiettivi verdi e digitali dell'Unione: almeno il 37 per cento della dotazione di ciascun PNRR deve sostenere la transizione verde e almeno il 20 per cento la trasformazione digitale. Inoltre, tutte le misure incluse nei Piani nazionali devono rispettare il principio del “*do no significant harm*”, ovvero non arrecare un danno significativo all'ambiente. Occorre altresì che nei PNRR siano presenti adeguati sistemi di controllo per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di casi di corruzione, frode e conflitto di interessi (cfr. capitolo 2).

Per quanto concerne la valutazione dei Piani, una volta presentati alla Commissione, quest'ultima impiega un massimo di due mesi per esprimersi e, entro le quattro settimane successive, l'ECOFIN adotta la decisione in merito all'approvazione definitiva¹⁰.

Il primo Paese a sottoporre ufficialmente alla Commissione il proprio Piano di ripresa e resilienza è stato il Portogallo (22 aprile), seguito da Germania e Grecia (28 aprile), Francia, Slovacchia (29 aprile), Danimarca, Spagna, Lettonia e Lussemburgo (30 aprile), Belgio, Italia, Austria, Slovenia (1 maggio), Polonia (3 maggio), Ungheria (12 maggio), Croazia e Lituania (15 maggio), Cipro (17 maggio), Finlandia (27 maggio), Irlanda e Svezia (28 maggio), Romania (31 maggio), Repubblica Ceca (2 giugno), Estonia (18 giugno), Malta (13 luglio)¹¹. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha approvato i Piani di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna; il 26 luglio¹² quelli di Croazia, Cipro, Slovenia e Lituania.

Entro un mese circa dall'approvazione dei Piani, gli Stati membri hanno ottenuto un prefinanziamento per un importo pari al 13 per cento delle sovvenzioni e dei prestiti. In particolare, nel mese di agosto hanno ricevuto i primi fondi il Portogallo (2,2 miliardi di euro), la Grecia (4 miliardi di euro), l'Italia (24,9 miliardi di euro), la Spagna (9 miliardi di euro), la Francia (5,1 miliardi di euro) e la Germania (2,25 miliardi). Il resto delle risorse sarà versato sulla base del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi concordati.

Un aspetto cruciale è legato alle capacità istituzionali e amministrative che consentono di gestire al meglio le risorse dell'RRF. Pertanto, proprio a tal fine, la Commissione ha reso disponibile nell'ambito del QFP 2021-27 uno strumento ad hoc di cui al Box 1,

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#process

¹¹ <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/26/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-four-more-national-plans/>

Box 1: Lo strumento di sostegno tecnico

Il *Technical Support Instrument* (TSI), in vigore dai primi mesi del 2021 in sostituzione del precedente programma di sostegno alle riforme strutturali (*Structural Reform Support Programme* - SRSP)¹³, prevede forme di supporto sotto forma di consulenze da parte della Commissione agli Stati membri che lo richiedano per rafforzarne la capacità istituzionale e amministrativa in funzione dell'attuazione delle riforme strutturali, rispondenti alle sfide individuate nell'ambito delle CSR, durante l'intero processo di definizione/implementazione o in determinate fasi dello stesso.

Tale esigenza è emersa ancor più in vista della elaborazione e "gestione" dei PNRR, tanto che la Commissione UE ha previsto che, accanto alla tradizionale scadenza del 31 ottobre di ogni anno per richiedere supporto, possano essere presentate ulteriori domande in diversi periodi dell'anno in funzione dei PNRR, con particolare riguardo a quattro campi di azione: i) supporto tecnico generale per l'attuazione dei PNRR (costruzione di capacità amministrativa per attuazione, monitoraggio, reporting, controllo e audit); ii) rafforzamento delle capacità per l'attuazione delle misure verdi; iii) rafforzamento delle capacità per l'attuazione delle misure digitali; iv) rafforzamento delle capacità per l'attuazione delle misure riguardanti la Pubblica amministrazione (ridefinizione di processi e procedure amministrative, in particolare per gli appalti pubblici e per il coordinamento tra le amministrazioni centrali nell'attuazione degli interventi e nell'allocazione dei fondi). La dotazione finanziaria per l'attuazione del TSI nel periodo 2021-2027 ammonta complessivamente a 864 milioni di euro a prezzi correnti. Inoltre, gli Stati membri possono trasferire risorse al TSI, anche dall'RRF, su base volontaria per finanziare progetti a loro stessi destinati, o richiedere ulteriore supporto a pagamento¹⁴.

2 RECOVERY PLAN: UN NUOVO PARADIGMA

Per comprendere la complessità dei requisiti da soddisfare per beneficiare delle risorse dell'RRF e l'attenzione posta dalla Commissione europea a garanzia che i fondi siano destinati a spese produttive e che abbiano un impatto duraturo sulle economie degli Stati beneficiari, è necessario analizzare nel dettaglio le linee guida per la stesura dei PNRR, pubblicate il 22 gennaio 2021¹⁵.

Nello specifico, viene delineato un format strutturato in quattro parti (Tabella 1), con l'obiettivo di rendere i Piani nazionali comparabili e

¹³ Regulation (EU) 2021/240 of the European Parliament and of the Council of 10 February 2021 establishing a Technical Support Instrument [EUR-Lex - 32021R0240 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/entry.do?uri=EUR-Lex%3A32021R0240%3AEN%3A%3A%3A)

¹⁴ La possibilità di trasferire risorse da RRF al TSI per il supporto alla capacità amministrativa è stata utilizzata dalla Grecia, che ha destinato a questo scopo 40 milioni del suo PNRR.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf

insieme razionalizzare le disposizioni regolamentari ai fini della valutazione degli stessi.

Tabella 1: Linee guida per la predisposizione dei PNRR

PARTE I (obiettivi generali e coerenza del Piano)	Predisporre una sintesi del Piano, accompagnata da elementi chiave e dati, descrivendo come questo contribuisce al miglioramento della situazione dello Stato membro per ciascuno dei sei pilastri strategici individuati dal Regolamento. Fornire una spiegazione dettagliata di come le misure proposte affrontano le raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 e del 2020 e la raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro. Descrivere le sfide nazionali esistenti in termini di uguaglianza di genere e pari opportunità per tutti e spiegare come le riforme e gli investimenti del Piano contribuiranno a superare le sfide esistenti Dimostrare coerenza tra le riforme e gli investimenti del Piano.
PARTE II (descrizione delle riforme e degli investimenti)	Raggruppare riforme e investimenti in componenti coerenti. Per ciascuna riforma e investimento, fornire un'analisi delle sfide affrontate e degli obiettivi, descriverne la natura e le dimensioni, indicare destinatari, modalità, mezzi e tempistiche per l'attuazione, e valutare se le misure comportino aiuti di Stato. Fornire un'autovalutazione della sicurezza per gli investimenti digitali. Indicare eventuali progetti transfrontalieri. Spiegare in che misura la componente contribuirà alla transizione verde e all'obiettivo di dedicare almeno il 37 per cento delle spese del Piano per gli obiettivi climatici. Spiegare in che misura la componente contribuirà alla transizione digitale e all'obiettivo del 20 per cento delle risorse da attribuire alla spesa digitale. Fornire informazioni sul principio "do no significant harm". Fissare obiettivi quantitativi e qualitativi e un cronoprogramma che rifletta i progressi compiuti nell'attuazione della componente e che saranno legati agli esborsi (semestrali). Fornire informazioni sul costo totale stimato di ciascuna misura. Spiegare le ragioni di un'eventuale richiesta di prestito.
PARTE III (complementarità e attuazione del Piano)	Indicare se si intende richiedere il prefinanziamento (13 per cento del PNRR). Spiegare come il Piano è coerente con altri piani e fondi europei e nazionali. Precisare i processi e le strutture istituiti a livello nazionale e regionale per garantire la complementarità e il coordinamento della gestione delle varie fonti di finanziamento. Spiegare come si intendono attuare le riforme e gli investimenti proposti e descrivere tra l'altro il processo decisionale che ha portato all'adozione/presentazione del Piano¹⁶.

¹⁶ Considerato che la Pubblica amministrazione svolge un ruolo centrale nell'attuazione del Piano, la Commissione invita gli Stati membri a garantire la capacità amministrativa necessaria

	Fornire una sintesi del processo di consultazione per la preparazione del Piano. Descrivere in dettaglio la struttura e il funzionamento dei sistemi nazionali di gestione e controllo e fornire garanzie che i principi di sana gestione finanziaria siano rispettati. Descrivere la strategia di comunicazione per pubblicizzare il finanziamento della UE.
PARTE IV (impatto complessivo)	Gli Stati membri sono invitati a fornire un quadro dell'impatto macroeconomico, sociale e istituzionale del Piano insieme a una valutazione delle prospettive macroeconomiche.

2.1 I REQUISITI PER L'APPROVAZIONE DEI PNRR

Nei due mesi successivi alla trasmissione formale dei PNRR a partire dalla fine di aprile 2021, la Commissione europea ha proceduto con le valutazioni dei Piani e relative bozze di *Council Implementing Decisions* (CID), ovvero gli atti che formalizzano l'approvazione dei Piani in vista degli esborsi finanziari. L'approvazione definitiva con l'autorizzazione ai prefinanziamenti (anticipazioni pari al 13 per cento del valore complessivo dei Piani) è avvenuta nel corso del mese successivo da parte dell'ECOFIN: il via libera ai primi 12 PNRR è stato, infatti, ufficializzato il 13 luglio.

Ciò che preme sin da qui sottolineare è il cambio di paradigma dell'RRF rispetto al passato: diversamente dalla tradizionale logica dei fondi strutturali, il meccanismo di finanziamento dei PNRR è basato non sulla spesa sostenuta (o input), bensì sulla *performance* (o output), essendo strettamente connesso al soddisfacente raggiungimento (entro il 2026) di specifici traguardi qualitativi (*milestones*) e obiettivi quantitativi (*targets*), da indicare per ogni progetto con relativi tempi di realizzazione. Sulla base del raggiungimento di tali *milestones* e *targets* lo Stato richiede i pagamenti alla Commissione europea su base semestrale.

Criteri di valutazione

I Piani di ripresa e resilienza presentati dagli Stati membri sono stati oggetto di una attenta analisi da parte della Commissione, in base a parametri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza, indicati nell'articolo 19 e nell'Allegato V del Regolamento RRF. Tali requisiti sono definiti attraverso alcuni criteri specifici (Tabella 2), a ciascuno dei quali viene attribuito un giudizio valutativo (A, B, C, con A pari al giudizio migliore e C pari al giudizio peggiore), a seconda del grado di risposta fornito dal Piano. La valutazione della Commissione è formalizzata nella *Council Implementing Decisions*¹⁷, in cui sono

per assicurare che le riforme e gli investimenti procedano come pianificato. Inoltre, per garantire un'attuazione efficace, richiede la nomina di un ministero/autorità che abbia la responsabilità generale del Piano e funga da punto di contatto unico per la Commissione ("coordinatore").

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en

formulate anche specifiche analisi sulle modalità con cui i Piani rispondono ai criteri stabiliti (cfr. capitolo 3).

Affinché il Piano venga approvato, alcuni parametri (2, 3, 5 e 6) devono essere necessariamente soddisfatti con il giudizio massimo A; inoltre, nessuna misura dovrà arrecare un danno significativo all'ambiente (4). Per i restanti criteri non vi deve essere una maggioranza di voti "B" rispetto ad A. Inoltre, tutti i criteri devono essere soddisfatti almeno in parte, ovvero non ci deve essere alcun voto negativo (C).

Tabella 2: I criteri di valutazione dei PNRR*

Pertinenza	1) Fornire una risposta globale e equilibrata alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo adeguato a tutti e sei i pilastri RRF, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziaria dello Stato membro 2) Contribuire ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese, compresi gli aspetti di bilancio, e, se del caso, nelle raccomandazioni formulate a norma della procedura per squilibri macroeconomici (Regolamento (UE) n. 1176/2011), o le sfide individuate in altri documenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo 3) Contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, istituzionale e sociale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenuare l'impatto economico e sociale della crisi, potenziando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno della UE 4) Assicurare che nessuna misura inclusa nel Piano arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852; 5) Prevedere misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione, e che rappresentano almeno il 37 per cento della dotazione finanziaria del Piano 6) Prevedere misure che contribuiscono efficacemente alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione e che rappresentano almeno il 20 per cento della dotazione finanziaria del Piano
Efficacia	7) Avere un impatto duraturo sullo Stato membro 8) Garantire un monitoraggio e un'attuazione efficace, inclusi il calendario previsto, i traguardi e gli obiettivi, e i relativi indicatori.
Efficienza	9) Fornire una motivazione ragionevole e plausibile in merito all'importo dei costi totali stimati, in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi e commisurata all'impatto atteso a livello economico e sociale 10) Contenere disposizioni tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi, nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, ed evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di altri programmi dell'UE
Coerenza	11) Prevedere misure per l'attuazione di riforme e di investimenti pubblici che rappresentino azioni coerenti

* La tabella si basa sul testo dell'Articolo 19(3) del Regolamento RRF.

Milestones e targets

I requisiti che hanno marcato un percorso innovativo rispetto alla tradizionale logica dei fondi strutturali sono quelli relativi alla puntuale individuazione di *milestones* (traguardi) e *target* (obiettivi) per riforme e investimenti. Il Regolamento (Art. 2(4)) li definisce come misure dei progressi verso il completamento di una riforma o un investimento, con i *milestones* che fanno riferimento a obiettivi qualitativi e i *targets* a quelli quantitativi. L'Articolo 18(4)(i) specifica che questi debbano essere accompagnati da una tabella temporale che indichi come riforme e investimenti vengano conclusi entro l'agosto del 2026. Inoltre, l'allegato V specifica che l'adeguatezza di traguardi e obiettivi è parte integrante della valutazione dei Piani da parte della Commissione e la loro accuratezza è, dunque, elemento imprescindibile dei PNRR.

Le linee guida dettagliano gli orientamenti per gli Stati membri nella scelta corretta di traguardi e obiettivi. Innanzitutto, si specifica che un *target* rappresenta un risultato quantitativo rispetto ad un indicatore concordato (ad esempio, numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, numero di beneficiari di un particolare programma di investimento). Le *milestones* invece non riflettono gli importi, bensì un risultato qualitativo oggettivamente verificabile, con la descrizione dei contenuti e/o delle caratteristiche desiderabili (a titolo esemplificativo, una legislazione adottata, la piena operatività dei sistemi informativi). Sia i traguardi che gli obiettivi devono essere chiari e realistici e contemplare indicatori pertinenti, accettabili e solidi.

È importante che gli obiettivi rimangano sotto il controllo dello Stato membro e non siano condizionati da fattori esterni come le prospettive macroeconomiche o l'evoluzione del mercato del lavoro. Dovrebbero essere dunque evitati gli indicatori di impatto (ad esempio, la diminuzione del numero di posti vacanti non occupati in un determinato settore) data l'imprevedibilità di tali indicatori e la loro dipendenza da altri fattori al di fuori del controllo dello Stato membro.

Infine, la Commissione raccomanda di associare le misure del Piano a un numero limitato, ma significativo, di traguardi e obiettivi che rappresentino le fasi chiave dell'attuazione, privilegiando dunque la qualità alla quantità, e aggregandoli dove possibile per le diverse componenti. Il numero preciso dipende chiaramente dall'ampiezza del Piano e dal numero di componenti incluse; a titolo esemplificativo, il Piano italiano comprende 525 tra obiettivi e traguardi, quello spagnolo ne contempla 416, il portoghese 341.

Ove traguardi e obiettivi non venissero raggiunti in modo soddisfacente, da Regolamento dell'RRF, la Commissione può sospendere il pagamento oppure può optare per un pagamento parziale della rata, vincolando la parte non versata al raggiungimento delle condizioni mancanti entro sei mesi.

Su questo è stato osservato¹⁸ come non sia stabilito un criterio esplicito per la quantificazione della parte da sospendere, il che fa presumere

¹⁸ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>

che la Commissione disporrà di un margine di discrezionalità nel giudizio. In ultima istanza, la normativa sembra disegnata per favorire l'implementazione, anche parziale, dei PNRR, piuttosto che in funzione "punitiva" ove i Paesi non riuscissero a conseguire i risultati previsti nei tempi indicati.

Stime dei costi e interazione tra fondi europei

Tra le disposizioni normative di cui gli Stati hanno dovuto tener conto nella redazione dei loro Piani ci sono quelle relative al dettaglio delle stime dei costi ex-ante che devono essere: i) ragionevoli, ii) plausibili e iii) commisurate all'impatto previsto sull'economia e sull'occupazione (Articolo 19 (3) (i)). Per quanto riguarda i costi, occorre fornire informazioni sulle stime dei costi per ciascuna riforma e investimento considerati separatamente, al livello più granulare possibile. Le linee guida suggeriscono di indicare progetti il cui costo totale stimato nei PNRR sia il più vicino possibile al massimo contributo finanziario disponibile per lo Stato membro (in sostanza che la dimensione finanziaria del Piano corrisponda alla dotazione finanziaria effettiva). Questo è importante per garantire che non sia necessario modificare il Piano una volta presentato.

L'approccio alla determinazione dei costi e la giustificazione fornita devono bilanciare precisione nella stima (i costi totali stimati dovrebbero arrivare a un importo ragionevolmente vicino ai costi effettivi), responsabilità e trasparenza (le informazioni utilizzate per la stima dei costi devono essere disponibili per eventuali controlli), semplicità (mantenendo gestibile l'onere amministrativo) e coerenza (con i costi applicati a progetti simili). Sono, inoltre, richieste informazioni sulle implicazioni di bilancio e dati comparativi sui costi rispetto a riforme o investimenti simili del passato. Infine, si suggerisce di far validare le stime da un istituto fiscale indipendente.

Sistema dei controlli

Strettamente legate alle disposizioni sulla stima dei costi vi sono quelle relative al dettaglio del sistema dei controlli a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare, per prevenire, individuare, segnalare e correggere frodi, corruzione e conflitti di interessi. È necessario altresì indicare le modalità per evitare il doppio finanziamento da altre fonti comunitarie; per quanto possibile e opportuno, gli Stati membri possono avvalersi dei sistemi nazionali di gestione e controllo già esistenti e degli organismi correlati, come quelli utilizzati per altri fondi comunitari.

Inoltre, i PNRR devono descrivere chiaramente ruoli e responsabilità, ed individuare gli attori specifici (organi/enti) responsabili del controllo e dell'audit fornendo altresì dettagli sulla loro capacità amministrativa e gestionale nonché sul conferimento di poteri legali a questi organismi.

Gli Stati membri sono tenuti peraltro a mantenere i dati sui destinatari finali dei fondi e garantirne l'accesso in modo rapido e trasparente (il Piano deve descrivere chiaramente come saranno raccolte le informazioni, archiviate e rese disponibili).

I controlli esterni da parte della Commissione sono, invece, focalizzati sul raggiungimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi: gli Stati

membri presenteranno, due volte l'anno, le loro richieste di pagamento corredate dalle informazioni necessarie e da una sintesi degli audit effettuati. La Commissione può in qualsiasi momento sospendere gli esborsi se si manifestano gravi irregolarità.

Obiettivi verdi e digitali

Il Regolamento dell'RRF riconosce l'importanza degli investimenti in tecnologie verdi e digitali, innovazione e ricerca, transizione verso l'energia pulita e promozione dell'efficienza energetica per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica della UE entro il 2050.

In particolare, si chiede di sostenere la transizione verde attraverso la promozione della biodiversità, dell'efficienza energetica (anche nell'edilizia) e dell'economia circolare, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi climatici della UE. Più nel dettaglio, in linea con il Green Deal europeo e con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, il Regolamento contribuisce al conseguimento dell'obiettivo globale di dedicare il 30 per cento della spesa del bilancio comunitario al sostegno degli obiettivi climatici e chiede, a tal fine, che le misure incluse nei PNRR dedichino alla transizione verde almeno il 37 per cento delle risorse.

Come già menzionato, si prevede inoltre che le misure presenti nei PNRR rispettino il principio di «non arrecare un danno significativo» ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852: una misura costituisce danno significativo qualora porti a emissioni significative di gas serra; determini un impatto negativo sul clima attuale e futuro, sulle attività o su persone e ambiente; risulti pregiudizievole per il buono stato dei bacini idrici; causi significative inefficienze alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento, comporti un aumento delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; risulti significativamente dannosa per le condizioni e la resilienza degli ecosistemi o per gli habitat delle specie. Misure con questi impatti non possono essere incluse nei Piani¹⁹.

Si richiede, infine, che i PNRR allochino almeno il 20 per cento delle risorse alla transizione digitale, ovvero a riforme e investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, in particolare promuovendo la digitalizzazione dei servizi, lo sviluppo di infrastrutture e di dati, *cluster* e poli di innovazione nonché ad incentivare la digitalizzazione delle piccole e medie imprese.

Risposta alle Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSR)

Un aspetto di particolare rilievo del Regolamento RRF, strettamente connesso al Semestre europeo, riguarda le disposizioni con cui si richiede che i PNRR indichino pacchetti di riforma e investimento coerenti con le indicazioni di *policy* specifiche per Paese individuate dalle CSR in particolare nell'ambito dei cicli del Semestre 2019 e 2020 e dalla

¹⁹ c2021_1054_en.pdf (europa.eu).

raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro²⁰, compresi gli aspetti fiscali e le sfide individuate dalla procedura per squilibri economici²¹ o da altri documenti ufficialmente adottati dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo (Art. 18(4)). La presenza di risposte sufficienti è dirimente per la valutazione positiva del PNRR da parte della Commissione (Art. 19(3)(b) e allegato V).

A meno che la Commissione non abbia valutato i progressi relativi a queste raccomandazioni come "progresso sostanziale" o "piena attuazione", tutte le raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 e 2020 sono considerate rilevanti. Il Box 2 mostra le CSR 2019-20 per l'Italia e la valutazione della Commissione in merito ai progressi compiuti o ancora da compiere.

Gli Stati membri devono, quindi, fornire una spiegazione dettagliata di come tutte le CSR o una parte significativa delle stesse siano state efficacemente affrontate dalle misure proposte nel PNRR. Le linee guida evidenziano alcune priorità in merito a: l'applicazione del quadro antiriciclaggio, delle attività antifrode e anticorruzione; le riforme legate al miglioramento del contesto imprenditoriale, tra cui un'efficace amministrazione pubblica, l'efficacia dei sistemi giudiziari e, in un senso più ampio, il rispetto dello Stato di diritto; la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva, poiché, più che mai, l'imminente ripresa economica richiede agli Stati membri di garantire il gettito fiscale per gli investimenti pubblici e le riforme ed evitare distorsioni della concorrenza tra le imprese.

Box 2: Le CSR rivolte all'Italia e i relativi progressi

Le CSR del 2019²² chiedevano all'Italia interventi in materia di aggiustamento strutturale di bilancio, pressione fiscale sul lavoro, evasione fiscale, spesa pensionistica (CSR1); politiche attive del lavoro e istruzione (CSR2); ricerca e innovazione, efficienza della P.A., politiche per la concorrenza (CSR 3); Giustizia (CSR4); comparto bancario (CSR5). La valutazione dei progressi nell'attuazione presente nel Country Report del 2020²³ segnalava per il nostro Paese progressi significativi in merito al contrasto all'evasione fiscale, anche grazie al potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori, nonché alcuni progressi per quanto riguarda: i) l'effettiva integrazione tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, coinvolgendo soprattutto i gruppi vulnerabili; ii) le politiche

²⁰ Per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, dovrebbero in particolare garantire che le misure del Piano siano coerenti con le sfide e le priorità individuate nelle più recenti raccomandazioni della zona euro. Le raccomandazioni pertinenti per la zona euro di cui tenere conto sono quelle adottate dal Consiglio il 20 luglio 2020 (2020 / C 243/01) e quelle proposte dalla Commissione nel novembre 2020 (COM (2020) 746 final) e in attesa di adozione dal Consiglio.

²¹ Articolo 6 Regolamento N.1176/2011. 12 Stati membri (tra cui l'Italia) sono stati identificati con squilibri o squilibri eccessivi sono sottoposti a un esame approfondito e sono invitati a spiegare in che modo il loro piano contribuirà ad affrontare le sfide individuate.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0512&from=EN>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN>

economiche relative agli investimenti incentrati sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture; iii) una maggiore efficacia della Pubblica amministrazione; iv) la promozione della ristrutturazione dei bilanci delle banche; v) il potenziamento dell'accesso al credito non bancario per le imprese più piccole e innovative. Si erano riscontrati invece progressi solo limitati circa: i) lo spostamento della pressione fiscale dal lavoro, accompagnato dalla riduzione delle agevolazioni fiscali e dalla riforma del sistema catastale; ii) la lotta al lavoro sommerso; iii) il sostegno alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale; iv) il miglioramento dei risultati scolastici e la promozione del miglioramento delle competenze; v) la riduzione della durata dei processi civili razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale; vi) il miglioramento dell'efficacia della lotta contro la corruzione mediante la riforma delle norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Diversamente, nessun progresso si era registrato in merito a: i) riduzione del peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creazione di margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita; ii) rimozione delle restrizioni alla concorrenza anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

A fronte della pandemia da COVID-19, le CSR del 2020 sono state indirizzate soprattutto verso gli interventi di emergenza necessari per fronteggiare la pandemia, quali: conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti, pur incrementando gli investimenti, rafforzare la resilienza del sistema sanitario, migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali (CSR1); fornire redditi sostitutivi e accesso al sistema di protezione sociale, sostegno attivo all'occupazione, rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze (CSR2); fornire liquidità all'economia reale, anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati, concentrare gli investimenti su transizione verde e digitale, ricerca e innovazione, trasporto pubblico sostenibile, gestione di acqua e rifiuti, infrastrutture digitali (CSR 3); migliorare il sistema giudiziario e la P.A. (CSR4).

Tutte le **CSR 2020** rivolte all'Italia hanno registrato progressi²⁴. Risultano peraltro implementate in maniera sostanziale le misure per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa (prima parte della CSR1); le politiche di bilancio volte a conseguire posizioni prudenti a medio termine e ad assicurare la sostenibilità del debito, con contestuale incremento degli investimenti; le misure per garantire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese ed evitare i pagamenti ritardati della P.A. (prima parte della CSR3). Sono stati registrati progressi significativi anche nella lotta all'evasione fiscale. Qualche progresso si riscontra in merito a: attenuazione dell'impatto della crisi sull'occupazione, sostegno al reddito e sistemi di protezione sociale adeguati anche per i lavoratori atipici (prima metà della CSR2); realizzazione degli investimenti pubblici e promozione degli investimenti privati, nonché investimenti sulla transizione verde e

²⁴ La valutazione della Commissione è stata pubblicata nel database CeSar.

digitale e sull'uso pulito dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile (CSR3); efficacia della Pubblica amministrazione (ultima parte della CSR4). Progressi limitati si rilevano quanto a: resilienza del sistema sanitario e coordinamento tra i diversi livelli di governo (parte della CSR1); politiche attive del lavoro e rafforzamento delle competenze digitali e della istruzione a distanza (parte finale della CSR2); gestione delle risorse idriche e dei rifiuti e rafforzamento della digitalizzazione per la fornitura dei servizi pubblici essenziali (ultima parte della CSR3); efficienza della giustizia (prima parte della CSR4).

Sulla risposta in termini di misure di policy si rinvia al paragrafo 3.2.

2.2 L'ADATTAMENTO DEL SEMESTRE EUROPEO AL NUOVO DISPOSITIVO

A seguito della crisi pandemica, il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, ovvero il Semestre europeo, è stato temporaneamente adattato al processo dell'RRF con relativa presentazione dei PNRR e, successivamente, valutazione e reportistica in merito all'attuazione dei pacchetti di riforma e investimenti inclusi nei Piani.

Nello specifico, il Semestre europeo 2021 è stato avviato con la pubblicazione, a settembre 2020, della *Annual Sustainable Growth Strategy* (ASGS), documento di indirizzo politico e parte integrante del "Pacchetto d'Autunno", rilasciato a novembre, che comprende i pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio (DPB) dei Paesi dell'area dell'euro (AE) per il 2021 e le relative raccomandazioni di *policy* per l'AE. L'ASGS 2021 ha anche indicato alcune linee guida ed orientamenti strategici per l'elaborazione del Piano per la ripresa e la resilienza, tracciando il collegamento tra il nuovo Dispositivo e il Semestre europeo, mentre Strategia 2022, attesa per l'autunno, è previsto includerà ulteriori dettagli in merito all'adattamento dei due processi (RRF e Semestre europeo).

Nello stesso documento strategico del 2021 la Commissione delineava sette aree di intervento di interesse comunitario (*flagships*) da contemplare nei PNRR, nello specifico: l'iniziativa "*Power up*" per un maggiore utilizzo dell'energia pulita; le iniziative "*Renovate*" e "*Recharge and Refuel*" per migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati e accelerare l'uso di sistemi di trasporto pubblici e sostenibili; la *flagship* "*Connect*" per ampliare i servizi veloci a banda larga; quelle "*Modernise*" e "*Scale-up*" per, rispettivamente, digitalizzare la Pubblica amministrazione, i sistemi giudiziari e sanitari ed aumentare le capacità di *cloud* industriale e potenziare lo sviluppo dei processori; infine, l'iniziativa "*Reskill and Upskill*" per riqualificare la forza lavoro, migliorandone e valorizzandone le competenze.

Il Semestre europeo 2021 ha presentato alcune importanti modifiche rispetto al processo tradizionale (Tabella 3a): innanzitutto la sostituzione dei *Country Reports Report* (relazioni-Paese in cui la Commissione esamina la situazione socio-economica di ogni Stato membro e che fino al 2020 venivano pubblicate all'inizio di ogni anno) con i documenti di valutazione dei PNRR nel 2021, il rilascio delle *In-Depth Reviews* (IDR) nell'ambito della *Macroeconomic Imbalance*

Procedure (MIP)²⁵ insieme ai documenti di valutazione dei Programmi di stabilità e convergenza e infine la mancata pubblicazione delle CSR per i Paesi che presentano il PNRR, ad eccezione di quelle in materia di politica fiscale e di bilancio, di natura meramente qualitativa²⁶.

Nel prossimo futuro ci saranno significative innovazioni che includono l'adozione entro dicembre 2021 da parte della Commissione UE di atti delegati su indicatori comuni per la rendicontazione e il monitoraggio da parte degli Stati membri sui propri PNRR e sulla metodologia da adottare per la spesa sociale (art. 29 del Regolamento RRF). La Commissione dovrà, inoltre, individuare un "*Recovery and Resilience Scoreboard*" per misurare i progressi dei PNRR per ciascuno dei sei Pilastri dell'RRF (art 30 del Regolamento).

La riflessione sull'adeguamento del Semestre al nuovo Dispositivo, inoltre, dovrebbe contemplare anche la revisione delle regole fiscali e più in generale della governance economica della UE, aspetto di particolare rilievo. Il Semestre, come avvenuto in maniera sperimentale nel 2021, continuerà ad espletarsi parallelamente all'implementazione dell'RRF, facendo ricorso quanto più possibile ai suoi tradizionali strumenti, quali il Programma nazionale di riforma (PNR) in funzione del monitoraggio dei PNRR e del reporting due volte l'anno da parte degli Stati membri sui progressi conseguiti nell'attuazione dei Piani (articolo 27 del Regolamento²⁷).

Per i prossimi cicli si pone, dunque, la necessità di bilanciare molteplici elementi, tra cui il monitoraggio dell'attuazione dei PNRR e il reporting sul raggiungimento di *milestones* e *targets* (traguardi e obiettivi da rispettare come condizione necessaria per gli esborsi finanziari), la rendicontazione nell'ambito dell'RRF (Art. 27 del Regolamento) e relative richieste di pagamento, l'analisi dell'evoluzione delle sfide economiche, al contempo preservando la multilateralità del processo e il focus sulla sorveglianza fiscale e macroeconomica. Da questo punto di vista, per il quinquennio 2022-26, il focus sarà sull'implementazione dei PNRR, con un evidente cambio di passo rispetto al passato. Infatti, mentre in precedenza il Semestre europeo si basava sulla valutazione delle misure di *policy* adottate da parte degli Stati membri in risposta alle CSR, misure riportate annualmente nel PNR, con l'RRF questi interventi sono indicati ex-ante nell'ambito dei PNRR. Lo stesso Programma nazionale di riforma, come detto, diventerà uno strumento attraverso cui riportare i progressi compiuti in funzione di quanto previsto nel PNRR (articolo 27 del Regolamento RRF).

²⁵ Nove Stati sono classificati con squilibri (Croazia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia), mentre tre Stati (Cipro, Grecia e Italia) sono classificati con squilibri eccessivi.

²⁶ [2021 European Semester: National Reform Programmes and Stability/Convergence Programmes | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/2021_european_semester_national_reform_programmes_and_stabilityconvergence_programmes_en)

²⁷ Secondo l'articolo 27 lo Stato membro beneficiario "riferisce due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza, nonché in merito agli indicatori comuni. A tal fine le relazioni degli Stati membri sono adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che sono utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti verso il completamento dei piani per la ripresa e la resilienza".

Insieme a quelle citate, si pongono altre importanti questioni sul futuro del Semestre europeo, in particolare: l'esigenza di una razionalizzazione del processo, tenendo conto dell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, delle transizioni digitali e verdi e del Pilastro europeo dei diritti sociali; necessità di evitare un eccessivo carico amministrativo legato ai diversi documenti richiesti nell'ambito dell'RRF e del Semestre, tra cui i *draft budgetary plans*, i PNR e i reporting semestrali (cfr. Tabella 3b); opportunità di rafforzare la collaborazione tra Stati membri e Commissione europea.

Al momento in cui si scrive, il dibattito è in corso e la riorganizzazione del processo non è compiuta, data anche l'incertezza dello scenario complessivo. Ciò che è chiaro, però, è che sarà cruciale, per il buon andamento dei due processi, sfruttare a pieno le sinergie tra RRF e Semestre europeo, evitando sovrapposizioni e disfunzionalità a beneficio invece di efficienza e trasparenza.

Tabella 3a: Le nuove scadenze del Semestre europeo 2021



Tabella 3b: Le possibili interazioni tra Semestre europeo e RRF nel 2022



Nota: i riquadri in giallo più chiaro e in corsivo rappresentano scadenze sulle quali si attende la decisione ufficiale della Commissione UE nell'ASGS 2022

2.3 PARI OPPORTUNITÀ: LE DISPOSIZIONI DELL'RRF SUL GENDER MAINSTREAMING

Tra gli obiettivi dell'RRF vi è quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia da COVID-19, in particolare sulle donne, contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e

meglio preparate per le sfide e le opportunità delle transizioni verdi e digitali (art. 4 del Regolamento e criterio di valutazione numero 3). In questo contesto, si richiede che gli obiettivi di uguaglianza di genere e pari opportunità per tutti siano promossi non solo in funzione della definizione dei Piani, ma anche nel corso del processo di attuazione degli stessi (Considerando 28 del Regolamento). In particolare, coerentemente con le indicazioni di *policy* formulate nell'ambito del Semestre europeo²⁸, gli Stati membri devono far fronte alle nuove sfide poste dalla pandemia, che ha colpito più duramente le fasce vulnerabili della popolazione incluse le donne.

I Piani nazionali devono, quindi, includere il dettaglio sulle modalità attraverso cui viene rafforzata la crescita potenziale e la resilienza economica, sociale ed istituzionale, creata occupazione e mitigato l'impatto socioeconomico della pandemia, nonché su come si contribuisce all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (Art. 18 lettera c del Regolamento e Considerando 39). Per quanto concerne le politiche di genere, il Regolamento chiede che i Piani contengano una spiegazione di come le misure potranno contribuire alla parità di genere, alle pari opportunità per tutte le persone e al *mainstreaming* di tali obiettivi (Art. 18 lettera o), in linea con l'obiettivo numero 5 dei *Sustainable Development Goals* (SDG)²⁹ e con il Pilastro europeo dei diritti sociali³⁰, secondo cui è necessario:

- garantire e rafforzare la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro, l'avanzamento di carriera e la parità di retribuzione tra uomini e donne per lavoro di pari valore (obiettivo 2 sulla Parità di genere);
- garantire ad ogni persona il diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico, a prescindere da sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale e promuovere le pari opportunità dei gruppi sottorappresentati (obiettivo 3 sulle pari opportunità).

In tale contesto, si collocano le disposizioni specifiche sul *gender mainstreaming* incluse nel Regolamento della *Recovery and Resilience Facility*³¹, che contempla diverse sezioni in cui si indica la necessità che i PNRR evidenzino come i progetti inseriti contribuiscano a ridurre i divari di genere. In particolare, si richiede che i Piani indichino “il contributo previsto per l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti e riportino una sintesi del processo di consultazione condotto con i portatori di interessi nazionali” (Considerando 39). L'articolo 18 del

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

²⁹ <https://sdgs.un.org/goals/goal5>

³⁰ https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

Regolamento specifica, inoltre, che “Il Piano per la ripresa e la resilienza deve presentare in particolare i seguenti elementi: [...]

o) una spiegazione del modo in cui le misure del Piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere.”

Tali disposizioni sono declinate in maniera operativa nelle linee guida della Commissione europea³², in cui si richiede agli Stati membri di inserire nel *template* un paragrafo relativo a “*Gender equality and equal opportunities for all*” all'interno del capitolo 1 di introduzione generale del PNRR. In questo paragrafo gli Stati membri dovrebbero delineare le sfide nazionali più importanti in termini di parità di genere (e pari opportunità per tutti), incluse quelle derivanti o aggravate dalla crisi pandemica, tenendo conto dei seguenti aspetti:

- parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini devono essere garantite e promosse in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, così come i termini e le condizioni di occupazione e per l'avanzamento di carriera (principio 2 del Pilastro europeo dei diritti sociali);
- parità di retribuzione per un lavoro di pari valore (articolo 157 TFUE, principio 2 del Pilastro europeo dei diritti sociali);
- indipendentemente dal sesso, dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale, diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi pubblici (principio 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali);
- pari opportunità dei gruppi sottorappresentati (principio 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali).

Secondo le linee guida, che dispongono il contenuto minimo da inserire nel Piano su cui si basa la valutazione della Commissione, gli Stati membri devono spiegare in che modo le riforme e gli investimenti del PNRR saranno funzionali a superare le sfide identificate in materia di pari opportunità, rispondendo alle seguenti domande:

- in che modo il Piano garantisce e promuove l'uguaglianza tra donne e uomini? Nel fare ciò, gli Stati membri sono, in particolare, invitati a spiegare in che modo il Piano mitiga l'impatto sociale ed economico della crisi sulle donne, anche in relazione alla violenza di genere e domestica, e come contribuisce all'obiettivo 5 di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite in materia di uguaglianza di genere e i suoi obiettivi;
- in che modo il Piano promuove le pari opportunità indipendentemente dal sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale? Nel

³² https://ec.europa.eu/info/files/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans_en

fare ciò, gli Stati membri sono ad esempio invitati a spiegare in che modo il Piano garantisce l'integrazione di tali obiettivi nelle politiche pertinenti;

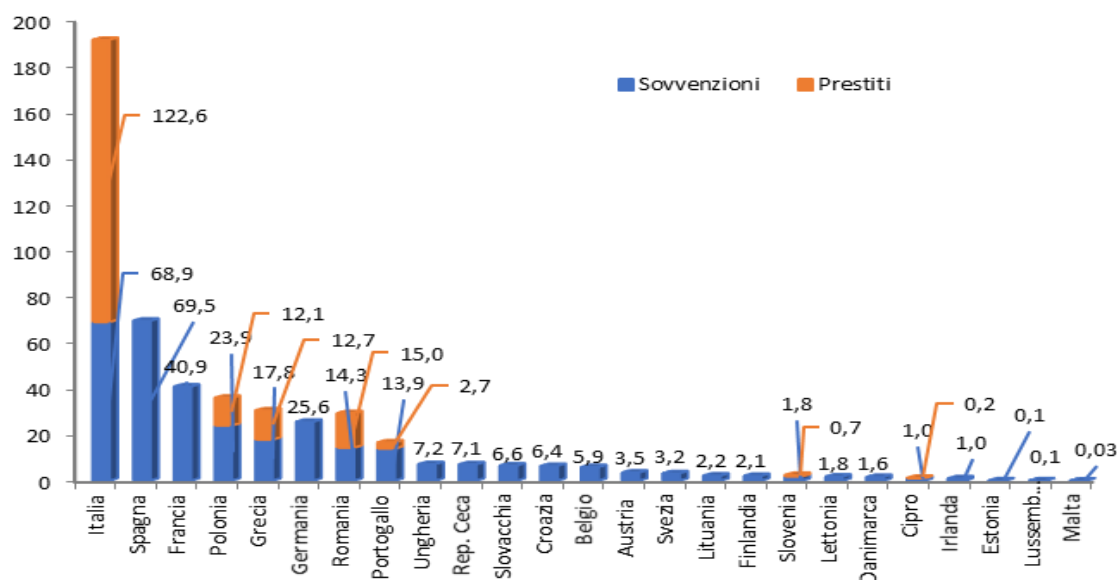
- in che modo il Piano garantisce il rispetto dei diritti delle persone con disabilità in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e i diritti delle altre popolazioni svantaggiate ed emarginate? A questo proposito, gli Stati membri sono invitati a presentare riforme inclusive dei settori dell'istruzione, del mercato del lavoro e della salute.

Inoltre, gli Stati membri sono invitati a disaggregare tutti i dati per sesso, età, disabilità e origine razziale o etnica, ove possibile.

3 I PIANI DI SEI STATI MEMBRI: CASI DI STUDIO PER UN'ANALISI COMPARATA

Tra aprile e luglio 2021, 25 Stati membri hanno presentato alla Commissione europea i loro Piani di ripresa e resilienza³³, confermando l'apprezzamento del dispositivo soprattutto per quanto riguarda la componente delle sovvenzioni a fondo perduto. Dei 360 miliardi di prestiti disponibili, ne sono stati richiesti solo 166 da 7 Stati membri, di cui 122,6 (il 73 per cento) a beneficio della sola Italia (Figura 2).

Figura 2: Risorse RRF richieste dagli Stati membri (in miliardi di euro)

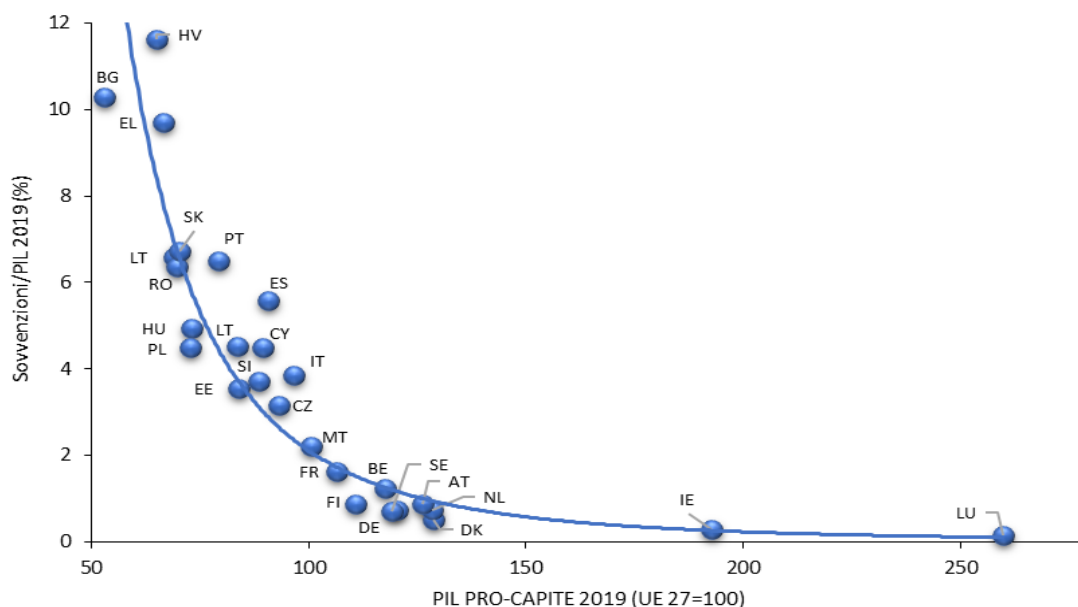


Fonte: elaborazione sui PNRR sottoposti alla Commissione.

³³ A luglio 2021 risultano presentati formalmente alla Commissione i PNRR di Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Irlanda, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia. Mancano all'appello solo Bulgaria e Paesi Bassi.

Le risorse in valore assoluto, tuttavia, non descrivono l'intero quadro. Infatti, rapportando le risorse dell'RRF al PIL 2019, si osserva (Figura 3) che i maggiori beneficiari dei sussidi sono Stati membri con un PIL pro capite molto inferiore alla media UE, quali Croazia, Bulgaria e Grecia, le cui sovvenzioni valgono dal 10 al 12 per cento del PIL, valore che, invece, per l'Italia è intorno al 4 per cento e per la Spagna al 6. Diversamente, i prestiti sono distribuiti in somma fissa fino al 6,8 per cento del Reddito nazionale lordo. Alcuni commentatori (Darvas et al. 2021; Fuest 2021) hanno inoltre notato che, nonostante il 30 per cento delle sovvenzioni a fondo perduto sia assegnato nel 2022 anche in base alla caduta di PIL reale negli anni 2020 e 2021, questo meccanismo di allocazione delle risorse non sia sufficiente a garantire una forte correlazione tra il totale delle sovvenzioni concesse dall' RRF agli Stati beneficiari e le perdite di PIL da questi subite durante la crisi pandemica. Questo aspetto mostra come l'RRF sia da intendersi come un dispositivo finalizzato non solo alla ripresa, ma anche (e soprattutto) alla convergenza economica dei Paesi che mostravano maggiori vulnerabilità preesistenti la crisi.

Figura 3: Relazione tra sovvenzioni RRF in rapporto al PIL e PIL pro capite



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

Inoltre, da un confronto tra dotazioni finanziarie (RGS, Servizio Studi dipartimentale, 2021) si osservano strategie di investimento sensibilmente diverse tra i Paesi esaminati. Infatti, Germania e Francia hanno richiesto di finanziare con le risorse dell'RRF misure che per l'intero periodo di programmazione del Piano equivalgono al 6 e all'8 per cento degli investimenti fissi lordi realizzati nel settore pubblico dei due Paesi in 6 anni dal 2014 al 2019. La percentuale sale al 48 per cento per la Spagna e a circa l'80 per cento per il Portogallo, la Grecia e l'Italia (rispettivamente, 77, 82 e 82 per cento). Dal confronto

emergerebbe, quindi, come soprattutto i Paesi con tassi di interesse favorevoli abbiano optato per una richiesta di fondi più contenuta rispetto agli altri, comunque di per sé già limitata dai criteri allocativi dell'RRF (art. 11 Regolamento RRF).

Il 13 luglio 2021 l'ECOFIN, previa valutazione positiva da parte della Commissione, ha approvato in via definitiva 12 Piani, dando il via libera ai primi esborsi finanziari. I Paesi beneficiari sono Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna. A questi, il 26 luglio si è aggiunta l'approvazione dei Piani di Croazia, Cipro, Slovenia e Lituania.

In questa Nota si è ritenuto utile confrontare i Piani più significativi quanto ad entità di risorse messe a disposizione, ovvero quelli predisposti da Italia, Francia, Germania, Spagna, Grecia e Portogallo. Inoltre, è parso interessante confrontare le strategie di *policy* dei Paesi mediterranei che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno fortemente subito la crisi finanziaria globale e quella dei debiti sovrani, con altri (come Francia e Germania) con condizioni economiche di partenza più favorevoli.

Tra i PNRR positivamente valutati e approvati, quello italiano è sicuramente il più ampio in valore assoluto, contemplando investimenti pari a 191,5 miliardi di euro (68,9 miliardi in trasferimenti a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti). Accanto a questi, interventi per ulteriori 30,6 miliardi sono finanziati dalle risorse del Fondo Nazionale Complementare (FNC), istituito tramite decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito dalla legge n. 101 del 2021 e finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile con il DEF. A completare la strategia di investimento nazionale vi sono 13 miliardi del dispositivo europeo REACT-EU e circa 26 miliardi di reintegro del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) che servirà per completare entro il 2032 le grandi opere infrastrutturali iniziate attraverso il PNRR.

Il Piano italiano è articolato in sei missioni e 16 componenti, include nel complesso 190 misure, di cui 132 investimenti e 58 riforme. Si tratta, quindi, di un Piano molto ambizioso che intende affrontare, in linea con le CSR, le debolezze strutturali dell'economia italiana, al tempo stesso accompagnando il Paese nel percorso di transizione ecologica e contribuendo a favorire l'inclusione sociale e a ridurre i divari territoriali, con l'indicazione di tre priorità trasversali: donne, giovani e Sud.

Il Governo italiano e la Commissione europea si sono accordati su 525 tra *milestone* e *target*: i traguardi si concentrano nei primi due anni e riguardano l'introduzione di nuovi interventi legislativi e provvedimenti per dare inizio ai vari investimenti (gare d'appalto, attivazione delle piattaforme per il reclutamento etc.). Gli obiettivi invece prevalgono da fine 2023 e possono essere: indicatori intermedi/finali del progresso di un'opera o indicatori di risultato di un intervento.

La Tabella 4 mostra la composizione del Piano italiano per missioni e componenti, con le relative risorse a valere sull'RRF.

A seguito dell'approvazione del Piano, all'Italia è stato accordato un prefinanziamento pari al 13 per cento della dotazione finanziaria del Piano, ovvero circa 8,95 miliardi di euro a titolo di sovvenzioni e 15,9 miliardi di euro a titolo di prestiti. Il versamento della restante parte dei

191,5 miliardi avverrà, previo soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi, in 10 rate, come dettagliate nell'allegato alla *Council Implementing Decision*³⁴, fino al 2026 per importi compresi tra 12,6 e 24,1 miliardi, con cadenza semestrale. Le erogazioni saranno più generose nei primi anni, con un *frontloading* di investimenti e riforme che implica importanti responsabilità nel portare avanti gli interventi del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali.

Tabella 4: Italia. Le componenti del Piano

Missione	Componente	Costi (in milioni)
Missione 1 digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	M1C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9.722
	M1C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23.895
	M1C3. Turismo e cultura 4.0	6.675
Missione 2 rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C1. Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265
	M2C2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778
	M2C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362
	M2C4. Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054
Missione 3 infrastrutture per una mobilità sostenibile	M3C1. Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767
	M3C2. Intermodalità e logistica integrata	630
Missione 4 istruzione e ricerca	M4C1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436
	M4C2. Dalla ricerca all'impresa	11.440
Missione 5 inclusione e coesione	M5C1. Politiche per il lavoro	6.660
	M5C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216
	M5C3. Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975
Missione 6 salute	M6C1. Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000
	M6C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	8.626
	Totale	191.499

La **Spagna** ha richiesto 69,5 miliardi di sussidi pari al 5,6 per cento del PIL 2019, concentrati principalmente nei primi tre anni (2021-2023), riservandosi tuttavia eventuali future richieste di prestito per completare alcuni investimenti più impegnativi e specifiche riforme come quella

³⁴ [resource.html \(europa.eu\)](#)

degli ammortizzatori sociali. Il Piano spagnolo è uno dei più articolati, essendo strutturato intorno a quattro assi trasversali: transizione ecologica, trasformazione digitale, uguaglianza di genere e coesione sociale e territoriale. Questi sono a loro volta declinati in dieci settori di *policy*. Questi dieci settori si articolano in ulteriori 30 componenti con 211 misure, di cui 102 riforme e 109 investimenti (Tabella 5).

Tabella 5: Spagna. Le componenti del Piano

Area	Componente	Costi (in milioni)
Agenda urbana e rurale per combattere lo spopolamento e sviluppare l'agricoltura	1.1. Mobilità urbana sostenibile	6.536
	1.2. Ristrutturazioni	6.820
	1.3. Agri-food e pesca	1.051
Infrastrutture ed ecosistemi resilienti	2.4. Ecosistemi e biodiversità	1.642
	2.5. Risorse idriche e marine	2.091
	2.6. Mobilità sostenibile (lunga distanza)	6.667
Transizione energetica	3.7 Rinnovabili	3.165
	3.8 Infrastrutture elettriche	1.365
	3.9 Idrogeno	1.555
	3.10 Transizione giusta	300
Pubblica Amministrazione	4.11. Pubblica Amministrazione	4.239
PMI, turismo e imprenditorialità	5.12 Politiche industriali	3.782
	5.13 Supporto alle PMI	4.894
	5.14 Turismo	3.400
	5.15 Connettività digitale	3.999
Scienza e Sistema Sanitario Nazionale	6.16. Intelligenza artificiale	500
	6.17 Scienza, tecnologia, innovazione	3.457
	6.18 Riforma del sistema sanitario	1.069
Educazione e competenze	7.19 Competenze digitali	3.953
	7.20 Istruzione professionale	2.076
	7.21 Educazione	1.648
Nuove Politiche di assistenza e per l'occupazione	8.22 Assistenza, uguaglianza, inclusione	2.492
	8.23 Mercato del lavoro	2.363
Industria culturale e sportiva	9.24 Industria culturale	325
	9.25 Audiovisual	200
	9.26 Sport	300
Modernizzazione del sistema fiscale e pensionistico	10.27 Prevenzione frodi fiscali	-
	10.28 Sistema fiscale	-
	10.29 Spesa pubblica efficiente	-
	10.30 Riforma pensioni	-
	Totale	69.528

La **Germania** si avvale di 25,6 miliardi di sostegno a fondo perduto da parte dell'RRF. Il Piano tedesco ammonta, tuttavia, a 27,9 miliardi di euro (0,81 per cento del PIL 2019) e non include una richiesta di

prestiti, dunque la differenza sarà colmata da risorse nazionali³⁵. Il Piano include 40 misure raggruppate in 10 componenti incentrate su sei priorità: 1) politica climatica e transizione energetica (con un costo totale stimato di circa 11,3 miliardi di euro, questa priorità rappresenta circa il 40 per cento dei costi lordi del Piano); 2) digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture; 3) digitalizzazione dell'istruzione; 4) rafforzamento dell'inclusione sociale; 5) rafforzamento di un sistema sanitario resiliente alle pandemie; 6) modernizzazione della Pubblica amministrazione e riduzione degli ostacoli agli investimenti (Tabella 66).

Tabella 6: Germania. Le componenti del Piano

Area	Componente	Costi (in milioni)
Azioni climatiche e transizione energetica	1.1. Decarbonizzare utilizzando l'idrogeno	3.259,3
	1.2. Mobilità Climate-friendly	5.427,9
	1.3. Ristrutturazioni e costruzioni Climate-friendly	2.577,0
Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture	2.1. I dati come materia prima del futuro	2.766,0
	2.2. Digitalizzare l'economia	3.136,5
Digitalizzazione dell'istruzione	3.1 Digitalizzare l'istruzione	1.435,0
Rafforzare l'inclusione sociale	4.1. Rafforzare l'inclusione sociale	1.259,3
Rafforzare un Sistema sanitario resiliente alle pandemie	5.1 Rafforzare un Sistema sanitario resiliente alle pandemie	4.563,9
Amministrazione moderna e riduzione delle barriere agli investimenti	6.1. Pubblica amministrazione moderna	3.475,0
	6.2. Riduzione freni agli investimenti	50,0
	Totale	27.949,9

Il **Piano di ripresa e resilienza francese** si inserisce nell'ambito di un ampio programma di rilancio del Paese, "*France Relance*", adottato dal Parlamento nel 2021, dal valore di 100 miliardi, di cui circa il 40 per cento saranno finanziati attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (trasferimenti per 39,370 miliardi a fronte di costi stimati per 40,950 miliardi)³⁶, pari all'1,6 per cento del PIL 2019. In particolare, il Piano francese si focalizza su tre priorità (transizione verde, competitività, coesione sociale e territoriale) sviluppate mediante nove componenti (Tabella 7).

³⁵ Escludendo l'imposta sul valore aggiunto, corrisponde a un importo netto di almeno 26,5 miliardi di EUR, leggermente superiore al contributo finanziario massimo di 25,6 miliardi di EUR (0,74 per cento del PIL del 2019). La differenza rispetto ai sussidi RRF sarà colmata da risorse nazionali. Bisogna ricordare inoltre che il valore finale delle sovvenzioni sarà calcolato nel 2022, poiché il 30 per cento di queste viene assegnato sulla base della caduta di PIL nel periodo 2020-2021 dovuta alla crisi pandemica.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0173&qid=1624626969458>

Tabella 7: Francia. Le componenti del Piano

Componente	Costi (milioni)
I. Ristrutturazione edilizie ed efficientamento energetico	5.825
II. Biodiversità, economia circolare, agricoltura e silvicoltura	2.086
III. Infrastrutture verdi e mobilità	7.030
IV. Energia e tecnologie verdi	5.295
V. Supporto alle attività imprenditoriali	250
VI. Sovranità tecnologica	3.215
VII. Digitalizzazione dello Stato, dei territori, delle imprese e supporto al settore culturale	2.101
VIII. Occupazione, gioventù, disabilità, formazione professionale	7.478
IX. Ricerca e sviluppo, salute, territori	7.671
Totale	40.950

Il **PNRR greco** si articola in 4 pilastri (e relative 18 componenti): i) transizione verde, ii) transizione digitale; iii) occupazione, competenze e coesione sociale; iv) investimenti privati e trasformazione dell'economia³⁷. I fondi messi a disposizione dal dispositivo per la ripresa e resilienza prevedono 17,77 miliardi in trasferimenti e 12,72 miliardi di prestiti (Tabella 8).

Tabella 8: Grecia. Le componenti del Piano

Area	Componente	Costi (in milioni)
1. Transizione verde	1.1. Power up	1.200
	1.2. Ristrutturare	2.711
	1.3. Ricaricare e rifornire	520
	1.4. Uso sostenibile delle risorse e protezione ambientale	1.763
2. Transizione digitale	2.1. Connettere	522
	2.2. Modernizzare	1.281
	2.3. Digitalizzazione delle imprese	375
3. Occupazione, competenze e coesione sociale	3.1. Creazione posti di lavoro	776
	3.2. Istruzione e competenze	2.311
	3.3. Sistema sanitario	1.486
	3.4. Politiche sociali	611
4. Investimenti privati e trasformazione dell'economia	4.1. Fisco	187
	4.2. Pubblica amministrazione e semplificazioni	189
	4.3. Sistema giudiziario	251
	4.4. Settore finanziario	21
	4.5. Ricerca e innovazione	444
	4.6. Modernizzare settori economici chiave	3.743
	4.7. Competitività, investimenti privati e commercio	5
	Assistenza tecnica	40
	Totale (componenti grants)	18.436
	RRF loan facility	12.728

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0155&qid=1624627535718>

In totale queste risorse rappresentano il 17 per cento del PIL greco del 2019. La particolarità della strategia greca consiste nel fatto di includere i prestiti in una componente a parte, *RRF loan Facility*, con misure per aumentare gli investimenti privati in cinque aree strategiche, vale a dire transizione verde, trasformazione digitale, ricerca e sviluppo, economie di scala attraverso fusioni, acquisizioni e partnership, promozione commerciale.

Infine, **Il Piano di ripresa e resilienza del Portogallo** ammonta a oltre 16,6 miliardi e sarà finanziato attraverso sovvenzioni pari a circa 14 miliardi e prestiti dell'importo massimo di 2,7 miliardi³⁸, pari al 7,8 per cento del PIL 2019. Esso si articola in 20 componenti, come da Tabella 9.

Tabella 9: Portogallo. Le componenti del Piano

Componente	Costi (milioni)
1 Sistema sanitario nazionale	1.383
2 Abitazioni	2.733
3 Politiche sociali	833
4 Cultura	243
5 Investimenti ed innovazione	2.914
6 Qualifiche e competenze	1.324
7 Infrastrutture	690
8 Foreste	615
9 Gestione delle acque	390
10 Mare	252
11 Decarbonizzazione delle industrie	715
12 Bioeconomia	145
13 Efficienza energetica degli edifici	610
14 Idrogeno e rinnovabili	370
15 Mobilità sostenibile	967
16 Impresa 4.0	650
17 Qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche	406
18 Giustizia e contesto imprenditoriale	267
19 Pubblica Amministrazione digitale	578
20 Scuola digitale	559
Totale	16.644

3.1 VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA COMMISSIONE

Le *Council Implementing Decisions* approvate dall'ECOFIN confermano le valutazioni della Commissione rispetto agli 11 criteri di cui all'Allegato V del Regolamento sull' RRF (cfr. par. 2.1) secondo cui i Piani di ripresa e resilienza di Italia, Francia, Germania, Spagna, Portogallo e Grecia hanno ricevuto il giudizio massimo (A) in tutti i criteri tranne quello relativo ai costi, in cui hanno tutti ricevuto un giudizio intermedio (B).³⁹

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0321&qid=1624628529752>

³⁹ La valutazione è comune a tutti i Piani presentati con l'eccezione di quello belga che ha ricevuto un voto B al criterio 11 relativo alla coerenza e quello ceco che ha avuto una valutazione B per i criteri relativi ai costi, alla coerenza e a milestone e target. La particolare organizzazione federale del Belgio ha infatti reso più complesso trovare unitarietà tra le misure.

Nello specifico, il **Piano italiano** è stato apprezzato rispetto ai numerosi interventi in funzione della duplice transizione verde e digitale, con l'inclusione di misure per l'efficientamento energetico degli edifici, la decarbonizzazione dell'attività economica, la mobilità sostenibile, la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Importanti riforme sono previste per migliorare la competitività del Paese ed il clima imprenditoriale in materia di Giustizia, appalti pubblici, Pubblica amministrazione, fiscalità, in risposta alle raccomandazioni specifiche (cfr. paragrafo 3.2). Per migliorare la performance e la resilienza del settore sanitario sono previsti interventi di digitalizzazione del comparto e di rafforzamento dell'assistenza di base. La coesione sociale e territoriale è perseguita con interventi a sostegno dei gruppi più vulnerabili, soprattutto donne, giovani e la popolazione del Mezzogiorno, potenziando il settore dell'istruzione e agendo per la riduzione dei divari territoriali anche attraverso investimenti in capitale fisico. Il Piano italiano mira alla riduzione dei divari territoriali Nord-Sud, anche attraverso investimenti in infrastrutture (banda larga, alta velocità, rifiuti, risorse idriche, porti, collegamenti dell'ultimo miglio) nelle zone meridionali⁴⁰. La Commissione valuta che anche le riforme previste, come quella della Pubblica amministrazione, comportino la riduzione delle disparità regionali. In ambito sociale, interventi come l'aumento dell'offerta di edilizia sociale e il potenziamento dei servizi sociali, soprattutto a beneficio di persone con disabilità e anziani, l'ampliamento della telemedicina e dell'assistenza di prossimità, sono finalizzati ad aumentare la coesione sociale. Tali investimenti avranno ricadute sull'occupazione femminile, così come il programma di sostegno all'imprenditoria femminile (cfr. cap. 4). Diversi interventi sono destinati alle fasce più giovani (sostegno alle discipline STEM, *Science, Technology, Engineering and Mathematics*) e all'infanzia (infrastrutture per i servizi di cura); sostegni mirati sono previsti per l'istruzione e la ricerca. Dalle simulazioni dei servizi della Commissione si evince che il Piano è in grado di aumentare del 2,5 per cento il PIL dell'Italia entro il 2026⁴¹.

Il Piano della **Germania** rispetta i parametri del Regolamento essendo fortemente incentrato sulla transizione verde e digitale, a cui sono dedicate, rispettivamente il 42 per cento e il 52 per cento delle risorse, mentre la coesione sociale è perseguita attraverso misure di sostegno ai gruppi sociali più svantaggiati e puntando a potenziare l'istruzione, anche mediante il rafforzamento della digitalizzazione. Interventi legislativi mirati sono orientati a promuovere gli investimenti, anche a livello locale. Le riforme e gli investimenti nel settore della Pubblica amministrazione sono finalizzati a modernizzare i servizi pubblici e rafforzare il sistema sanitario. La crescita sostenibile ed inclusiva è

⁴⁰ Si ricorda che il 40 per cento delle risorse del Piano italiano sono destinate al Sud del Paese.

⁴¹ Le simulazioni della Commissione negli *Staff Working Document* riflettono l'impatto complessivo di NGEU, come definito nel capitolo 1. La simulazione non comprende il possibile impatto positivo delle riforme strutturali, che può essere sostanziale. Per l'Italia, le simulazioni della Commissione divergono da quelle, più ottimistiche, presenti nella Parte IV del Piano italiano per una diversità di modelli adottati e ipotesi di base.

favorita grazie ad importanti investimenti in innovazione e decarbonizzazione, nonché con misure di sostegno alle famiglie (potenziamento delle infrastrutture di assistenza all'infanzia) e con interventi di supporto didattico, anche per far fronte alle difficoltà sperimentate dal settore scolastico a causa della pandemia. Gli interventi in materia di mercato del lavoro sono volti a contenere i costi non salariali, fissando una soglia massima per i contributi previdenziali. Le simulazioni dei servizi della Commissione mostrano che il Piano è in grado di aumentare il PIL della Germania in misura compresa tra 0,4 e 0,7 per cento entro il 2026.

La **Grecia** prevede interventi orientati a definire un modello economico a basse emissioni di CO2 attraverso misure di efficientamento degli edifici e dei trasporti, mentre la trasformazione digitale riguarda principalmente la diffusione della copertura della banda larga, la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e lo sviluppo delle competenze digitali. In materia di coesione sociale, il Piano interviene nel sistema sanitario, di protezione sociale, per sostenere la partecipazione attiva nel mercato del lavoro e rafforzare le competenze dei giovani. Sostegno agli investimenti privati viene fornito mediante uno specifico strumento di prestito. Per favorire la crescita a lungo termine, il Piano greco affronta la carenza di investimenti, la necessità di migliorare l'istruzione e interviene per l'efficientamento della Pubblica amministrazione e della Giustizia. Inoltre, misure di politiche attive nel mercato del lavoro sono finalizzate ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione. Le simulazioni dei servizi della Commissione mostrano che il Piano è in grado di aumentare del 2,1-3,3 per cento il PIL reale della Grecia entro il 2026.

Come i Piani precedenti, anche il **Piano spagnolo** ha ricevuto valutazione positiva, sviluppando in modo particolare i pilastri verde e digitale, della coesione sociale e territoriale e delle pari opportunità. La transizione verde è perseguita trasversalmente dalle diverse componenti del Piano, mentre la trasformazione digitale è realizzata attraverso investimenti nelle infrastrutture, della Pubblica amministrazione e delle imprese e potenziando istruzione e formazione digitale. Più della metà delle componenti del Piano contribuisce alla coesione sociale e territoriale con misure in materia di istruzione, edilizia popolare, servizi sociali, politiche attive del mercato del lavoro, anche nell'ottica di colmare i divari regionali. La crescita economica è spinta da interventi volti a sostenere la produttività e la competitività del Paese, come l'eliminazione degli ostacoli agli investimenti e incentivando l'innovazione, l'efficienza del mercato del lavoro e riformando il sistema di istruzione. Le misure di contrasto alle frodi fiscali e di efficientamento della spesa pubblica permetteranno di rafforzare il quadro dei saldi pubblici. Misure specifiche sono orientate a migliorare il sistema di protezione sociale, intervenendo sul regime di assistenza ai disoccupati, sul sistema delle prestazioni familiari, al fine di ridurre la povertà infantile e attraverso la piena attuazione del regime nazionale di reddito minimo adottato nel 2020. Politiche attive del mercato del lavoro, rafforzamento della formazione e revisione degli incentivi alle assunzioni sono orientati a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Le simulazioni dei servizi della Commissione dimostrano che le risorse NGEU sono in grado di aumentare il PIL

della Spagna in una percentuale compresa tra l'1,8 per cento e il 2,5 per cento entro il 2024.

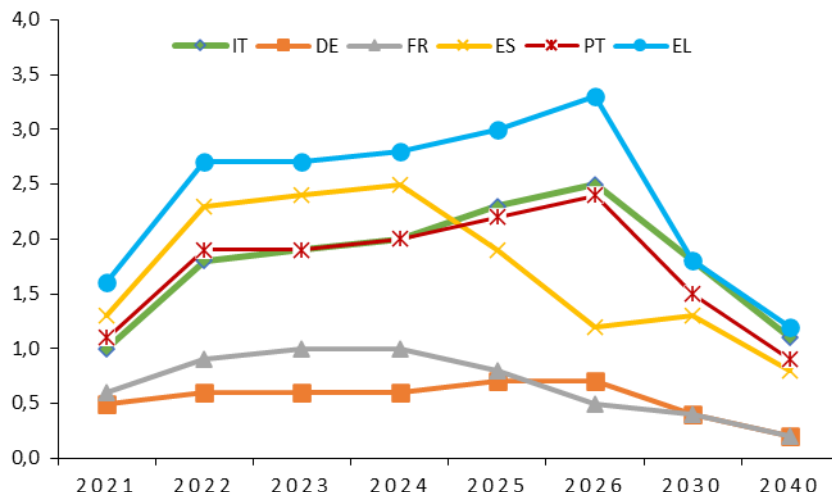
Anche il **Piano francese** dedica ampio spazio alla transizione verde, a cui contribuisce più della metà delle componenti. Lo sviluppo della digitalizzazione è perseguito in molteplici settori, dal sistema di istruzione, alla Sanità, al mondo delle imprese. In materia di mercato del lavoro e politiche sociali, il Piano pone particolare attenzione ai giovani e alle persone con disabilità e alla lotta contro la disoccupazione. La riforma del sistema di indennità di disoccupazione, i sussidi all'apprendistato e i programmi di prevenzione dell'abbandono scolastico sono finalizzati a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, soprattutto per i giovani. Ulteriori misure di sostegno alla coesione sociale sono rappresentate dalla modernizzazione del sistema sanitario, dalla digitalizzazione dei servizi pubblici e dall'efficientamento energetico degli alloggi pubblici. Inoltre, vengono previste riforme per migliorare la finanza pubblica, anche attraverso valutazioni regolari sulla qualità della spesa. Diversi interventi (come quelli in ricerca e sviluppo, tecnologie verdi, infrastrutture digitali) sono finalizzati a promuovere la competitività, la produttività e la crescita del Paese. Le simulazioni dei servizi della Commissione indicano che il Piano è in grado di aumentare il PIL della Francia tra lo 0,6 e l'1,0 per cento entro il 2024.

Il **Portogallo** ha definito un Piano di ripresa e resilienza fortemente incentrato sulla transizione verde, a cui contribuiscono circa tre quarti di tutte le componenti, prevedendo l'aumento dell'efficienza energetica, la decarbonizzazione dell'industria, l'adattamento ai cambiamenti climatici. La digitalizzazione è favorita nei servizi pubblici, nel mondo delle imprese e nei sistemi di formazione ed istruzione, in cui si cerca di affrontare la carenza di competenze digitali. Un forte impulso è dato allo sviluppo delle competenze STEM. L'obiettivo della coesione sociale e territoriale è perseguito mediante il coinvolgimento delle autorità locali nella fornitura di servizi essenziali e in settori quali l'edilizia, i servizi per l'infanzia, l'assistenza sanitaria. Al potenziamento della resilienza del sistema sanitario e socioeconomico contribuisce circa la metà di tutte le componenti. Il sostegno alla crescita è fornito da interventi in materia di innovazione, istruzione, transizione verde e digitale, nonché dalle misure nel comparto sanitario, nelle infrastrutture (trasporti, risorse idriche) e della Pubblica Amministrazione. Misure significative sono rivolte ai giovani (con programmi di rafforzamento dell'istruzione nelle materie STEM e di sostegno alla creazione di posti di lavoro permanenti) e all'infanzia (con l'incremento dell'offerta di infrastrutture per i servizi di cura). Le simulazioni dei servizi della Commissione stimano che le risorse NGEU potrebbero far aumentare il PIL del Portogallo dal 1,5 a 2,4 punti percentuali entro il 2026.

La Figura 4 mostra le simulazioni della Commissione sull'impatto dei PNRR sul PIL. Si nota che tutti i Piani concorrono a generare un prodotto superiore a quello che si avrebbe avuto in assenza di NGEU (scenario di base), anche nel lungo periodo (fino al 2040). Il contributo alla crescita è in linea con l'importo relativo delle sovvenzioni rispetto al PIL (cfr. Figura 3), con l'impatto maggiore per la Grecia e minore per la Francia e la Germania. Inoltre, l'impatto risulta più anticipato nel tempo per la Spagna, che ha scelto di richiedere, al momento, solo

sovvenzioni per investimenti concentrati nei primi anni, e più lineare per i Paesi che hanno richiesto anche prestiti come Italia, Portogallo e Grecia.

Figura 4: L'impatto dei PNRR sul PIL



Fonte: Simulazioni Commissione europea con modello QUEST.

Nota: le linee riportano gli scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario senza NGEU.

3.2 LA RISPOSTA DEI PAESI MEMBRI ALLE SFIDE DELLE CSR

Analizzando i PNRR dei sei Stati considerati in questa Nota, è possibile delineare le modalità attraverso cui i Piani hanno affrontato l'insieme di CSR rivolte ai Paesi di riferimento, che in alcuni casi convergono verso sfide strutturali comuni. Le Raccomandazioni, infatti, pur individuando criticità specifiche per i singoli Stati membri, possono essere ricondotte a macroaree tematiche per tutti valide: 1) finanza pubblica e tassazione; 2) settore finanziario; 3) mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali; 4) politiche strutturali, competitività, ricerca; 5) Pubblica amministrazione e *business environment*.

Va ricordato che le CSR 2019 e 2020 (cui, come detto, è previsto rispondano i PNRR) sollecitano anche i Paesi, tramite raccomandazione ad-hoc, a promuovere investimenti verdi e digitali, aspetto oggetto di approfondimento nel Box 3.

Iniziando il confronto dalle CSR in materia di **finanza pubblica e tassazione**, sia alla Germania che all'Italia la Commissione europea chiede di ridurre la pressione fiscale sul lavoro. Questa raccomandazione presenta tuttavia sfumature diverse tra i due Paesi: all'Italia viene raccomandato di spostare il peso della tassazione su settori con effetti distortivi minori rispetto alla tassazione sul lavoro (ad esempio gli immobili), alla Germania di favorire il lavoro del secondo

percettore di reddito⁴². La risposta di entrambi è per lo più concentrata su interventi non finanziati dall'RRF di riduzione dei contributi sociali⁴³.

Nello specifico, le imprese italiane che assumono al Sud o manodopera femminile proveniente da uno stato di disoccupazione o inattività potranno beneficiare di una sensibile riduzione dei contributi previdenziali⁴⁴, avvalendosi dei fondi del REACT-EU (cfr. par 4.3).

La Germania ha, invece, optato per ridurre il disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito, riducendo i contributi sociali per il 2021 e aumentando i servizi all'infanzia. Nel Piano, diverse misure della componente "Rafforzare l'inclusione sociale" sono dedicate alla riduzione del cuneo fiscale sui redditi bassi e medi: la Garanzia Sociale 2021, ad esempio, prevede uno sgravio temporaneo attraverso un tetto ai contributi previdenziali fino alla fine del 2021, riducendo i disincentivi a lavorare più ore almeno fino alla fine del 2021. Parallelamente, si prevedono investimenti in nuove strutture per l'infanzia con impatto positivo sul numero di ore lavorate per i genitori con responsabilità di assistenza.

In materia di **finanza pubblica**, invece, il Piano della Francia risponde alle raccomandazioni con due riforme: la prima introduce una regola di spesa multi-annuale, finalizzata ad assicurare la coerenza tra il bilancio annuale e gli obiettivi pluriennali e l'ampliamento dei poteri del *Fiscal Council*; una seconda riforma riguarda la qualità della spesa pubblica. Anche il Piano del Portogallo interviene su questo versante, rendendo la *spending review* un elemento strutturale del processo annuale di bilancio. Il Piano della Grecia prevede, invece, interventi volti a semplificare e rendere più efficiente la raccolta e gestione delle imposte, anche attraverso la digitalizzazione dei processi.

Tema comune a Spagna, Italia, Francia e Germania è il richiamo nelle Raccomandazioni alla sostenibilità del **sistema pensionistico**. Su tale aspetto gli approcci sono diversi: l'Italia conferma nel PNRR il termine fissato al 2021 della misura "Quota 100"⁴⁵ e non include ulteriori misure nel Piano, seppur sia in corso una discussione tra Governo e parti sociali per una riforma pensionistica; la Germania, per cui la CSR 1 del 2019 richiede interventi per salvaguardare sostenibilità e adeguatezza

⁴² In Germania la quota delle entrate derivanti dalle imposte sul lavoro e dai contributi previdenziali sul totale delle entrate è la seconda più alta dell'Unione (56,9 per cento). Inoltre, la tassazione congiunta dei coniugi limita fortemente gli incentivi al lavoro per i secondi percettori di reddito, insieme alle persistenti lacune nell'offerta di servizi di assistenza all'infanzia a tempo pieno.

⁴³ Anche la Francia al di fuori del Piano di ripresa e resilienza introduce misure per ridurre la pressione fiscale sulle attività produttive e per incentivare l'assunzione di giovani e persone vulnerabili.

⁴⁴ La misura è stata introdotta dal DL 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), con uno sgravio del 30 per cento per il periodo che va dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020. La Legge di Bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178) ha esteso l'esonero contributivo fino al 31 dicembre 2029. In base alla nuova normativa introdotta, la proroga prevede una diminuzione nel tempo del beneficio, che resta invariato fino al 2025 e passa poi dal 30 per cento al 20 per cento e 10 per cento tra il 2026 e il 2029.

⁴⁵ La CSR 1 2019 chiedeva infatti di "attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia sulla spesa pubblica".

del sistema pensionistico, prevede un portale per rendere più agevole conoscere la situazione dei benefici pensionistici da parte dei cittadini; mentre la Spagna ha annunciato una riforma complessiva del sistema pensionistico, il cui impatto sulle finanze pubbliche e sulla sostenibilità del sistema è ancora incerto. La Francia, nella parte introduttiva del Piano, menziona una riforma incentrata sull'unificazione di più di 42 regimi, tuttavia ancora in fase parlamentare e non inclusa nel PNRR.

Nel **settore sanitario**, gli interventi previsti da tutti gli Stati analizzati sono orientati a promuovere l'accesso, l'efficienza e la resilienza del sistema sanitario, anche attraverso la modernizzazione della medicina del territorio e la digitalizzazione. Ad esempio, l'Italia nella missione 6 investe 15,63 miliardi RRF (più ulteriori 5 miliardi tra React-EU e risorse nazionali) per potenziare il sistema di prevenzione e assistenza sul territorio, attraverso l'integrazione dei servizi sanitari e sociali e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale. Inoltre, punta ad ampliare la diffusione del fascicolo sanitario elettronico, sviluppare la telemedicina, sostenere le competenze del personale del sistema sanitario e promuovere la ricerca scientifica. La Germania investe circa 4,5 miliardi nella componente 5.1 per la digitalizzazione degli ospedali e delle autorità sanitarie, oltre che nella ricerca farmaceutica per i vaccini. Il piano francese dedica 6 miliardi alla modernizzazione del sistema sanitario con investimenti in infrastrutture, digitalizzazione e cura delle persone più anziane. Sorprendentemente, dei circa 70 miliardi del suo Piano, la Spagna investirà solo circa 1,5 miliardi direttamente nel settore sanitario, soprattutto per il rinnovamento delle dotazioni mediche, il rafforzamento delle competenze professionali e la riduzione dell'utilizzo dei contratti a tempo determinato nel settore; inoltre, si propone la creazione di un centro unico di analisi dei dati per utilizzare i big data a fini diagnostici. Il Portogallo, attraverso un investimento di 1,3 miliardi, prevede misure per migliorare il modello di gestione degli ospedali pubblici e l'accesso universale alle cure di base. Infine, il Piano greco prevede circa 1,5 miliardi di investimenti e riforme per migliorare l'accessibilità e l'efficienza del sistema sanitario. Tra le riforme si segnala l'impegno del governo greco a razionalizzare la spesa farmaceutica.

In tema di **mercato del lavoro**, le Raccomandazioni per Italia e Spagna evidenziano la necessità di ridurre il tasso di disoccupazione e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. In risposta, entrambi i Paesi investono risorse significative in merito (circa 6 miliardi RRF per entrambi) e prevedono di potenziare le politiche attive e passive del lavoro.

Nel dettaglio, il Piano italiano prevede all'interno della componente M5C1 misure che introducono una riforma complessiva e integrata delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale, definendo, in stretto coordinamento con le regioni, i livelli essenziali di formazione per i gruppi più vulnerabili. Il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro e il miglioramento dello sviluppo di capacità dei servizi pubblici per l'impiego, compresa la loro integrazione con i fornitori di istruzione e formazione e gli operatori privati, punta ad aumentare l'efficacia dei servizi offerti. Inoltre, le misure di tale componente mirano a ridurre le

vulnerabilità sociali rispetto agli shock, in particolare concentrandosi sul lavoro sommerso in tutte le sue forme e in tutti i settori, delineando iniziative per controlli e sanzioni più efficaci unitamente ad incentivi maggiori a lavorare legalmente. Questa componente promuove altresì l'uguaglianza di genere (ad esempio la parità retributiva) e l'imprenditorialità femminile, come spiegato più dettagliatamente in seguito.

La Spagna punta a ridurre il tasso di disoccupazione, in particolare quello giovanile. A tal fine, le riforme previste dalla Componente 23 (Mercato del lavoro) mirano a semplificare le modalità contrattuali riducendo le deroghe ai contratti a tempo indeterminato. Sulla base dell'esperienza dei programmi di lavoro a orario ridotto, le riforme cercheranno anche di preservare l'occupazione attraverso l'introduzione di un meccanismo di flessibilità e stabilizzazione che fornirà alle aziende gli strumenti per affrontare gli adeguamenti senza la distruzione del posto di lavoro e dovrebbe riqualificare e migliorare i lavoratori e quindi facilitare le transizioni lavorative. Saranno rafforzate le politiche attive del mercato del lavoro, anche attraverso una riforma degli incentivi all'assunzione. Il Piano prevede inoltre azioni per potenziare la digitalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e per la razionalizzazione del sistema di assistenza alla disoccupazione a carattere non contributivo.

Il Piano francese contempla sostegni mirati alle assunzioni di categorie specifiche di lavoratori (giovani, NEET, persone con disabilità), misure di contrasto all'abbandono scolastico, investimenti in formazione professionale e apprendimento a distanza, supporto nella ricerca di lavoro.

Il Piano della Grecia presenta interventi di supporto mirato alle assunzioni, programmi di formazione (anche attraverso il potenziamento dell'apprendimento a distanza) e misure volte a migliorare l'azione dei servizi pubblici per l'impiego. D'altro canto, l'analisi della Commissione evidenzia che vi sono ulteriori margini per rafforzare le politiche attive in modo continuativo. Inoltre, il Piano prevede l'adozione di un Codice del lavoro per riformare alcuni aspetti del mercato del lavoro, come le politiche passive, i sussidi di disoccupazione e il sistema di apprendimento permanente.

In materia di mercato del lavoro e politiche sociali, il Piano del Portogallo punta molto sul rafforzamento delle competenze digitali della forza lavoro e delle imprese, prevedendo investimenti specifici (componente 6) e mirando a regolare nuove forme contrattuali (come il lavoro nelle piattaforme digitali). Per quanto concerne le politiche sociali, la componente 3 intende riformare i servizi sociali rafforzandone il focus su giovani, anziani, persone con disabilità, mentre la componente 2 mira ad agevolare l'accesso all'edilizia sociale. Nell'ambito della formazione e del potenziamento delle competenze, sono previsti interventi per rafforzare la formazione nelle materie STEM e sono definite due riforme: la prima volta a migliorare il sistema di formazione professionale, l'altra tesa a rafforzare il collegamento tra istruzione, settore della Pubblica amministrazione e mondo imprenditoriale.

Infatti, l'istruzione è altro tema al centro delle CSR, in particolare con raccomandazioni relative ai **risultati scolastici**, cui i Piani rispondono

mediante ampi investimenti nel sistema di istruzione: l'Italia impegna circa 19,4 miliardi con la Componente M4C1 "Potenziamento dei servizi di istruzione", la Spagna circa 7,5 miliardi attraverso tre componenti relative a competenze digitali, istruzione professionale ed educazione; anche la Germania prevede una apposita componente per la digitalizzazione dell'istruzione, per 1,4 miliardi. Gli investimenti hanno, per tutti i Paesi presi in esame, al centro elementi come il tempo pieno e gli asili nido, le competenze scientifiche e digitali e l'istruzione professionale.

Diverso è l'approccio seguito dai PNRR sulle raccomandazioni in materia di **politiche strutturali e della concorrenza**, competitività e innovazione, con Italia e Spagna che si sono impegnate, nei PNRR, ad attuare riforme per la piena risposta a questo tipo di Raccomandazioni. Ad esempio, l'Italia si impegna ad approvare tre leggi annuali sulla concorrenza, per favorire la competizione nel mercato interno, semplificare il quadro degli appalti pubblici, ridurre le barriere all'ingresso nei servizi pubblici locali ed evitare il prolungamento indebito di concessioni a favore di operatori storici in numerosi settori. Per quanto concerne le misure settoriali, le leggi annuali sulla concorrenza presenteranno interventi nei settori dell'energia (energia elettrica, gas e acqua), della gestione dei rifiuti, dei trasporti (porti, ferrovie e autostrade), che intendono completare gli investimenti e le riforme di cui alle missioni 2 e 3. Infatti, per i settori dell'energia e del gas, il piano prevede l'eliminazione graduale dei prezzi regolamentati per le microimprese e le famiglie a partire dal 1° gennaio 2023. Contiene altresì misure di accompagnamento volte a sostenere la diffusione della concorrenza nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica⁴⁶.

La Spagna, per migliorare concorrenza e contesto imprenditoriale, deve ridurre la frammentazione normativa e gli ostacoli alle imprese innovative, in particolare le PMI. Nel Piano lo sviluppo delle PMI è quindi promosso attraverso diverse riforme che mirano a migliorarne la regolamentazione, investimenti nelle capacità imprenditoriali e sostegno finanziario. La creazione e la crescita di start-up altamente innovative sarà supportata creando un quadro legislativo più favorevole, compresa una legge apposita sulle start-up, e attraverso la costituzione di un fondo pubblico-privato (NEXT-TECH) per far crescere le nuove imprese tecnologiche del territorio. Le riforme cercheranno anche di affrontare i ritardi nei pagamenti, in particolare quando colpiscono le PMI nelle transazioni commerciali.

Diversamente, la Germania non prevede azioni per rafforzare la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate pur richieste dalla CSR 1 del 2019.

⁴⁶ vendita all'asta della base clienti ancora soggetta a regolamentazione dei prezzi, fissare una quota massima di mercato disponibile per ogni fornitore, consentire ai consumatori italiani di chiedere al loro fornitore di energia di rivelare i loro dati di fatturazione a un fornitore terzo, aumentare la trasparenza sulla bolletta dell'energia elettrica dando al consumatore accesso alle sottocomponenti della voce "Spese per oneri di Sistema" e rimuovere l'obbligo per i fornitori di riscuotere oneri non collegati al settore dell'energia

Nel Piano francese, diverse riforme sono orientate ad affrontare la complessità amministrativa, benché, come in Germania, non vengano previsti interventi per ridurre le restrizioni regolamentari nel comparto dei servizi. Si mira, tra l'altro, a rafforzare il capitale di rischio delle piccole e medie imprese (introducendo un "fondo dei fondi" gestito da *Bpifrance*, che investirà in fondi di investimento regionali), a sostegno dei progetti di innovazione delle *start-up*, nonché di investimenti in ricerca e innovazione, tecnologie digitali e sanitarie e nel comparto aeronautico; il Piano promuove altresì la digitalizzazione delle piccole e medie imprese.

Rispetto a quelli tedesco e francese, il Piano portoghese include una riforma delle professioni regolamentate volta a ridurre le restrizioni all'accesso, anche se il relativo impatto sul funzionamento del mercato dei servizi dipenderà da quali e quante professioni verranno comprese nella riforma. Relativamente agli investimenti pubblici e privati anche il Piano del Portogallo intende sostenere la capitalizzazione delle imprese e favorire l'accesso al credito e agli investimenti sviluppando la propria banca statale di investimento. Un ampio programma di investimenti in ricerca ed innovazione è supportato con interventi trasversali a più componenti e con riforme specifiche per favorire l'innovazione. Diversi sono gli interventi di potenziamento delle reti infrastrutturali (trasporti, energia, interconnessioni) presenti nei Piani dei Paesi analizzati. In particolar modo, il Piano della Grecia interviene su più fronti in materia di infrastrutture e specifica interventi per potenziare il sistema di protezione civile e di gestione dei disastri naturali.

Si agisce anche sull'efficienza delle **Pubbliche amministrazione** e del **business environment**, tema su cui molti dei Paesi analizzati hanno raccomandazioni e, quindi, intendono intervenire sia con investimenti per la digitalizzazione dei servizi pubblici che con processi di efficientamento della P.A., della Giustizia e dei servizi pubblici. Sul tema, l'Italia interviene con un ambizioso programma di riforme strutturali coerenti con le CSR 3 e 4 del 2019 e 2020, per facilitare l'attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese e alla realizzazione degli investimenti. La riforma della Pubblica amministrazione, già avviata dai decreti semplificazioni (DL 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n.108) e reclutamento (DL 9 giugno 2021, n. 80, convertito con legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113), affronta i problemi dell'assenza di ricambio generazionale, di scarso investimento sul capitale umano e di bassa digitalizzazione. Il Piano prevede investimenti in una piattaforma unica di reclutamento, in corsi di formazione per il personale e nel rafforzamento e monitoraggio della capacità amministrativa. La riforma della Giustizia interviene sull'eccessiva durata dei processi civili e penali e intende ridurre il forte peso degli arretrati giudiziari. Il Piano prevede assunzioni mirate e temporanee per eliminare il carico di casi pendenti e rafforza l'Ufficio del Processo (DL 80/2021 e relativa legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113). Sono previsti interventi di revisione del quadro normativo e procedurale, ad esempio un aumento del ricorso a procedure di mediazione e interventi di semplificazione sui diversi gradi del processo.

Il Piano della Grecia interviene attraverso un processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione, dei meccanismi relativi agli appalti pubblici e rafforzando la lotta contro la corruzione. La semplificazione amministrativa, il miglioramento del *public procurement*, il sostegno al partenariato pubblico privato e gli incentivi fiscali alle imprese per gli investimenti in beni materiali ed immateriali sono finalizzati a migliorare il clima imprenditoriale e stimolare gli investimenti. Anche la Francia prevede diverse riforme orientate ad affrontare la complessità amministrativa, nonché una legge per la ricerca, finalizzata a riformare i percorsi di carriera e favorire il partenariato pubblico privato.

In materia di *business environment*, le componenti 18 e 19 del Piano del Portogallo sono orientate a migliorare l'efficienza della Giustizia e della Pubblica Amministrazione, attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e la diffusione della digitalizzazione.

Box 3: La doppia transizione (ecologica e digitale)

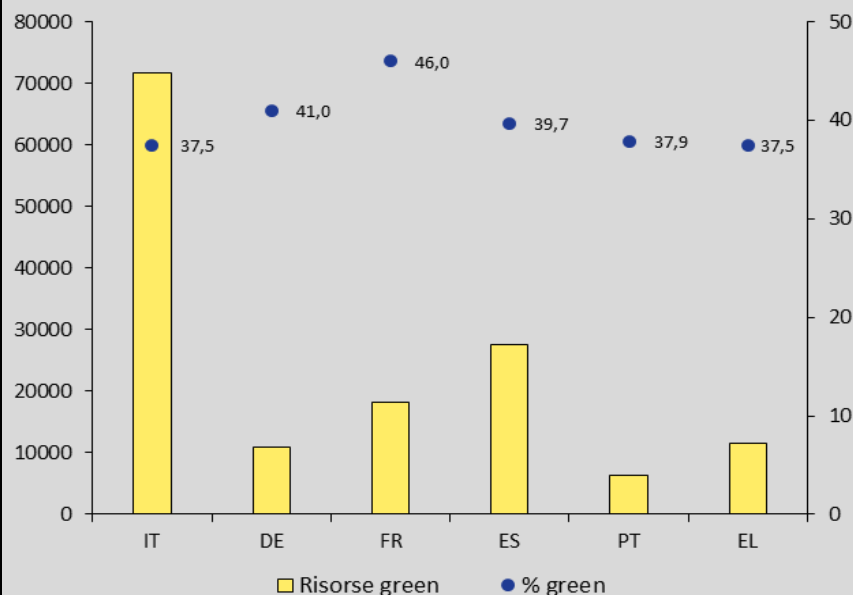
Come rilevato da Bruegel⁴⁷, i Paesi che ricevono importi relativamente minori dall'RRF in percentuale del loro PIL hanno presentato, in generale, Piani che si concentrano sulla spesa verde e digitale, mentre i Paesi che ricevono importi maggiori hanno presentato Piani più diversificati, con quote di spesa più elevate non verdi e non digitali.

Dalle valutazioni della Commissione si evidenzia come tutti i Paesi presi in esame rispettino i target verdi (37 per cento delle risorse RRF) e digitali (20 per cento), ma con livelli di ambizione diversi. Italia, Portogallo e Grecia, infatti, non vanno oltre il 38 per cento di risorse destinate a investimenti verdi, mentre la Francia arriva fino al 46 per cento. Variabilità c'è anche sulla scelta della percentuale di risorse dell'RRF da destinare agli investimenti digitali, con la Germania che vi dedica oltre metà del Piano (51 per cento) e la Francia (21,3 per cento) che si limita a rispettare l'obiettivo. In una posizione intermedia si collocano la Spagna (28,2 per cento) e l'Italia (25,1 per cento). In aggregato, per questi sei Paesi, l'RRF fornirà uno stimolo agli investimenti per la transizione verde per 146 miliardi (il 38,6 per cento della dotazione RRF loro destinata) e alla transizione digitale di 100 miliardi (il 26,5 per cento delle risorse).

Tra le misure a cui si è fatto maggiormente ricorso per quanto riguarda la transizione verde, ci sono gli investimenti in energie rinnovabili, mobilità sostenibile - sia urbana che per la rete ferroviaria sulle lunghe distanze - e ristrutturazione degli edifici. Ad esempio, per la ristrutturazione degli edifici e la mobilità, l'Italia investe rispettivamente 12 e 20 miliardi considerati "green", la Spagna 5,5 e 10 miliardi (di cui 5 sulla rete ferroviaria a lunga distanza e altri 5 per la mobilità urbana), la Germania 2,5 e 4,6 miliardi, la Francia 3,8 e 4,4 miliardi.

⁴⁷ [European Union countries' recovery and resilience plans | Bruegel](#)

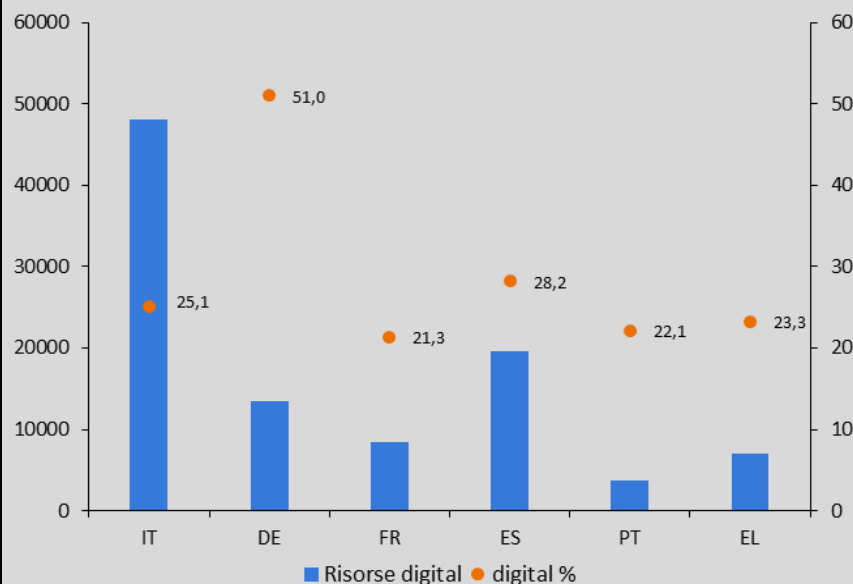
Figura R1: Investimenti verdi (milioni di euro e quote percentuali sui totali)



Fonte: elaborazione sulla base degli Staff Working Document della Commissione che accompagnano le valutazioni dei PNRR.

Per quanto riguarda gli investimenti digitali, le ricette sono più variegate, ma tutti i Paesi dedicano risorse alla digitalizzazione dei servizi pubblici e all'innovazione del settore produttivo.

Figura R2: Investimenti digitali (milioni di euro e quote percentuali sui totali)



Fonte: elaborazione sulla base degli Staff Working Document della Commissione che accompagnano le valutazioni dei PNRR.

Ad esempio, l'Italia su questi due temi investe, in accordo con la definizione degli obiettivi digitali, rispettivamente 7 e 20 miliardi. La Germania distribuisce abbastanza equamente i 13 miliardi di investimenti digitali tra componenti riguardanti la Pubblica amministrazione, l'ambiente imprenditoriale, i big data e l'istruzione, ma il settore con maggiori investimenti digitali è la Sanità (3,6 miliardi). Simile strategia per il Portogallo con 3,6 miliardi di investimenti digitali totali, di cui circa 360 milioni in Sanità, 650 milioni per istruzione e competenze e altrettanti per le imprese 4.0. La Spagna concentra 4 miliardi sulla connettività, 3,7 sul supporto alle PMI, 3,5 sulle competenze digitali e altri 3 sulla digitalizzazione dei servizi pubblici. Per quanto concerne la Francia, la digitalizzazione della salute (componente 9), il sostegno all'innovazione per le imprese (componente 6) e la digitalizzazione dello Stato e dei territori (componente 7) rappresentano oltre la metà (4,3 miliardi di euro) del contributo digitale complessivo del Piano. La Grecia, invece, dei 7 miliardi dedicati a investimenti digitali, ne dedica 2,5 per l'innovazione del settore produttivo.

4 FOCUS SULL'APPROCCIO DI GENERE

4.1 LA STRATEGIA UE PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Come già indicato (cfr. par. 2.3), il Dispositivo per la ripresa e la resilienza richiede agli Stati membri di far fronte anche ai divari sociali, in particolare sul versante di genere, per convergere verso un modello di crescita inclusiva e sostenibile.

Quanto alle pari opportunità, l'RRF si inserisce in una strategia più ampia: l'equità di genere è infatti anche uno dei principi orizzontali della programmazione di bilancio europeo 2021-2027, che prevede tale dimensione sia perseguita nei vari strumenti di finanziamento dei programmi comunitari, in particolare il Fondo Sociale Europeo Plus⁴⁸, ma anche attraverso una valutazione dell'impatto di genere. La Commissione europea chiede, inoltre, agli Stati membri di ridurre il divario retributivo tra uomini e donne⁴⁹, tema cui è dedicata una apposita proposta di Direttiva sulla trasparenza salariale⁵⁰ che prevede le imprese con almeno 250 dipendenti debbano rendere pubbliche all'interno della loro organizzazione le informazioni sul divario retributivo tra lavoratrici e lavoratori; ove scaturisse un divario retributivo di genere pari ad almeno il 5 per cento non giustificabile in base a fattori oggettivi, i datori di lavoro dovranno effettuare una

⁴⁸ Principale programma UE a sostegno dell'occupazione, il FSE+ contempla azioni specifiche volte a promuovere l'equilibrata partecipazione di genere al mercato del lavoro, pari condizioni occupazionali, il miglioramento dell'equilibrio tra vita e lavoro, nonché l'offerta di servizi di assistenza delle persone non autosufficienti e servizi per l'infanzia a prezzi accessibili.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_881

rivalutazione delle retribuzioni. La proposta prevede altresì che i lavoratori/lavoratrici che abbiano subito discriminazioni retributive di genere possano ottenere un risarcimento.

Già a marzo 2020 mediante la **Strategia europea per la parità di genere 2020-2025**⁵¹, la Commissione ha delineato una serie di azioni chiave finalizzate a colmare o quantomeno ridurre il divario di genere nel mercato del lavoro, raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, affrontare il problema del *gap* retributivo e pensionistico e conseguire l'equilibrio di genere anche nei processi decisionali e nella politica. A gennaio 2021 il Parlamento europeo ha adottato la propria Risoluzione su questa strategia⁵², accogliendo con favore le misure ivi incluse, pur chiedendo un impegno aggiuntivo su obiettivi specifici, in particolare alla luce delle implicazioni socioeconomiche della crisi pandemica.

Sotto questo profilo, si ritiene cruciale che i Paesi adottino disposizioni specifiche, analizzando la segregazione orizzontale e verticale del mercato del lavoro in sede di attuazione dei programmi del QFP e di NGEU, garantendo che in tutti i programmi siano presenti la prospettiva di genere e il bilancio di genere nonché valutazioni di impatto di genere, sia *ex ante* che *ex post*, come indicato nella strategia per la parità di genere 2020-2025 dalla stessa Commissione europea⁵³.

In tale contesto, alla luce cioè dell'impegno assunto dalle principali istituzioni europee nel promuovere la parità di genere, risulta particolarmente interessante l'analisi della Corte dei Conti Europea (ECA) contenuta nel Rapporto speciale di cui al paragrafo successivo.

Rapporto della Corte dei Conti europea

A maggio 2021, l'ECA ha rilasciato il Rapporto speciale *"Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action"*⁵⁴, nel quale si analizza se e in che misura a partire dal 2014 sia stato attivamente promosso da parte della Commissione europea l'obiettivo

⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni *un'unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025* com/2020/152 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/pdf/?uri=celex:52020dc0152&from=en>

⁵² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_IT.html. Complessivamente il Parlamento evidenzia la necessità di adottare una tabella di marcia con scadenze chiare rispetto ai singoli obiettivi, un meccanismo di monitoraggio e indicatori funzionali, raccogliendo dati disaggregati e comparabili

⁵³ A livello operativo, una classificazione delle misure trasversali dei PNRR secondo una prospettiva di genere può fornire un primo quadro sintetico degli interventi che influenzano direttamente o indirettamente la parità di genere. Altrettanto importante è, tuttavia, l'analisi in chiave di genere dei principali settori economici che i PNRR vanno a sostenere: infatti, le ricadute occupazionali di investimenti e riforme potrebbero ridurre le disuguaglianze nel mondo del lavoro e che la crisi pandemica ha contribuito ad accentuare. Una analisi in tal senso del PNRR italiano è sviluppata nel documento "Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle" di prossima pubblicazione.

⁵⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_10/SR_Gender_mainstreaming_EN.pdf

della parità di genere in tutte le aree di *policy* e in tutte le fasi del processo decisionale.

Si ricorda che, oltre all'obiettivo generale di promuovere la parità tra uomini e donne in ogni ambito di attività previsto dall'art. 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, questa si è impegnata a perseguire tale obiettivo con la *Dichiarazione di Pechino e la piattaforma di azione* del 1995 e nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo sostenibile, delle nazioni Unite del 2015 (numero 5 “*Achieve gender equality and empower all women and girls*”).

Dall'analisi dell'ECA, emergono in particolare alcuni messaggi-chiave. In primo luogo, nel periodo 2014-2019, la Commissione europea non risulta aver presentato gli obiettivi di parità di genere in una Comunicazione ad hoc, bensì in uno *staff working document* (*Strategic engagement for gender equality 2016-2019*) che, non avendo valore giuridico ma natura prettamente informativa, non impegna la Commissione ad agire⁵⁵. Inoltre, la nuova strategia sulla *gender-equality* per il periodo 2020-2025, adottata con apposita Comunicazione⁵⁶, pur rafforzando in linea di principio l'impegno verso il *gender mainstreaming*, risulta carente di azioni specifiche per il perseguimento di tale obiettivo. Ancor più significativo il fatto che il bilancio UE non presenti un quadro operativo di sostegno all'approccio di genere, ove invece sarebbe necessario indicare in maniera puntuale come tale approccio venga perseguito nelle diverse fasi del ciclo di bilancio relative a: analisi di genere nell'ambito dell'*impact assessment*; identificazione degli obiettivi funzionali alla parità di genere; monitoraggio del perseguimento di tali obiettivi attraverso adeguati indicatori; definizione delle responsabilità e attività di rilevazione. Nel bilancio settennale, la Commissione sembra aver esplicitato obiettivi in termini di *gender-equality* solo in un numero ridotto di programmi (in particolare “*Citizens, Equality, Right and Values* e l'EFS+). Infine, l'ECA chiede che l'analisi di genere sia maggiormente incisiva nell'ambito della valutazione di impatto per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e che, dovendo i PNRR spiegare in che modo le misure proposte potranno contribuire alle pari opportunità nonché al *mainstreaming*, nel rapporto sullo stato di attuazione dell'RRF che la Commissione dovrà presentare a metà 2022 dovrà essere inclusa una valutazione di come i Piani nazionali abbiano effettivamente contribuito a ridurre i divari di genere. Tuttavia, la Corte evidenzia che l'assenza di indicatori comuni per tutti gli Stati membri rischia di compromettere la comparabilità dei dati, nonché di inficiare o rendere particolarmente complesso l'esercizio di analisi degli stessi.

In via generale, dal Rapporto si evince la necessità di rafforzare la valutazione di impatto di genere, analizzando ed elaborando dati ed indicatori disaggregati in base al genere, riferendo con regolarità

⁵⁵ Lo *staff working document* chiede alla DG Just della Commissione europea di predisporre rapporti interni sul grado di attuazione della strategia per la *gender-equality*, ma nessuno di tali rapporti ha previsto il monitoraggio sull'attuazione del *gender-mainstreaming*, che è, pertanto, risultato carente.

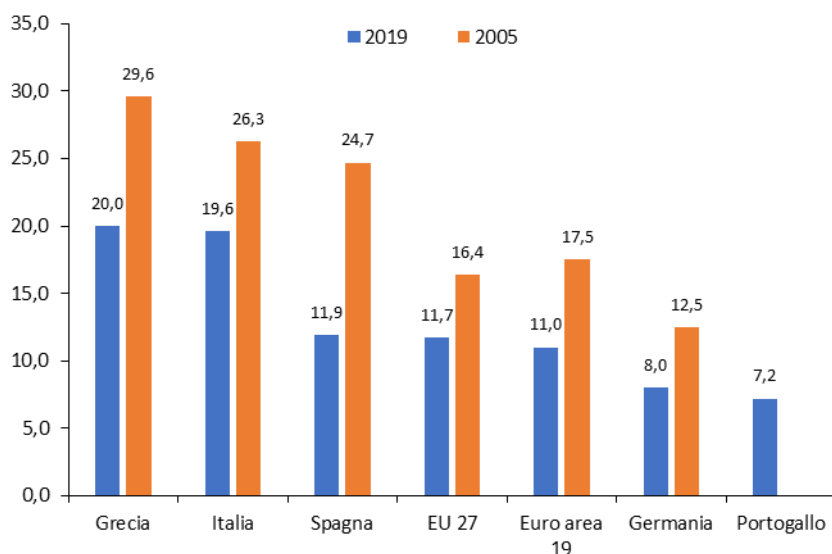
⁵⁶ Comunicazione della Commissione: “Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>

sull'utilizzo delle risorse che finanziano i programmi comunitari in funzione del perseguimento dell'obiettivo dell'equità di genere e riportando annualmente in merito ai risultati effettivamente raggiunti; inoltre, considerato che i PNRR devono spiegare in che modo le misure proposte potranno contribuire alle pari opportunità, l'ECA chiede alla Commissione europea, nel rapporto che dovrà presentare entro luglio 2022 sullo stato di attuazione dell'RRF, di includere anche una valutazione specifica di come i Piani nazionali abbiano effettivamente contribuito a ridurre i divari di genere.

4.2 DIFFERENZIALI DI GENERE A LIVELLO UE. FOCUS SUI SEI CASI STUDIO

La crisi pandemica ha acuito le già ampie differenze di genere sul versante occupazionale, incidendo più significativamente proprio sui settori in cui la presenza femminile è relativamente maggiore (in particolare i servizi ad alta intensità di relazioni in persona, come ristorazione e turismo). Ridurre i divari di genere a un problema provocato dalla pandemia non sarebbe corretto, si tratta di un problema strutturale di molti mercati del lavoro europei e, come tale, nell'ambito della coesione sociale, rientra tra le priorità dell'RRF. Infatti, per tutti i Paesi oggetto di analisi, i dati mostrano divari sul mercato del lavoro tra uomini e donne persistenti nel tempo, se pur in riduzione ed eterogenei (Figura 5). Nel 2019, il divario tra il tasso di occupazione maschile e femminile si attestava al 7,1 per cento in Francia, al 7,2 in Portogallo e all'8,0 in Germania (al di sotto della media della UE dell'11,7 per cento e dell'area dell'euro dell'11 per cento), all'11,9 per cento in Spagna (Paese che ha mostrato la diminuzione più marcata degli ultimi 15 anni), al 19,6 per cento in Italia e al 20,0 per cento la Grecia.

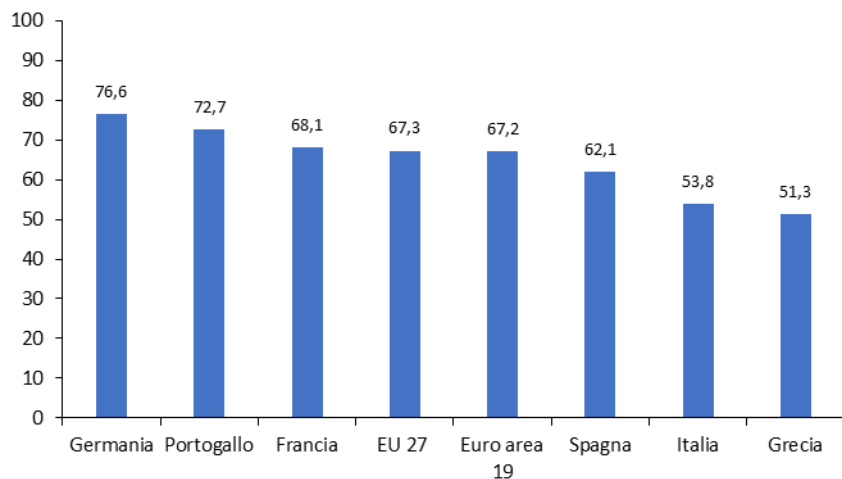
Figura 5: Differenziale tra tasso di occupazione maschile e femminile. Anno 2019



Fonte: dati Eurostat, LFS.

Il tasso di occupazione femminile varia notevolmente nei Paesi in questione (Figura 6), attestandosi, sempre nell'anno precedente alla crisi, al 76,6 per cento in Germania; al 72,7 in Portogallo, al 68,1 in Francia; al 62,1 in Spagna; al 53,8 in Italia, 51,3 in Grecia, contro un valore medio per la UE del 67,3 per cento e un valore medio dell'area dell'euro del 67,2 per cento.

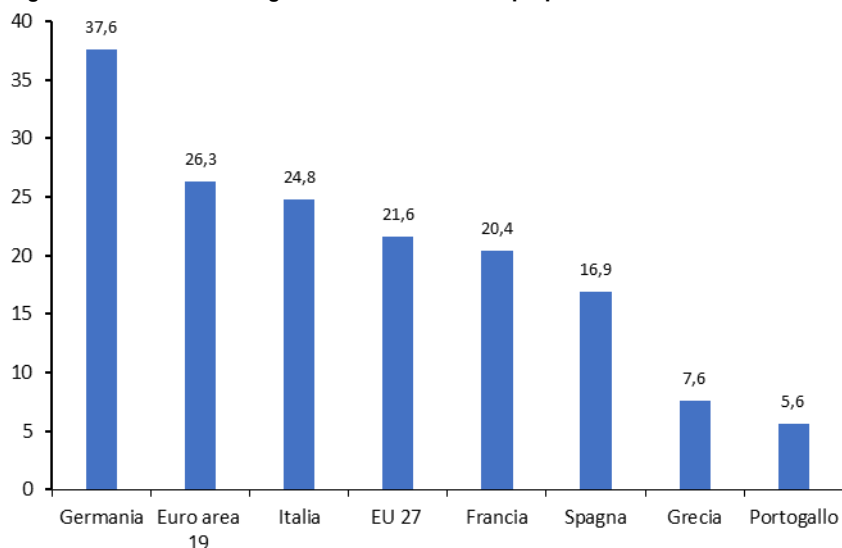
Figura 6: Tasso di occupazione femminile (20-64 anni). Anno 2019



Fonte: dati Eurostat, LFS.

Ulteriori differenze lavorative tra uomini e donne emergono anche nella tipologia contrattuale di riferimento (Figura 7).

Figura 7: Differenziale di genere nel lavoro a tempo parziale



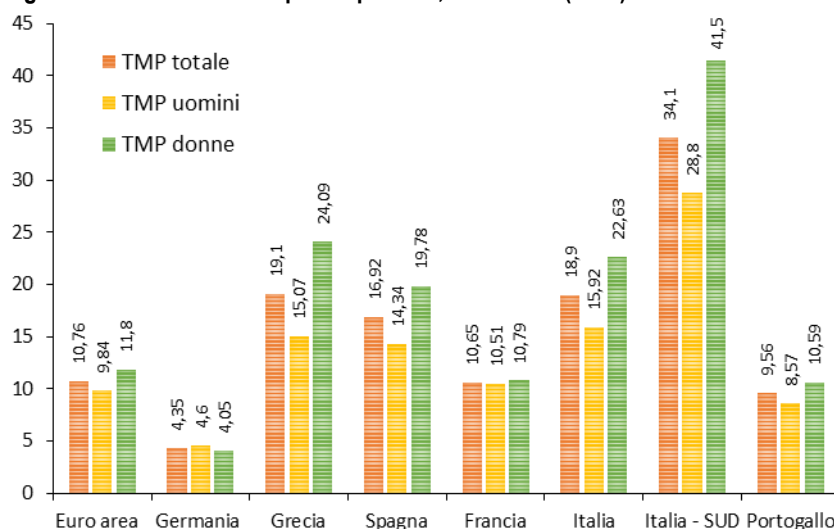
Fonte: Eurostat, LFS (2019).

Nota: gli istogrammi riportano la differenza tra la quota di donne e la quota di uomini occupati a tempo parziale; le quote sono calcolate sul totale dell'occupazione.

In tutti i Paesi analizzati sono soprattutto le donne a lavorare a tempo parziale e la differenza tra quota di donne occupate a tempo parziale (sul totale dell'occupazione) e quota di uomini occupati a tempo parziale (sul totale dell'occupazione) si attesta, nel 2019, su valori pari al 16,9 per cento per la Spagna; 20,4 per la Francia; 24,8 per l'Italia; 37,6 per la Germania (contro una media per la UE del 21,6 per cento e una media dell'area dell'euro del 26,3 per cento). Più contenuto il differenziale in Grecia, pari al 7,6 per cento e in Portogallo, pari al 5,6 per cento.

Ancor più significativo è il **tasso di mancata partecipazione femminile** (Figura 8) che dà conto di quante donne sono disponibili a lavorare pur non cercando attivamente lavoro, in tal modo fornendo una indicazione anche degli effetti di scoraggiamento e cogliendo il bacino di forze di lavoro potenziali da attivare con azioni di *policy* mirate. Per le donne in Italia il tasso di mancata partecipazione nel 2019 è più alto di oltre 5 punti rispetto agli uomini, ma nel 2020 il divario è aumentato fino a raggiungere quasi i 7 punti. Date le significative divergenze territoriali in Italia, il tasso di mancata partecipazione delle donne nel Mezzogiorno è pari al 41,5 per cento versus il 18,9 della media del Paese, di gran lunga il più elevato a livello di area euro.

Figura 8: Tassi di mancata partecipazione, 15-74 anni (2019)



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

Nota: gli istogrammi riportano il tasso di mancata partecipazione (TMP) costruito come quota delle persone disoccupate e inattive disposte a lavorare che non cercano attivamente lavoro rispetto al totale delle forze di lavoro potenziali (somma di occupati, disoccupati, inattivi disposti a lavorare).

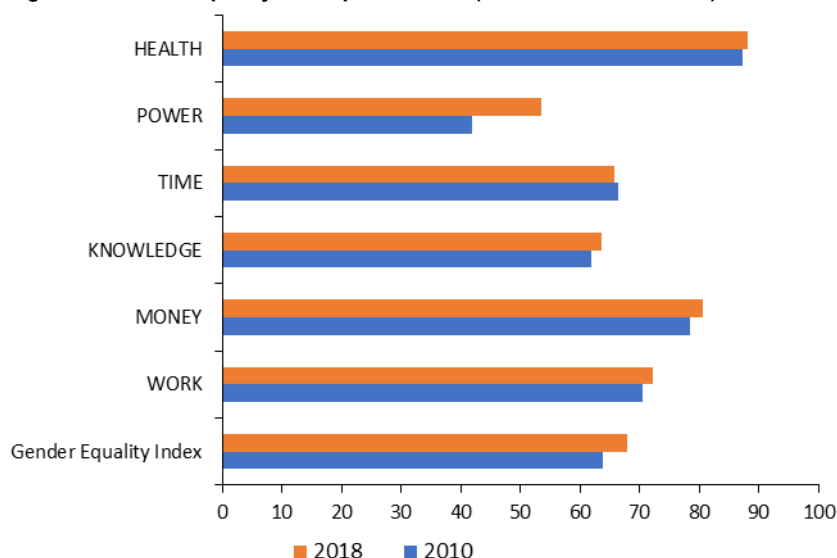
Uno sguardo di sintesi della situazione europea in materia di parità di genere è fornito dal Gender Equality Index⁵⁷ sviluppato dallo European Institute for Gender Equality. L'indicatore composito misura l'evoluzione della parità di genere registrata nella UE nel corso del

⁵⁷ <https://eige.europa.eu/publications/upward-convergence-gender-equality-how-close-union-equality>

tempo lungo alcune dimensioni chiave: lavoro (*work*), denaro (*money*), conoscenza (*knowledge*), tempo (*time*), potere (*power*) e salute (*health*). Ogni anno l'indice assegna un punteggio da 1 a 100 ad ogni dominio, dove il valore di 100 sarebbe raggiunto in caso di parità di genere. A tali domini di aggiungono l'analisi delle violenze di genere e l'analisi delle disuguaglianze intersettoriali, che pur non incidendo direttamente sul valore dell'indice contribuiscono ad arricchirne l'interpretazione con una valutazione di tali aspetti.

Il *Gender Equality Index Report* del 2020⁵⁸ descrive l'evoluzione in Europa della parità di genere lungo i suddetti domini a partire dal 2010 fino al 2018, anno per cui sono disponibili gli ultimi dati più aggiornati. Come mostrato dalla Figura 9, complessivamente, a livello europeo, dal 2010 si rilevano miglioramenti contenuti nel dominio del lavoro (score 72,2), in particolare per quanto riguarda il tasso di occupazione femminile, anche se il Rapporto segnala una certa persistenza nella presenza di segregazione occupazionale. Limitati anche i progressi nei domini legati alla conoscenza (score 63,6), alla salute (score 88) e al denaro (score 80,6), rispetto al quale il Rapporto segnala un aumento delle disparità in termini di salario e reddito in molti Stati membri.

Figura 9: Gender Equality Index per la UE 28 (confronto 2010 e 2018)



Fonte: EIGE.

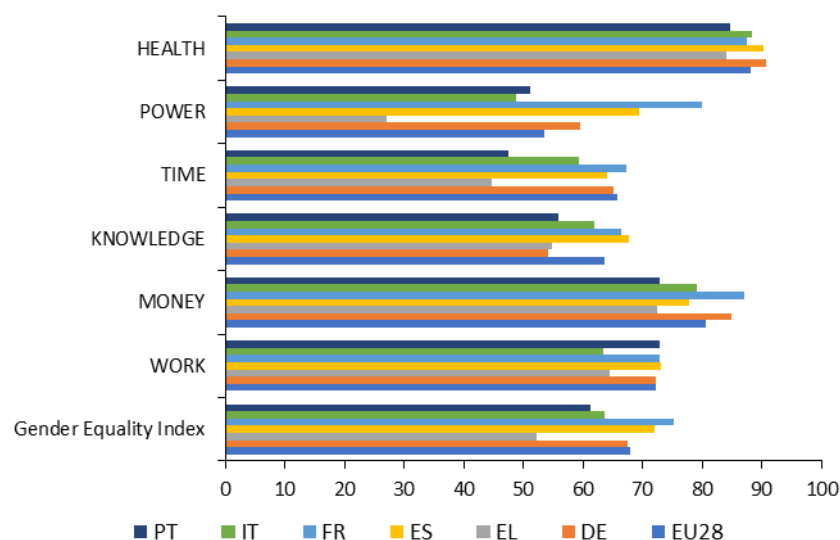
Un certo peggioramento viene registrato rispetto all'uso del tempo (score 61,6), ambito in cui ci si aspetta un ulteriore deterioramento dell'indice in seguito agli effetti della pandemia sulla distribuzione dei carichi di cura familiari. Progressi rilevanti rispetto al 2010 sono registrati solo per quanto riguarda il dominio del potere, dati i miglioramenti significativi nella presenza delle donne negli ambiti decisionali, ma il punteggio complessivo relativo al dominio in

⁵⁸ <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-report>

questione rimane decisamente molto basso (score 53,5). Complessivamente, il punteggio del *Gender Equality Index* per la UE (dati al 2018) è di 67,9, solo 4,1 punti in più rispetto al 2010. Anche se i dati relativi al 2020 del *Gender Equality Index* non sono ancora disponibili, ci si attende che la pandemia e le misure di contenimento abbiano comportato un incremento delle disparità di genere lungo molteplici fronti, incluso quello della violenza di genere (McKinsey 2020 e 2021).

La Figura 10 riporta i valori del GEI nel 2020 (su dati 2018) per la UE-28 e per i Paesi oggetto del nostro studio comparato, nonché i valori assegnati alle singole dimensioni che lo compongono.

Figura 10: Gender equality index (2018)



Fonte: EIGE.

Tra i Paesi analizzati, il valore più alto dell'indice si rileva in Francia (score 75,1) e Spagna (score 72,0), seguite dalla Germania (score 67,5). Italia⁵⁹ e Portogallo presentano valori inferiori (rispettivamente 63,5 e 61,3), mentre la Grecia si pone come fanalino di coda (score 52,2). Le maggiori differenze tra i Paesi qui analizzati si riscontrano nel dominio del potere, rispetto al quale la Francia, che presenta la performance migliore, raggiunge uno score di 79,8, mentre la Grecia, Paese con performance peggiore, di 27,0. Più omogenei i risultati

⁵⁹ Alla luce di queste disuguaglianze, il Governo attraverso il Dipartimento per le Pari Opportunità intende lanciare entro il primo semestre 2021 una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in coerenza con la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025. La Strategia nazionale presenta cinque priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere) e punta, tra l'altro, alla risalita di cinque punti entro il 2026 nella classifica del *Gender Equality Index* dello *European Institute for Gender Equality* (attualmente l'Italia è al 14° posto, con un punteggio di 63,5 punti su 100, inferiore di 4,4 punti alla media UE).

relativi al dominio della salute, rispetto al quale tutti i Paesi qui analizzati presentano punteggi compresi tra 80,0 e 90,0⁶⁰.

Alla luce di un quadro che presenta differenziali di genere preesistenti alla crisi e più o meno marcati, per i sei Paesi oggetto del nostro studio comparato vengono analizzate nei paragrafi successivi le principali misure di *policy* presenti nei relativi PNRR, anche in funzioni delle sfide *country-specific* (cfr. Box 4).

Box 4. le Raccomandazioni in materia di politiche di genere

Italia. CSR 2 del 2019: (...) intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali; alcuni riferimenti alle politiche di genere sono presenti anche nei considerando 13, 15, 17. Nelle CSR del 2020 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere se non nel considerando 12.

Francia. CSR 2 del 2019: promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro per tutte le persone in cerca di lavoro, garantire pari opportunità, prestando particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, comprese le persone provenienti da un contesto migratorio, e colmare le carenze e superare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze. Nelle CSR del 2020 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere.

Spagna. Nelle CSR 2019 e 2020 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere. Alcuni riferimenti alle politiche di genere sono solo presenti nel considerando 10 delle CSR 2019.

Germania. CSR del 2019: ridurre i disincentivi a lavorare più ore, tra cui l'elevato cuneo fiscale, soprattutto per le fasce retributive basse e per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (...). Alcuni riferimenti alle politiche di genere sono inoltre presenti nel considerando 16. Nelle CSR del 2020 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere.

Grecia. Nelle CSR del 2019 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere. Alcuni riferimenti alle politiche di genere sono presenti nel considerando 12. Nelle Raccomandazioni del 2020 non ci sono indicazioni specifiche alle politiche di genere, mentre sono presenti dei riferimenti nel considerando 21.

Portogallo. Sia nelle CSR del 2019 che in quelle del 2020 non ci sono riferimenti specifici alle politiche di genere.

⁶⁰ Si segnala che il 5 agosto 2021, il Ministero per le Pari Opportunità ha adottato la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-26, che si ispira alla Gender Equality Strategy 2020-2025 dell'Unione europea e che rappresenta il riferimento per l'attuazione del PNRR e per la riforma del Family Act.

4.3 L'APPROCCIO DI GENERE NEI PNRR DEI PAESI ESAMINATI

Italia

La Commissione ha indirizzato all'Italia già nel 2019 una specifica raccomandazione (la numero 2) sulla necessità di “sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale”. Ciò si è tradotto nel PNRR nell'indicazione della parità di genere come una delle tre priorità orizzontali del Piano (insieme alla dimensione intergenerazionale e a quella territoriale), ovvero un obiettivo da perseguire trasversalmente a tutte le missioni del Piano.

Tale obiettivo è stato rafforzato con l'introduzione di una “clausola di condizionalità” che richiede alle imprese potenziali beneficiarie dei fondi a valere sul PNRR, REACT-EU e Fondo Complementare Nazionale, di assumere donne e giovani per una quota pari almeno al 30 per cento, salvo eccezioni da motivare adeguatamente (art 47 del DL n. 77, 31 maggio 2021, convertito con legge del 29 luglio 2021, n.108). Si richiede, altresì, l'inserimento nei bandi di gara di specifiche clausole con cui saranno indicati criteri orientati alla medesima finalità⁶¹. Peraltro, le aziende con più di 15 dipendenti che risultino affidatarie dei contratti hanno l'obbligo di presentare un rapporto sulla situazione del personale con riferimento all'inclusione delle donne nelle attività e nei processi aziendali; si prevede un apparato sanzionatorio con l'applicazione di penali nel caso di violazione di tale obbligo e l'impossibilità di partecipare per 12 mesi a ulteriori procedure. Accanto a ciò, si delinea anche un meccanismo di premialità con il riconoscimento di punteggi aggiuntivi nei bandi di gara alle aziende che: promuovono strumenti di conciliazione vita-lavoro; si impegnano ad assumere donne e giovani sotto i 35 anni; nell'ultimo triennio abbiano rispettato i principi di parità di genere e adottato misure per promuovere pari opportunità per i giovani e le donne nelle assunzioni, anche sul versante dei livelli retributivi e delle posizioni apicali; infine, viene indicato l'impegno a presentare una rendicontazione sulla sostenibilità sociale e ambientale dei processi produttivi.

Focalizzando l'attenzione sul sostegno all'occupazione femminile, il Piano risponde alla richiesta del Regolamento sull'RRF (articolo 18, lettera o) di indicare le modalità attraverso cui le misure contribuiscono alla parità di genere, in linea con i principi 2 e 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo numero 5 di sviluppo sostenibile dell'ONU.

Alla base dell'approccio di genere adottato ci sono anche considerazioni legate al fatto che l'Italia è uno dei Paesi con la più bassa natalità in Europa (1,29 figli per donna rispetto all'1,56 della media UE), con il conseguente inserimento di misure di potenziamento del welfare che consentano una più equa distribuzione degli impegni,

⁶¹ I criteri saranno definiti tenendo, tra l'altro, conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura dei progetti in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026, nonché dei valori medi europei di occupazione giovanile e femminile dei settori oggetto di bando

non solo economici, legati alla genitorialità. Ad esempio, la Missione 1 contempla l'adozione di nuovi meccanismi di reclutamento nella P.A. e la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello, con l'obiettivo di garantire pari opportunità quanto alla partecipazione al mercato del lavoro e ai percorsi di crescita professionale o progressioni di carriera, in linea con il secondo principio del Pilastro europeo dei diritti sociali. Inoltre, le misure dedicate al lavoro agile nella Pubblica amministrazione mirano ad incentivare un più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata. In aggiunta, il potenziamento e l'ammodernamento dell'offerta turistica e culturale possono avere significative ricadute occupazionali nei settori a forte presenza femminile, come quello dei servizi e della cultura.

La Missione 4, tramite il Piano asili nido, mira ad innalzare il tasso di presa in carico degli asili, che nel 2018 era pari ad appena il 14,1 per cento. Si prevedono, inoltre, il rafforzamento delle strutture educative per l'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola. Il Piano contempla una serie di investimenti nelle competenze STEM per le scuole superiori per promuovere la convergenza dell'Italia verso la media europea in questo ambito.

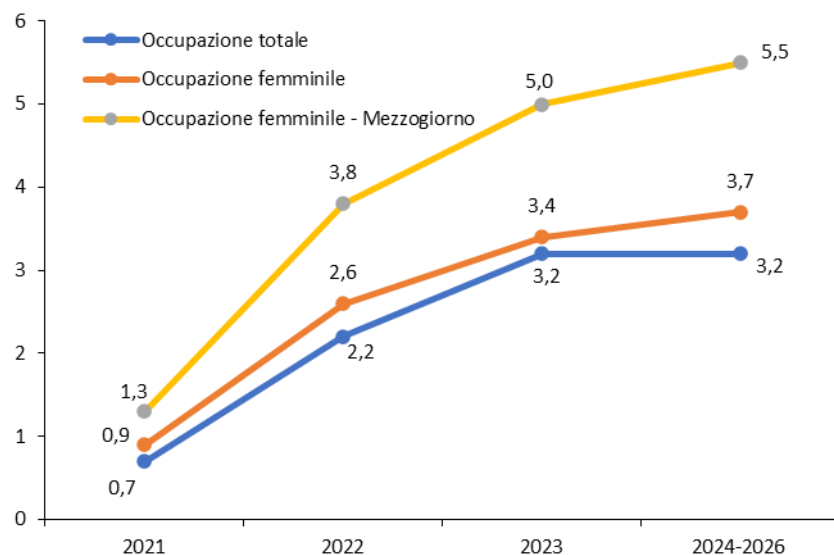
Investimenti specifici a supporto dell'imprenditorialità femminile (400 milioni di euro) sono inclusi nella Missione 5, che razionalizza il sistema complessivo dei sostegni in tale settore delineando una strategia integrata di azioni sinergiche: insieme all'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, si intende accompagnare le imprese verso una progressiva riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne e nei divari salariali.

Inoltre, i progetti sull'*housing* sociale mirano a ridurre le situazioni di marginalità e i rischi di violenza cui sono esposte le donne; analogamente, la valorizzazione delle infrastrutture sociali e la promozione di percorsi di autonomia per individui disabili previsti nella stessa Missione si prevede avranno effetti (se pur indiretti) sull'occupazione, alleviando il carico di cura gravante sulla componente femminile della popolazione. Nella stessa direzione vanno gli interventi della Missione 6 per il rafforzamento dei servizi di prossimità e per il sostegno all'assistenza domiciliare.

Accanto a queste, vanno ricordate le misure relative alla fiscalità di vantaggio (decontribuzione) a favore di chi assume giovani e donne, per circa 4,5 miliardi a valere su REACT-EU.

Un aspetto di rilievo del Piano italiano è che, diversamente da quello di altri Paesi come Francia e Spagna, esso contempla anche una valutazione di natura quantitativa dell'impatto del complesso di tali misure sull'occupazione femminile, stimando un incremento di 3,7 punti percentuali nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale rispetto allo scenario di base, con un'accentuata attivazione di occupazione nel Mezzogiorno (Figura 11).

Figura 11: Impatto stimato sull'occupazione femminile



Fonte: PNRR Italia, simulazioni modello MACGEM-IT

Inoltre, per dettagliare il contenuto informativo in merito alle implicazioni sull'occupazione femminile delle diverse componenti del Piano, quest'ultimo include una simulazione, tramite un modello computazionale di Equilibrio Generale (CGE) denominato MACGEM-IT⁶² dell'impatto diretto ed indiretto, disaggregato per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale, degli scenari di intervento pubblico ipotizzati. Queste simulazioni evidenziano, in particolare, come le missioni 4 e 5 siano caratterizzate da interventi che più direttamente incidono sull'occupazione femminile. Tuttavia, alcune misure del Piano (quali: asili nido, tempo pieno nella scuola, lavoro da remoto), favoriranno l'accesso e la permanenza di entrambi i genitori nel mondo del lavoro nel medio-lungo periodo, pur non avendo effetti perequativi più moderati durante la fase di attuazione del Piano.

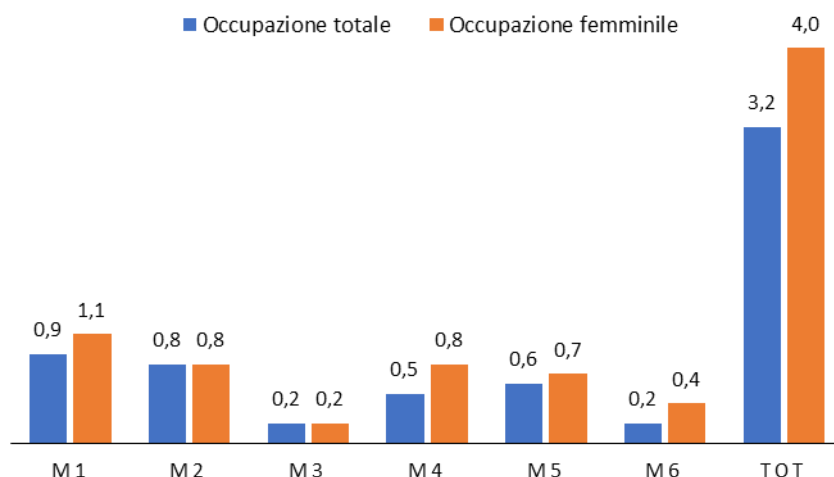
Rispetto agli interventi relativi alla transizione ecologica, alla mobilità sostenibile, alla telecomunicazione e digitalizzazione, che da più parti vengono indicati come settori a prevalente occupazione maschile, va sottolineato che le stime del Piano mostrano un significativo impatto in termini di effetto di equilibrio nell'attivazione dell'occupazione su entrambi i generi, per effetto della importante mobilitazione di risorse dedicate al perseguimento degli obiettivi di inclusione, formazione e salute.

Nel grafico che segue (Figura 12) si illustra l'impatto sull'occupazione femminile disaggregato per Componente del Piano e un confronto con l'impatto sull'occupazione totale nel periodo 2024-2026. Si riscontra, nello specifico, come l'aumento dell'occupazione femminile rispetto allo scenario di base risulti sempre almeno pari a quello dell'occupazione in generale. In particolare, l'occupazione femminile sembra per lo più

⁶² [MACGEM-IT - Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana - MEF Dipartimento del Tesoro](#)

attivata dai progetti di digitalizzazione nella P.A., e nel settore turistico, nonché dagli investimenti in sanità, inclusione/coesione e istruzione/ricerca.

Figura 12: Occupazione totale e femminile (scostamenti rispetto allo scenario base nel periodo 2024-2026)



Fonte: Elaborazione su risultati MACGEM-IT del PNRR italiano, parte IV, p.264.

Nello *Staff Working Document* della Commissione europea che accompagna la valutazione⁶³ del Piano italiano, se ne sottolinea il duplice approccio legato sia alla risposta alle implicazioni della crisi pandemica, sia all'esigenza di affrontare i fattori strutturali delle disuguaglianze di genere, richiamando il complesso di misure sopra descritte. Tuttavia, soprattutto nel caso di effetti indiretti, la Commissione ritiene essenziale un accurato monitoraggio nella fase di attuazione delle misure del Piano in sinergia con le politiche nazionali in materia di uguaglianza di genere.

Francia⁶⁴

In materia di contrasto alle disuguaglianze di genere (*Egalité des genres et égalité des chances*), la strategia di politica economica presentata nel Piano francese si inserisce all'interno di un pacchetto complessivo di promozione di pari diritti e opportunità per tutti che intende perseguire gli obiettivi indicati dai principi 2 e 3 del Capitolo 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali, con particolare riferimento al sostegno ai giovani, alle donne e alle persone con disabilità. Le riforme e gli investimenti che il Paese intende realizzare sono, infatti, orientati a potenziare la parità di opportunità per queste particolari categorie vulnerabili, in particolare nei settori dell'istruzione, della formazione e dell'accesso al mercato del lavoro. In materia di politiche di genere, il

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0165&from=EN>

⁶⁴ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf

Piano mira ad attenuare le conseguenze economiche e sociali della crisi sulle donne attraverso una serie di investimenti e riforme per migliorare il funzionamento del sistema sanitario⁶⁵, i percorsi di formazione e carriera al suo interno, il rafforzamento dell'organico nel comparto sanitario.

Inoltre, il Piano (componente 5) richiama l'articolo 244 della legge di Bilancio francese per il 2021⁶⁶, che impegna le persone giuridiche di diritto privato che percepiscono fondi dal Piano di ripresa a migliorare la performance in termini di parità uomo-donna. Nel dettaglio, il codice del lavoro (art.L1142-8)⁶⁷ stabilisce che le società con più di 50 dipendenti sono tenute a pubblicare i risultati relativi agli indicatori sui differenziali salariali tra uomini e donne e alle misure per ridurli. Al riguardo, la legge di bilancio 2021 (art. 244) prevede che le società con più di 50 dipendenti i cui indicatori sui differenziali salariali tra uomini e donne non raggiungono determinate soglie (definite per decreto) devono fissare degli obiettivi di miglioramento di tali indicatori e rendere pubbliche le misure messe in atto per migliorarli, in linea con quanto indicato dall'art. L1142-9 dello stesso codice. In sostanza, quindi, non sono previsti nuovi obblighi in capo alle società, ma è chiesta loro la pubblicazione degli indicatori e delle azioni per migliorarli. La pubblicazione dovrà essere aggiornata annualmente entro il 1° marzo. In caso di mancato rispetto di tale obbligo di pubblicazione, al datore di lavoro può essere comminata una sanzione pari all'1 per cento della massa salariale. Si segnala, altresì, che il 23 marzo 2021 è stata presentata al Parlamento una proposta di legge finalizzata a velocizzare il processo per la parità economica tra uomini e donne.

Il Piano indica anche che il Governo francese si è impegnato ad una riforma della Pubblica Amministrazione, in base alla legge 828 del 6 agosto 2019⁶⁸ (*Transformation de la Fonction Publique*), che mira a perseguire la parità professionale tra uomini e donne, attraverso misure come la definizione di un Piano d'azione obbligatorio per la parità professionale tra uomini e donne all'interno di ogni Amministrazione (*Plan d'action obligatoire pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*) e la salvaguardia dei premi retributivi durante il congedo di maternità⁶⁹, con l'obiettivo di raggiungere almeno il 40 per cento (dal 37 per cento attuale) di donne tra le posizioni dirigenziali dello Stato.

Infine, si segnala che il Piano francese non presenta analisi quantitative specifiche al solo impatto delle riforme e degli investimenti sull'occupazione femminile.

⁶⁵ Negli ospedali le donne rappresentano oltre il 70 per cento del personale medico e non sanitario.

⁶⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=lsbjklIDP7FKIDNSrB8xR3B0La5rYk6ys5dm_FwTPZs=

⁶⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000037379273/#LEGISCTA000037380113

⁶⁸ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/20190927-guide-presentation-LTFP.pdf>

⁶⁹ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/presentation-synthetique-de-la-loi-de-TFP.pdf

Nella valutazione del Piano francese⁷⁰ la Commissione sottolinea come, sui temi della coesione sociale, questo sia particolarmente concentrato sui giovani, tralasciando altri gruppi svantaggiati. Si legge infatti che il sostegno complessivo specificamente rivolto a gruppi vulnerabili diversi dai giovani è basso rispetto ad altre aree di investimento del Piano. Ciò vale, tra l'altro, per i migranti, in particolare le donne, le famiglie monoparentali e i lavoratori atipici, particolarmente colpiti dalla crisi. Un'eccezione degna di nota sono gli investimenti a favore delle persone con disabilità e degli anziani.

Spagna⁷¹

Il Piano spagnolo, analogamente a quello italiano, pone la parità di genere come obiettivo orizzontale alle diverse azioni previste.⁷²

Il Piano mira, in particolare, a compensare il prevedibile impatto negativo della pandemia sui due gruppi di persone più duramente colpiti anche dall'ultima crisi finanziaria: ovvero donne e giovani. Sono previsti numerosi investimenti e riforme che mirano, in particolare, a colmare il divario di genere in diversi ambiti, comprese misure volte a migliorare le competenze digitali, promuovere l'imprenditoria femminile e favorire lo sport femminile. Altre misure, come la creazione di posti nel primo ciclo della scuola dell'infanzia o lo sviluppo dell'economia della cura, promuovono la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Più nel dettaglio, si indica nel Piano come tutte le componenti del Piano si stima abbiano un impatto positivo sul versante di genere, essendo tale dimensione integrata nei sistemi di raccolta e analisi delle informazioni, al fine di sviluppare indicatori che possano tenere conto di eventuali diversità di comportamenti ed esigenze.

Un possibile ulteriore impatto positivo di genere è legato all'adozione del *mainstreaming* di genere nei meccanismi per l'assegnazione degli appalti pubblici nel contesto dei progetti finanziati dal Piano: per questi si è scelto di adottare regole già esistenti che prevedono criteri premiali per le imprese che rispettano i requisiti di pari opportunità; diversamente dal PNRR italiano, tuttavia, non si indicano quote di assunzioni prestabilite, eccetto che per le persone con disabilità.

Analogamente, gli incentivi economici alle imprese previsti nell'ambito del Piano saranno erogati solo a seguito di un esame da parte di apposite commissioni di valutazione in merito alla presenza equilibrata di uomini e donne nei progetti proposti. In aggiunta, tutti gli organi consultivi che intervengono nell'attuazione del Piano spagnolo includeranno la partecipazione di organizzazioni o esperti della dimensione di genere. Allo stesso modo, si assicurerà l'equilibrio di genere e tra coloro che compongono detti organi.

⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0173&from=EN>

⁷¹ [30042021-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf \(lamoncloa.gob.es\)](#)

⁷² Le priorità orizzontali sono quattro (i) transizione verde, (ii) trasformazione digitale, (iii) coesione sociale e territoriale e **(iv) parità di genere**. (cfr. Cap. 3)

Infine, nelle componenti che includono aiuti o bonus specificamente rivolti ai gruppi più vulnerabili, sarà incorporata la prospettiva di genere per includere, oltre alle donne vittime di violenza, altre categorie come donne con disabilità, disoccupate di lunga durata, madri single, anziane sole, immigrate, lavoratrici con contratti temporanei, rifugiate e appartenenti a minoranze⁷³.

Il Piano include poi misure specifiche per la lotta alle disuguaglianze: oltre alle già menzionate procedure trasversali per promuovere la parità e le opportunità di genere, ciascuna delle componenti include nella sua descrizione l'approccio di genere. In questa ottica vanno evidenziate le seguenti riforme e investimenti: la creazione di "luoghi per il Primo Ciclo di Educazione dell'Infanzia" quale tassello essenziale nelle politiche di parità in quanto fattore rilevante per il mantenimento delle donne nel mercato del lavoro dopo la maternità; il miglioramento dei servizi e delle prestazioni sociali, compresa la diffusione del reddito minimo; un Programma Nazionale per le Competenze Digitali.

Il Piano spagnolo prevede misure specifiche per migliorare la formazione digitale al fine di dotare almeno l'80 per cento delle persone di competenze digitali di base entro il 2025 e almeno la metà della popolazione formata dovrà essere costituita da donne.

Nel Piano spagnolo non è presente un'analisi puntuale dell'impatto sull'occupazione femminile in seguito all'applicazione delle misure previste. Tuttavia, per stimare – anche se solo in maniera qualitativa – l'impatto del Piano sulla parità di genere, si distingue tra tre tipi di misure. Un primo gruppo fa riferimento a quelle che hanno un impatto diretto sulla riduzione del divario di genere: Piano di Riabilitazione e Rigenerazione Urbana abitativa, Piano nazionale per le competenze digitali, Piano per l'economia della cura e il rafforzamento delle politiche di inclusione, per un mercato del lavoro dinamico e la formazione professionale. In totale, questo gruppo rappresenta il 27 per cento degli investimenti del Piano. Un secondo gruppo comprende le misure che, essendo finalizzate alla trasformazione dei settori produttivi, hanno il potenziale per ridurre i divari di genere. Ciò include la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, i piani di mobilità sostenibile, il piano di modernizzazione e competitività del settore turistico e la sostenibilità del sistema pensionistico pubblico. Questo secondo gruppo rappresenta il 54 per cento degli investimenti complessivi del Piano. Infine, il terzo gruppo contempla misure che contribuiscono indirettamente a ridurre il divario di genere, come le misure per prevenire e combattere le frodi fiscali, migliorare l'efficacia della spesa pubblica o i piani di connettività digitale. Questo terzo gruppo rappresenta il restante 19 per cento del totale degli investimenti del Piano.

La Commissione, nella sua valutazione⁷⁴, conferma che il PNRR della Spagna ha una forte attenzione alla parità di genere. La Spagna, come da Regolamento, descrive le sfide nazionali esistenti in termini di parità

⁷³ Queste valutazioni di genere saranno anche incorporate nelle politiche che richiedono la partecipazione delle Comunità Autonome e degli Enti Locali.

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0147&from=EN>

di genere, analizzando se esse derivino dalla pandemia o sono più strutturali e i rimedi presenti nel PNRR. Il Piano descrive invece in misura minore le sfide legate alle pari opportunità per tutti. Segue un duplice approccio: da un lato, incoraggia lo sviluppo di processi che includano la parità di genere e le pari opportunità per tutti, come la raccolta dei dati, l'inclusione di considerazioni sulla parità negli appalti pubblici, i bandi di gara o le consultazioni. Dall'altro lato, il Piano valuta anche in che misura e in che modo ciascuna componente contribuisce a questi obiettivi di uguaglianza. Dunque, la valutazione della Commissione è che il Piano contiene una serie di misure che dovrebbero affrontare efficacemente le sfide del Paese con riguardo alla parità di genere.

Germania⁷⁵

La prospettiva di genere è inserita nell'ambito degli interventi complessivamente orientati a promuovere l'inclusione sociale e la partecipazione al mercato del lavoro, nonché a contrastare la violenza domestica. A tal fine, i progetti di investimento da 500 milioni per potenziare l'offerta di infrastrutture per l'infanzia sono pensati anche nell'ottica di favorire l'offerta di lavoro delle donne. Nel Piano tedesco si segnala anche che è in corso di definizione un progetto di legge per garantire una presenza minima delle donne nei consigli di amministrazione societari, in conformità con il progetto sulle posizioni dirigenziali (*Zweites Führungspositionen-Gesetz*). Nel Piano è citato il bonus per le famiglie con bambini, finanziato dal bilancio federale, che prevede un pagamento una tantum di 300 euro a figlio, misura destinata a integrare il reddito minimo; anche il credito d'imposta per i genitori single sarà più che raddoppiato. Vi è inoltre un programma di investimenti "Finanziamento per l'assistenza all'infanzia" 2020-2021, con cui il governo federale fornisce sovvenzioni ai Länder e alle autorità locali per investimenti in asili nido e per bambini in età prescolare. Tali investimenti saranno in nuovi edifici, ristrutturazioni e attrezzature; questa misura riguarda quindi anche la *flagship* "Renovate" e tiene conto anche delle Raccomandazioni Specifiche per Paese sugli investimenti in istruzione. La disponibilità di strutture per l'infanzia è essenziale anche per creare le condizioni per consentire ai genitori, in particolare alle madri sole, di partecipare al mercato del lavoro e aumentare il proprio orario di lavoro. Ciò non solo aumenta il salario attuale, ma assicura anche un migliore reddito pensionistico a questo gruppo demografico, contribuendo così a garantire che il sistema pensionistico sia sostenibile, aumentando la partecipazione complessiva al mercato del lavoro. D'altro canto, nel Piano si specifica che i progetti in materia di inclusione sociale e sostegno all'occupazione rappresentano solo una parte degli interventi previsti dal Governo in tale ambito, molti dei quali attuati al di fuori del PNRR. Infine, per quanto riguarda la valutazione dell'impatto del Piano, questa è affidata a un istituto economico indipendente che dovrebbe anche elaborare specifici "indicatori di genere".

⁷⁵ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Nonostante la Germania mostri indicatori relativi all'uguaglianza di genere sopra la media UE, la Commissione nella valutazione⁷⁶ del Piano sottolinea come l'insufficiente offerta di servizi per l'infanzia e di strutture scolastiche a tempo pieno penalizzi l'accesso al mercato del lavoro per le donne. Il tasso di occupazione delle donne con figli di età inferiore ai 6 anni è inferiore di 21,7 punti percentuali a quello delle donne senza figli, una delle differenze più ampie nella UE (dove la media è di 9 punti percentuali). Infatti, con il 31,4 per cento dei bambini sotto i 3 anni inseriti in assistenza formale all'infanzia nel 2019, il Paese rimane al di sotto della media UE del 35,3 per cento e dell'obiettivo di Barcellona del 33 per cento. Anche garantire la qualità dell'assistenza all'infanzia rimane essenziale. Per questo sono giudicati positivamente i programmi inseriti nel Piano a supporto delle famiglie, in particolare la misura con cui viene fornito aiuto finanziario ai Länder per rafforzare la capacità di assistenza all'infanzia di alta qualità. Inoltre, gli alunni rimasti indietro a causa della pandemia riceveranno un sostegno didattico supplementare.

Grecia⁷⁷

In termini di politiche di genere, il terzo pilastro del PNRR greco, *"Employment, skills and social cohesion"*, attinge a 5 miliardi di risorse dell'RRF ed è orientato a promuovere l'occupazione femminile. A tal fine, il Piano intende favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché l'inclusione sociale in maniera mirata, prevedendo una riforma delle infrastrutture a supporto dell'infanzia e la promozione di politiche attive del lavoro rivolte ai gruppi sociali più vulnerabili. In tale ambito, è prevista una riforma del lavoro, volta a modernizzare e semplificare la legislazione in materia. Questa intende incrementare la creazione di posti di lavoro, contrastare il lavoro nero, migliorare il bilanciamento tra vita privata e vita lavorativa e colmare il divario occupazionale di genere. Le politiche attive del mercato del lavoro includono programmi di miglioramento delle competenze e occupazione sovvenzionata che corrispondono al profilo dei sottogruppi specifici (giovani, di mezza età, disoccupati di lunga durata, ecc.) con le attuali esigenze del mercato del lavoro e la transizione dell'economia. In parallelo, la Grecia ha lanciato il National Action Plan on Gender Equality 2021-2025⁷⁸.

Gli interventi volti a favorire l'occupazione, anche femminile, includono riforme che promuovono la creazione di posti di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro (componente 3.1), riforme volte a migliorare l'istruzione e la formazione professionale e le competenze (componente 3.2), nonché le riforme per aumentare l'accesso a politiche sociali efficaci e inclusive (componente 3.4). Nel dettaglio, il terzo pilastro del PNRR greco facilita la partecipazione delle donne al mondo del lavoro attraverso la realizzazione di nuovi asili nido sia nelle

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0163&from=EN>

⁷⁷ <http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/11/Greece-RRP-EN-1.pdf>

⁷⁸ <https://www.minfin.gr/documents/20182/15898696/Greece+2.0+-+May+2021+-+20210514.pdf/f124a72c-a49e-47aa-a8da-7bb7d482d863>

aziende private che nei contesti pubblici (con particolare attenzione ai posti per neonati e bambini fino a 2,5 anni). I servizi di cura, come parte integrante del sistema di supporto sociale e di welfare, sono un ulteriore obiettivo chiave. A tal fine, una riforma significativa è l'introduzione dell'"Assistente personale", che mira a fornire assistenza personale alle persone con disabilità, al fine di sostenere la loro inclusione sociale e integrazione nel mercato del lavoro.

Il terzo pilastro del Piano prevede anche la creazione di centri di attività creative attraverso la tecnologia - *STEM Centers for Children*. Per favorire la partecipazione delle ragazze alle attività dei centri, il Piano prevede finanziamenti alle scuole per incoraggiare le ragazze a impegnarsi nella tecnologia e nella scienza. Nell'ambito della transizione digitale intende promuovere misure per sostenere lo sviluppo delle conoscenze in campo digitale da parte delle donne, per affrontare la scarsa partecipazione femminile all'economia digitale e favorire l'offerta di lavoro femminile nei settori ICT. Infine, tale pilastro prevede il rafforzamento dell'Osservatorio sulla parità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di supportare la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari a descrivere meglio le disuguaglianze e le discriminazioni.

Nella sua valutazione⁷⁹, la Commissione sottolinea come questo osservatorio faciliterà anche la valutazione dei progressi compiuti nel campo delle pari opportunità per tutti tramite le misure del PNRR. Più in generale, si giudica il Piano rispondente alle esigenze delle donne, in particolare attraverso le misure proposte nell'ambito del pilastro 3 (occupazione, competenze e coesione sociale).

Portogallo⁸⁰

Come già menzionato, il Portogallo presenta divari di genere inferiori alla media europea, ma non per questo il Piano rinuncia a spiegare attentamente quali sono le misure che avranno un possibile impatto sulla dimensione di genere.

Nel 2018 il Governo portoghese ha approvato la Strategia nazionale per l'uguaglianza e la non discriminazione (ENIND) 2018-2030 (RCM n. 61/2018, del 21 maggio) che privilegia come asse centrale di intervento la promozione della parità tra donne e uomini, basata sulla combinazione di azioni specifiche con l'integrazione della prospettiva di genere. Le misure sono strutturate in tre grandi piani d'azione che definiscono misure concrete per un periodo di esecuzione di quattro anni: piano d'azione per la parità tra uomini e donne, piano d'azione per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica e un piano d'azione per combattere la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, dell'identità e dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali. Al termine di ogni quadriennio è previsto un processo di revisione e ridefinizione per il periodo successivo.

⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0155&from=EN>

⁸⁰ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-de-recuperacao-e-resiliencia-recuperar-portugal-2021-2026-plano-preliminar->

La lotta alla violenza contro le donne è una delle principali priorità del Governo portoghese, che nel 2019 ha adottato una serie di decisioni che sono state attuate al fine di migliorare la protezione delle vittime (RCM n. 139/2019, del 19 agosto). A questo tema fanno riferimento alcuni progetti del PNRR, come la riforma e gli investimenti associati alla Sovvenzione abitativa temporanea prevista nella componente C2 – *Housing* del PNRR, per la quale sono ammissibili le vittime di violenza domestica.

I progetti di lotta alle disuguaglianze sono inclusi anche nella riforma “Lotta alle disuguaglianze tra donne e uomini” della componente C6 - Qualifiche e competenze. Nella stessa componente, l'investimento *Impulso Jovem STEAM* avrà un modello di contrattualizzazione che legherà gli enti al perseguimento di obiettivi in ambito di contrasto alla segregazione professionale, in particolare nell'attrarre ragazze e donne verso le aree di ingegneria e tecnologia. A sua volta, la riforma dell'Agenda per la promozione del lavoro dignitoso tiene conto della prospettiva di genere, riconoscendo la femminilizzazione dei bassi salari e della precarietà.

Lo squilibrio nella ripartizione del lavoro di cura non retribuito è anche un fardello che ricade sulle donne. L'incremento delle risposte assistenziali previsto dalla componente C3 contribuirà a ridurre tale onere e a garantire le condizioni per una piena ed equa partecipazione al mercato del lavoro e all'attività professionale.

Analogamente a quelli di Grecia, Spagna e Italia, il Piano portoghese include misure di contrasto agli stereotipi di genere nel campo delle tecnologie digitali nella Riforma dell'Istruzione Digitale, inserita nella componente C20 - Scuola Digitale, e nelle iniziative di formazione sulle competenze digitali della componente C16 – Imprese 4.0. Inoltre, è stato previsto il monitoraggio delle iniziative con dati disaggregati per genere, in un'ottica di equilibrata rappresentanza tra donne e uomini.

Nell'ambito della componente C1 - Servizio Sanitario Nazionale, le riforme e gli investimenti contribuiscono anche alla parità tra donne e uomini, rafforzando l'assistenza sanitaria di base centrata sulle persone e la prossimità, essenziale per identificare situazioni di rischio come la violenza domestica. La prospettiva di genere è presente anche nella componente C15 – Mobilità Sostenibile in cui, riconoscendo che l'obiettivo primario è naturalmente la promozione del trasporto collettivo e verde, si è consapevoli che le donne rappresentano la maggioranza della domanda nel trasporto pubblico.

In sintesi, si può evidenziare come anche l'approccio del Piano portoghese alle politiche di genere sia trasversale, poiché vi sono diverse Componenti che contribuiscono alla promozione della parità di genere (principalmente C2, C6, C3, C16 e C20, e, indirettamente, anche le Componenti C1, C5, C15 e C19). Inoltre, sempre in linea con gli obiettivi di politica pubblica nazionale, sono previsti meccanismi di monitoraggio degli indicatori disaggregati per genere.

La valutazione della Commissione⁸¹ indica che le misure di riforma e investimenti del Piano portoghese dovrebbero contribuire a far fronte

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0146&from=EN>

efficacemente alle sfide nazionali in materia di parità di genere. Tra i progetti più importanti, la Commissione sottolinea quelle per colmare il divario retributivo di genere e la segregazione occupazionale, nonché le misure volte a promuovere l'equilibrio tra lavoro e vita privata e di promozione degli studi STEM. Infine, si giudica positivamente il ricorso a meccanismi di monitoraggio sulla base di dati disaggregati per genere.

Tabella 10: Prospetto comparato dei PNRR sulla prospettiva di genere (IT, ES, DE, FR, EL e PT)

<i>Paese</i>	<i>Approccio alle questioni di genere</i>	<i>Misure specifiche per le pari opportunità</i>
<i>Italia</i>	Trasversale	M4C1-Potenziamento competenze e diritto allo studio o Competenze STEM (1,10 mld) o Piano asili nido e scuole (4,6 mld) o Tempo pieno e mense (0,96 mld) M4C2 – Rafforzamento della ricerca o Partenariati Università (1,61 mld) M5C1- Politiche per il lavoro o Sostegno imprenditoria femminile (0,4 mld) o Sistema di certificazione della parità di genere (0,10 mld) M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore o Housing temporaneo (0,73 mld) o Edilizia pubblica (2 mld, fondo complementare) o Percorsi autonomia persone con disabilità (1 mld) M6C1 – Reti di prossimità o Assistenza domiciliare (4 mld)
<i>Spagna</i>	Trasversale	Incentivi alla natalità e rafforzamento dei servizi per l'infanzia e di cura; sostegno abitativo Agevolazione accesso alle discipline STEM per le donne Valutazione da parte delle commissioni giudicatrici di presenza equilibrata M/F nelle imprese che partecipano a progetti RRF. Obbligo di garantire equa composizione di genere e presenza eserti su pari opportunità Contrasto alla violenza di genere
<i>Germania</i>	Trasversale	Potenziamento dell'offerta di infrastrutture per l'infanzia, bonus per i figli Integrazione del sostegno al reddito, raddoppio del credito d'imposta per i genitori single “Quote rosa” nei Consigli di Amministrazione
<i>Francia</i>	Diverse misure sono definite in provvedimenti legislativi preesistenti il Piano e in esso menzionati	Intervento normativo affinché le imprese che ricevono i fondi rispettino i principi di uguaglianza di genere nelle retribuzioni
<i>Grecia</i>	Pilastro specificatamente dedicato al supporto all'occupazione, ai servizi di welfare e al contrasto alle disparità di genere	Politiche attive nei settori STEM e ICT Conciliazione tempi di vita-lavoro e potenziamento dei servizi di cura e per l'infanzia (asili nido aziende private, «assistente personale» per categorie vulnerabili) Rafforzamento dell'Osservatorio sulla parità presso il Ministero del Lavoro
<i>Portogallo</i>	Trasversale	Contrasto alla violenza di genere, anche riducendo la povertà abitativa Potenziamento delle infrastrutture sociali Promozione della formazione scientifica per le donne

5 RIFLESSIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELL'ANALISI COMPARATA

La risposta economica dell'Unione europea all'emergenza pandemica, con l'ampio ventaglio di dispositivi finanziari resi disponibili in maniera tra loro complementare e sinergica, ha rappresentato un chiaro punto di svolta sia in termini di entità dello sforzo fiscale sottostante e dell'erogazione di liquidità, sia in termini di tipologia di strumenti (ricorso alle sovvenzioni, emissione di debito comune da parte della Commissione europea) sia dal punto di vista della nuova logica sottesa (basata sulla *performance/output*).

Dall'analisi dei sei PNRR oggetto della nota emergono alcuni interessanti aspetti di convergenza e di peculiarità. Osservando le misure di *policy* per rispondere alle CSR si rileva, per tutti i casi oggetto di studio, che le disposizioni regolamentari dell'RRF hanno concretamente orientato gli interventi di *policy*. In particolare, tra i requisiti da soddisfare per l'approvazione dei Piani, si annoverano gli investimenti per la duplice transizione, ecologica e digitale, che devono essere presenti in quota minima sul totale delle risorse allocate (rispettivamente il 37 e il 20 per cento). Se ne evince una crescente domanda di beni pubblici relativi all'ambiente, alle grandi reti digitali e ai trasporti. In effetti, per i prossimi cinque anni in Europa, in linea con il *2030 Climate Target Plan*⁸² e con il recente Pacchetto *Fit for 55*⁸³, sono previsti massicci investimenti in infrastrutture verdi, riduzione di CO₂, investimenti in ambito residenziale, centrali elettriche, mobilità sostenibile e settori correlati. Ad esempio, le risorse del Piano di ripresa e resilienza italiano sono per lo più orientate su obiettivi ecologici e di sostenibilità (Missione 2, con investimenti chiave nei settori dell'efficienza energetica, mobilità sostenibile, energie rinnovabili e economia circolare, per una quota totale pari al 37,5 per cento dei fondi), seguiti da obiettivi di innovazione e digitalizzazione (Missione 1, con investimenti per la rete a banda ultra larga e 5G, digitalizzazione delle imprese e della Pubblica amministrazione ed altri interventi cui è nel complesso destinato il 25,1 per cento delle risorse del Piano).

Dall'analisi comparata emerge, inoltre, l'attenzione alla coesione non solo territoriale (in particolare per i Paesi che presentano divari in questo ambito, come l'Italia che ha allocato il 40 per cento dei fondi a beneficio del Mezzogiorno), ma anche a livello sociale: al riguardo, si ricorda che il nostro PNRR destina circa il 10 per cento delle risorse alla riduzione dei divari intergenerazionali e di genere.

Quest'ultimo aspetto – il divario di genere – ha costituito un focus di approfondimento, data la forte centralità del tema a livello di Strategia europea complessivamente considerata. La lotta alle disuguaglianze di genere a livello UE, infatti, come si è visto, comprende una strategia più articolata, con una pluralità di strumenti legislativi e finanziari che vanno oltre il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, avvalendosi del Pilastro europeo dei diritti sociali, degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (peraltro richiamati nello stesso Regolamento

⁸² https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en

⁸³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541

dell'RRF). La Commissione europea ricorda infatti che, avendo la pandemia impattato maggiormente sui settori in cui è per lo più presente la forza lavoro femminile, le misure per la coesione devono riguardare in particolare le donne; significativamente si prevede che tra i contenuti obbligatori dei PNRR vi sia l'indicazione delle modalità attraverso cui i PNRR contribuiscono alla parità di genere nonché l'esigenza di promuovere questo obiettivo lungo tutto il processo interessato, quindi dalla definizione alla attuazione dei Piani.

In tale contesto, rilevano le ultime Raccomandazioni della Corte dei Conti europea che evidenziano la necessità di rafforzare la valutazione di impatto di genere rispetto all'utilizzo delle risorse investite nei programmi comunitari; in particolare l'ECA chiede alla Commissione, nel Rapporto che essa dovrà presentare a metà 2022 sullo stato di attuazione dell'RRF, di includere anche una valutazione specifica di come i PNRR abbiano effettivamente contribuito a ridurre i divari di genere.

Questo è esattamente l'approccio sotteso al concetto di *gender mainstreaming*. La nostra analisi, sotto tale profilo, evidenzia alcune convergenze sulla natura orizzontale o trasversale dell'approccio alla parità di genere (Italia, Germania, Spagna, Portogallo) e la presenza di alcune misure comuni per l'occupazione femminile, soprattutto nel settore dell'economia digitale e nelle materie scientifico-tecnologiche (Grecia, Portogallo, Italia). Emergono, tuttavia, anche alcune peculiarità o specificità per i diversi Paesi: condizionalità sul *gender procurement* per Francia e Italia; impegno a garantire determinate quote di presenza femminile a livello di posizioni apicali nella P.A. (Francia) o nei Consigli di Amministrazione (Germania); stima anche quantitativa dell'impatto di genere del Piano (Italia) e non solo valutazione di natura qualitativa (Francia, Germania).

Sarà cruciale la fase di implementazione dei PNRR, da verificare ex post ma anche in itinere, lungo tutto il processo di monitoraggio sull'attuazione delle misure, per dare maggiore concretezza al preliminare giudizio valutativo positivo su questi Piani da parte della Commissione europea⁸⁴. Ciò è quanto mai vero per le politiche di genere che presentano carattere multidimensionale, come appare evidente dall'indicatore composito dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, il *Gender Equality Index*, che per il nostro Paese, con il PNRR, è previsto crescere oltre il punteggio medio attuale della UE.

Anche da questo punto di vista viene alla luce il paradigma assolutamente nuovo sotteso all'RRF che, prevedendo esborsi finanziari solo a fronte del soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi, spinge nella direzione di una efficace ed efficiente implementazione delle misure di riforma strutturali e investimenti contenute nei Piani.

⁸⁴ Peraltro, nel caso dell'Italia, la relazione semestrale sull'attuazione del Piano che è previsto la Cabina di regia governativa presenterà al Parlamento, dovrà contenere un approfondimento proprio sulla parità di genere e sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In tal modo si mira a ridurre il divario strutturale tra uomini e donne che caratterizza il mercato del lavoro italiano in termini non solo di accesso e partecipazione ma anche di crescita professionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cataldi A., De Crescenzo M., Di Domenico G. e Giannini B. (2020) *COVID-19 E UNIONE EUROPEA Le implicazioni della crisi pandemica sulle politiche economiche a livello UE*. Nota tematica del Tesoro n. 1/2020, MEF [COVID-19 E UNIONE EUROPEA Le implicazioni della crisi pandemica sulle politiche economiche a livello UE - MEF Dipartimento del Tesoro](#)

Bańkowski, K. Et al. (2021), *The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area*, ECB Occasional Paper Series <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op255~9391447a99.en.pdf>

Begg, I. (2021). *One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund*, CESifo Forum 22 (1), 09-13, ifo Institute, Munich, 2021. [One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund | Publication | CESifo](#)

Buti, M. & Messori, M (2020). *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia*. Luiss Policy Brief 39/2020 [Come finalizzare il PNRR dell'Italia .docx \(luiss.it\)](#)

Buti, M. & Papacostantinou, G. (2021). *The Legacy of the Pandemic: How COVID-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, Centre for economic policy research, CEPR [PolicyInsight109.pdf \(cepr.org\)](#)

Codogno, L. & van den Noord, P. (2021), *Assessing Next Generation EU*, LEQS Paper No. 166/2020 February 2021, [LEQSPaper166.pdf \(lse.ac.uk\)](#)

Di Domenico G. (2021). *Recovery plan "en rose": cosa succede in Europa*, <https://www.ingenere.it/articoli/recovery-plan-en-rose-cosa-succede-europa>

Darvas, Z et al. (2021). *European Union countries' recovery and resilience plans*, [European Union countries' recovery and resilience plans | Bruegel](#)

Fuest, C. (2021). *The EU's Big Pandemic Deal: Will It Be a Success?*. CESifo Forum 01/2021. [CESifo Forum 01/2021: The EU's Big Pandemic Deal: Will It Be a Success? | Publication | CESifo](#)

European Commission (2020a). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. COM/2020/575 final. [EUR-Lex - 52020DC0575 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

European Commission (2020b). *Alert Mechanism Report 2021*. COM/2020/745 final. [EUR-Lex - 52020DC0745 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

European Commission (2021a). *Commission staff working document - Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part .* SWD(2021) 12 final. [Commission staff working document - Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part 1 | European Commission \(europa.eu\)](#)

European Commission (2021b). *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*. [EUR-Lex - 32021R0241 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

European Commission (2021d). *European Economic Forecast. Summer 2021*. Institutional Paper 156, Luglio 2021. ISSN 2443-8014. [European Economic Forecast. Summer 2021 \(europa.eu\)](#)

European Court of Auditors (2021). *Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action*. Special Report 10/2021. [Special Report 10/2021: Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action \(europa.eu\)](#)

EIGE (2020). *Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work*. European Institute for Gender Equality, 2020. ISBN 978-92-9482-569-8 ISSN 2599-8935 doi:10.2839/79077. [Gender Equality Index 2020 Report | European Institute for Gender Equality \(europa.eu\)](#)

McKinsey (2020). *COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects*. Anu Madgavkar, Olivia White, Mekala Krishnan, Deepa Mahajan, and Xavier Azcue, Luglio 2020. [COVID-19 impact on women and gender equality | McKinsey](#)

McKinsey (2021). *Seven charts that show COVID-19's impact on women's employment*. [COVID-19's impact on women's employment | McKinsey](#)

OIL (2021). *Building Forward Fairer: Women's rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, luglio 2021 [Policy Brief: Building Forward Fairer: Women's rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery \(ilo.org\)](#)

SESD (2021). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il confronto con i Piani di altri paesi membri e le valutazioni della Commissione europea*. NOTE TEMATICHE DEL SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE – NOTA 82 – 12 AGOSTO 2021.

Weiser, T. (2020). *What Role for the European Semester in the recovery plan?*. Bruegel ottobre 2020. [What role for the European Semester in the Recovery Plan? \(bruegel.org\)](https://bruegel.org/publications/what-role-for-the-european-semester-in-the-recovery-plan/)

Francia

PNRR Francia (2021). *PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RÉSILIENCE* 2021
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR_Francais.pdf

COM/2021/351 final. *Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for France* [EUR-Lex - 52021PC0351 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/173 final. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of France Accompanying the document Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for France.* [EUR-Lex - 52021SC0173 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Germania

PNRR Germania (2021). *Deut-scher Auf-bau- und Re-si-li-enz-plan (DARP)*. [Bundesfinanzministerium - Deutscher Aufbau- und Resilienz-plan \(DARP\)](#)

COM/2021/341 final. *Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Germany.* [EUR-Lex - 52021PC0341 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/163 final. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of Germany Accompanying the document Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Germany.* [EUR-Lex - 52021SC0163 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Grecia

PNRR Grecia (2021). *Greece 2.0 National Recovery and Resilience Plan.* [Recovery & Resilience Facility - Υπουργείο Οικονομικών \(minfin.gr\)](#)

COM/2021/328 final. *Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Greece.* [EUR-Lex - 52021PC0328 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/155 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of Greece Accompanying the document Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Greece. [EUR-Lex - 52021SC0155 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Italia

PNRR Italia (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NexteGenerationItalia. [PNRR.pdf \(governo.it\)](#)

Servizio Studi Camera e Senato (2021). Schede di lettura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Documentazione di finanza pubblica n. 28/1 [senato.it - Senato della Repubblica - Servizio Studi - Documentazione redatta in collaborazione con altri Servizi](#)

COM/2021/344 final. Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy. [EUR-Lex - 52021PC0344 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/165 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of Italy Accompanying the document Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy. [EUR-Lex - 52021SC0165 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Portogallo

PNRR Portogallo (2021). Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência. [Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência - XXII Governo - República Portuguesa](#)

COM/2021/321 final. Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal. [EUR-Lex - 52021PC0321 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/146 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal. [EUR-Lex - 52021SC0146 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Spagna

PNRR Spagna (2021). España Puede - PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA DE LA ECONOMÍA. [La Moncloa. España Puede \[Presidente/Destacados\]](#)

COM/2021/322 final. *Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.* [EUR-Lex - 52021PC0322 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

SWD/2021/147 final. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of the recovery and resilience plan of Spain Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.* [EUR-Lex - 52021SC0147 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I: Analisi economico-finanziaria

Indirizzo:

Via XX Settembre, 97
00187 - Roma

Siti Web:

www.mef.gov.it
e www.dt.mef.gov.it/it/

e-mail:

dt.segreteria.direzione1@dt.tesoro.it

Telefono:

+39 06 47614202
+39 06 47614197

Fax:

+39 06 47821886

© Copyright:

2021, Germana Di Domenico, Alessandra Cataldi, Mattia De Crescenzo.

Il documento può essere scaricato dal sito web e www.dt.mef.gov.it/it/ e utilizzato liberamente citando la fonte e l'autore.

Comitato di redazione: Riccardo Barbieri Hermitte, Mauro Marè, Libero Monteforte, Francesco Nucci

Coordinamento organizzativo: Cristina Gambini