



Recovery Fund: la variabile cruciale è la capacità delle amministrazioni di presentare progetti credibili e attuarli nei tempi definiti

di Giampaolo Galli e Federica Paudice

22 giugno 2020

La Recovery and Resilience Facility è il principale programma del piano Next Generation EU proposto dalla Commissione Europea e prevede l'erogazione di 560 miliardi agli Stati Membri - 310 miliardi come trasferimenti e 250 miliardi come prestiti - a sostegno di riforme ed investimenti. Gli Stati accederanno ai fondi mediante la presentazione di un piano la cui attuazione sarà soggetta ad un monitoraggio continuo della Commissione. L'ottenimento dei fondi passa attraverso un iter molto stringente la cui ratio è quella di assicurare l'efficiente impiego delle risorse da parte dei singoli Stati. Diventa quindi cruciale aumentare la capacità di spesa e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche; altrimenti, l'Italia perderà i fondi che pure sulla carta le saranno allocati. Questo aspetto del problema è forse più importante del processo negoziale in corso che porterà a definire la quota di fondi che spettano all'Italia.

* * *

Quando è stata pubblicata la bozza di Regolamento della Recovery and Resilience Facility - il programma più corposo del piano Next Generation EU in quanto assorbe 560 miliardi dei 750 totali previsti - l'attenzione dei media si è focalizzata principalmente sulle tempistiche della spesa e sulla sua ripartizione fra gli Stati. In realtà, dal punto di vista dell'Italia, la variabile chiave sarà la capacità delle amministrazioni di proporre progetti validi e di realizzarli nei tempi prestabiliti, superando un vaglio rigoroso a cui verranno sottoposti da parte della Commissione.

Come noto, lo scopo del programma è quello di sostenere gli Stati Membri nell'affrontare le conseguenze della crisi incentivando gli investimenti nelle

tecnologie digitali, nei processi e nelle tecnologie volte ad assistere la transizione verso l'energia pulita e l'efficienza energetica.¹ Il piano include:

- 310 miliardi di trasferimenti ai quali ogni Stato Membro accede nella misura massima di una quota (*Allocation key*) stabilita sulla base della popolazione, dell'inverso del Pil pro capite, del tasso di disoccupazione e dell'impatto della crisi. L'*Allocation key* dei singoli Stati è riportata all'interno della bozza di Regolamento (Annex I) e per l'Italia è del 20,45 per cento;
- 250 miliardi di prestiti che verranno concessi per riforme e investimenti ulteriori rispetto a quelli che beneficiano dei trasferimenti. I prestiti possono essere chiesti al momento della presentazione del progetto o in un momento successivo; in questo secondo caso devono essere accompagnati da un piano rivisitato (art. 12). Viene inoltre posto un tetto massimo sulla concessione pari al 4,7 per cento del RNL del richiedente.²

Al fine di garantire tempestività nell'attuazione, la Commissione ha previsto il vincolo che almeno il 60 per cento dei trasferimenti debbano essere assegnati entro fine 2022 e che l'ammontare rimanente sia assegnato entro fine 2024.

In calce alla bozza di Regolamento, viene riportata una stima delle tempistiche di erogazione secondo la quale circa il 6 per cento delle risorse verrebbe erogata nel 2021, circa il 16 per cento nel 2022 e la restante tra il 2023 e il 2027. Queste stime hanno indotto alcuni a sostenere che la Commissione non ha presente la gravità della crisi e dunque l'urgenza del momento. In realtà, va sottolineato che quelle della Commissione sono solo delle stime; nulla vieta che, nel caso in cui gli Stati presentino tempestivamente dei piani credibili, le risorse possano essere ottenute prima. Occorre però presentare dei progetti capaci di superare un vaglio rigoroso da parte della Commissione.

Le modalità e tempistiche per l'accesso ai fondi (Fig. 1) sono descritte negli articoli dal 15 al 19 della bozza di Regolamento:

- *“Il Recovery and Resilience Plan presentato dallo Stato Membro deve essere parte integrante del suo Programma Nazionale di Riforma e deve essere ufficialmente inviato entro il 30 aprile.”*³ Una bozza del piano può

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_408_en_act_part1_v9.pdf.

² Il Reddito Nazionale Lordo rappresenta il totale dei redditi primari percepibili dalle unità istituzionali residenti, ovvero: redditi da lavoro dipendente, imposte sulla produzione e sulle importazioni al netto dei contributi, redditi da capitale da percepire al netto di quelli da corrispondere, risultato (lordo o netto) di gestione e del reddito misto (lordo o netto).

³ Gli Stati Membri presentano al consiglio europeo i Piani Nazionali di Riforma con valenza triennale che descrivono le politiche che saranno messe in atto riguardanti le misure

essere presentata dal 15 ottobre dell'anno precedente unitamente alla bozza di budget per l'anno successivo [...]" (art. 15). Il piano inviato deve contenere, tra le altre cose:

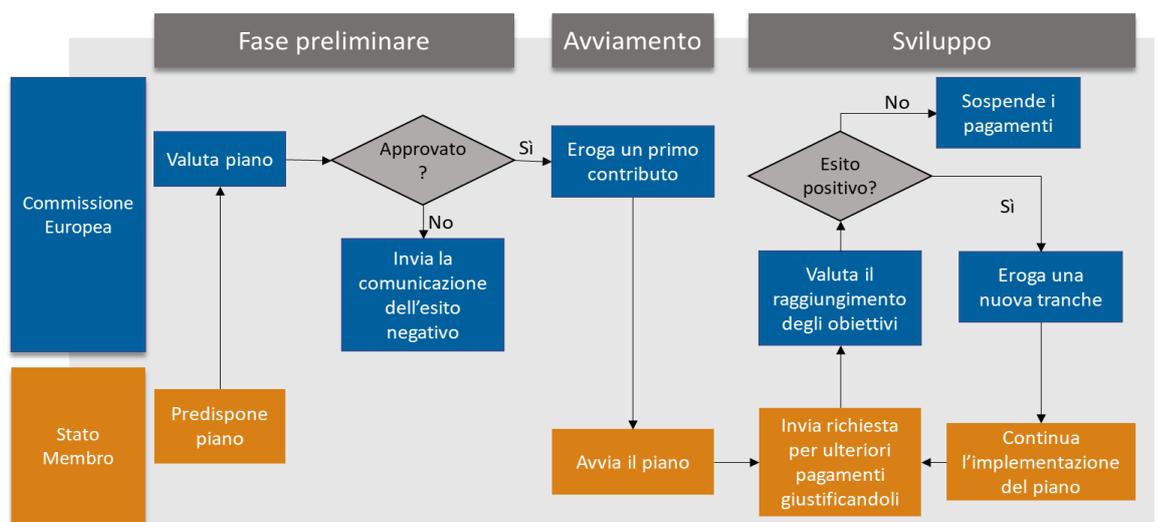
- a. una spiegazione di come il paese intende affrontare le sfide e le priorità identificate nel Semestre Europeo,
 - b. una spiegazione di come il piano intende raggiungere gli obiettivi della Recovery and Resilience Facility,
 - c. le tempistiche indicative per l'attuazione delle riforme,
 - d. una stima dei costi totali e
 - e. l'eventuale richiesta di ricorso ai prestiti;
- *“La Commissione deve esaminare l'importanza e la coerenza del Recovery and Resilience Plan e il suo contributo alla transizione verde e digitale [...]" (art.16). Tra le altre cose la Commissione è tenuta a valutare se il piano contribuisce effettivamente all'attuazione delle raccomandazioni indirizzate al paese nell'ambito del Semestre Europeo, se il piano risulta in linea con gli obiettivi del programma e se l'assetto proposto dallo Stato Membro viene reputato atto all'attuazione del piano con particolare riguardo alle tempistiche e agli obiettivi. La coerenza con le raccomandazioni contenute nel Semestre Europeo e l'orientamento alla transizione green e digitale rappresentano condizioni necessarie per il superamento della valutazione;*
 - *“La Commissione deve adottare una decisione entro i quattro mesi successivi dall'invio ufficiale del Recovery and Resilience Plan dallo Stato Membro, attraverso un provvedimento attuativo. Nel caso in cui la Commissione dia una valutazione positiva, la decisione dà inizio all'attuazione delle riforme e del progetto di investimento [...]" (art.17). Il contributo viene determinato come il maggiore tra la stima dei costi riportata nella proposta di piano (se ritenuta ragionevole) e la quota massima destinata al singolo Stato in base all'Allocation key. Una prima tranche dei fondi erogati viene versata al momento dell'approvazione del piano.*
 - La decisione include anche l'importo delle tranche erogate allo Stato a seguito del raggiungimento degli obiettivi in merito al piano, le misure e gli investimenti con relative tempistiche e gli indicatori rilevanti per il monitoraggio degli obiettivi. Nel caso in cui l'esito della valutazione sia

macroeconomiche e di politica di bilancio, le riforme strutturali e microeconomiche e le politiche del lavoro.

negativo, la Commissione dovrà inviare una comunicazione in cui giustifica il suo giudizio allo Stato Membro;

- “Laddove risulti che gli obiettivi del Recovery e Resilience Plan non sono più raggiungibili, parzialmente o totalmente, a causa di circostanze oggettive, lo Stato Membro può fare una richiesta motivata di modifica o sostituzione delle decisioni assunte dalla Commissione [...]” (art.18);
- Una volta raggiunti gli obiettivi concordati, lo Stato Membro può inviare alla Commissione una richiesta debitamente giustificata per ricevere i pagamenti (art.19). Nell’arco dei due mesi successivi alla richiesta, la Commissione esegue una valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi prefissati da parte dello Stato richiedente. In caso di esito positivo viene autorizzato l’esborso della tranche successiva; in caso di esito negativo le erogazioni vengono sospese. La sospensione viene interrotta quando lo Stato Membro adotta le misure necessarie al fine di ottemperare agli accordi presi con la Commissione.

Fig. 1: Processo di approvazione, finanziamento e sviluppo del piano



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI

Parallelamente vengono svolte:

1. Un’attività di reporting da parte dello Stato Membro su base trimestrale riguardo ai progressi del piano nell’ambito del Semestre Europeo;
2. Un monitoraggio da parte della Commissione volto a misurare il raggiungimento di obiettivi;
3. Si prevede inoltre l’identificazione futura di ulteriori indicatori ad hoc per il monitoraggio dei singoli piani.

Questi sono i veri punti cruciali per l'Italia che, come noto, ha dimostrato in passato una scarsa capacità di utilizzare le risorse assegnate. Basti ricordare che dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) relativi al ciclo di programmazione 2014-2020, per un totale di 75 miliardi, ad oggi solo il 73 per cento è stato allocato e solo il 35 per cento è stato speso.⁴ La Recovery and Resilience Facility rappresenta dunque un'occasione, ma anche una formidabile sfida per l'Italia. Ogni sforzo deve essere fatto per aumentare la capacità di spesa e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Altrimenti, l'Italia perderà i fondi che pure sulla carta le saranno allocati. Questo aspetto del problema è forse più importante del processo negoziale in corso che porterà a definire la quota di fondi che spettano all'Italia.

⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.