

Le 528 condizioni della Commissione Europea per il Recovery Fund

di Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani
8 luglio 2021

Il versamento dei 191,5 miliardi del Recovery Fund avverrà in 10 rate fino al 2026. Il governo italiano e la Commissione europea si sono accordati recentemente sulle 528 condizioni che l'Italia dovrà rispettare per ricevere queste risorse. Anche queste condizioni sono distribuite da qui al 2026 e riguardano l'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra di esse ci sono traguardi qualitativi, concentrati nei primi anni, e obiettivi quantitativi, che prevalgono negli ultimi anni. Rispetto alla proposta iniziale del governo italiano, sono stati aggiunti 100 obiettivi e alcuni sono stati rivisti in senso più ambizioso. Tuttavia, permangono tre criticità: (i) le riforme sono inevitabilmente descritte in termini generali, per cui valutare l'adeguatezza di quanto approvato richiederà un forte elemento di soggettività; (ii) gli obiettivi quantitativi, più oggettivi, sono quasi assenti nei primi anni; (iii) mentre le erogazioni saranno più generose nei primi anni, le condizioni sono più numerose negli ultimi. In ogni caso, qualora si verificassero inadempimenti, la Commissione potrebbe optare per erogazioni parziali delle rate, anche se manca un criterio esplicito e quantitativo che colleghi condizioni e risorse.

* * *

L'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano da parte della Commissione Europea ha concluso la fase di redazione del piano e di trattative tra governo e Commissione, anche se formalmente i finanziamenti (i 191,5 miliardi del "Recovery Fund", di cui 68,9 a fondo perduto e 122,5 in prestiti) dovranno essere approvati dal Consiglio Europeo.¹ Questa somma sarà erogata da qui al 2026 in 10 rate se l'Italia rispetterà le condizioni concordate

¹ Il Consiglio darà verosimilmente il via libera definitivo il 13 luglio, vedi:
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2021/07/13/>.

tra governo italiano e Commissione.² Queste condizioni, anch'esse distribuite tra oggi e il 2026, riguardano la corretta implementazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Prima di erogare una nuova rata, la Commissione valuterà quindi se le condizioni sono state rispettate.

Il regolamento della Recovery and Resilience Facility (RRF, lo strumento che finanzia i PNRR europei) contiene indicazioni qualitative generali sugli elementi necessari per sospendere il versamento di una o più rate. In particolare, l'articolo 52 ricorda la necessità del "conseguimento soddisfacente di obiettivi e traguardi dei PNRR" e la possibilità "in via eccezionale [per] uno o più Stati membri, qualora ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente [...], di chiedere di rinviare la questione al successivo Consiglio europeo".³ In pratica, qualora alcune condizioni non fossero rispettate, la Commissione può optare per un pagamento parziale della rata, vincolando la parte non versata al raggiungimento delle condizioni mancati entro 6 mesi.⁴ Probabilmente la mancanza di un criterio esplicito per la quantificazione della parte da sospendere lascerà alla Commissione un margine di soggettività nel giudizio. In ultima istanza, la normativa è disegnata per favorire l'implementazione, eventualmente parziale, dei PNRR, da cui consegue che la sospensione totale di una o più rate sarebbe un evento davvero eccezionale.

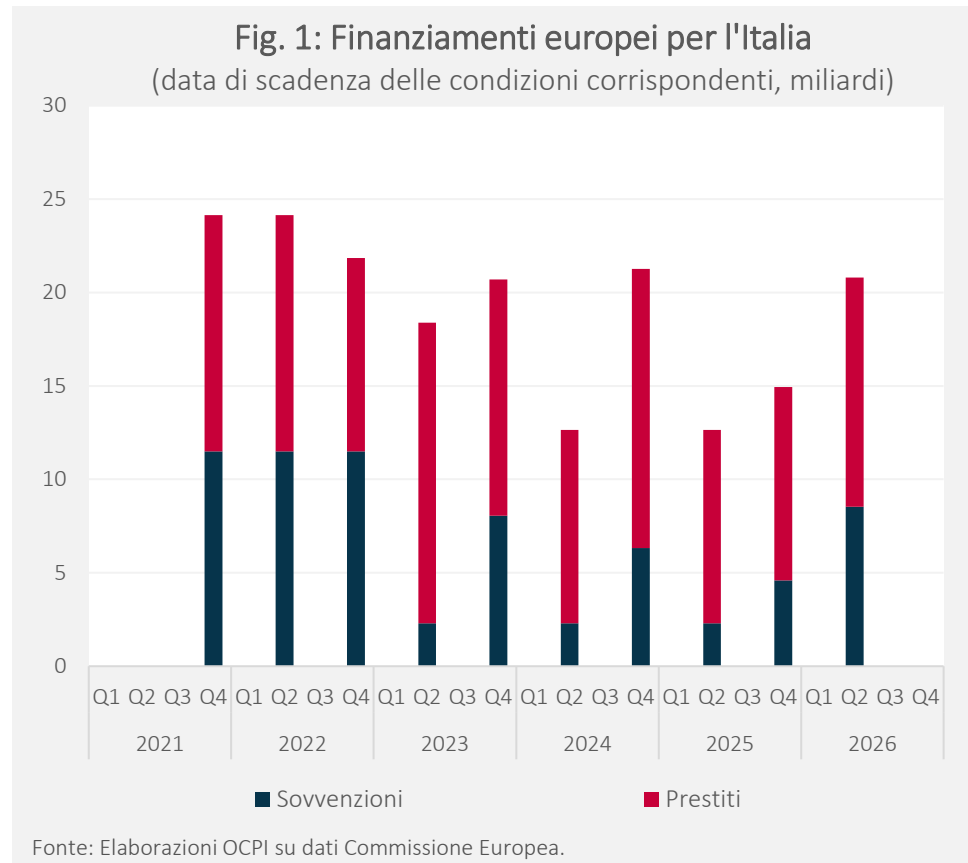
In ogni caso, le 10 rate previste per l'Italia sono di importi compresi tra 12,6 e 24,1 miliardi e dovrebbero avere cadenza semestrale, con un leggero *frontloading* sui 6 anni, in particolare per quanto riguarda le sovvenzioni (Fig. 1).⁵

² Il 13 per cento del totale dei finanziamenti, cioè circa 24,9 miliardi (di cui 9,0 a fondo perduto e 15,9 in prestiti) sarà erogato però immediatamente (con una corrispondente riduzione degli esborsi effettivi nelle successive rate).

³ Vedi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>.

⁴ Vedi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_21_3014.

⁵ Queste cifre sono al lordo dell' "anticipo" menzionato nella nota precedente. Le cifre nette non sono disponibili.



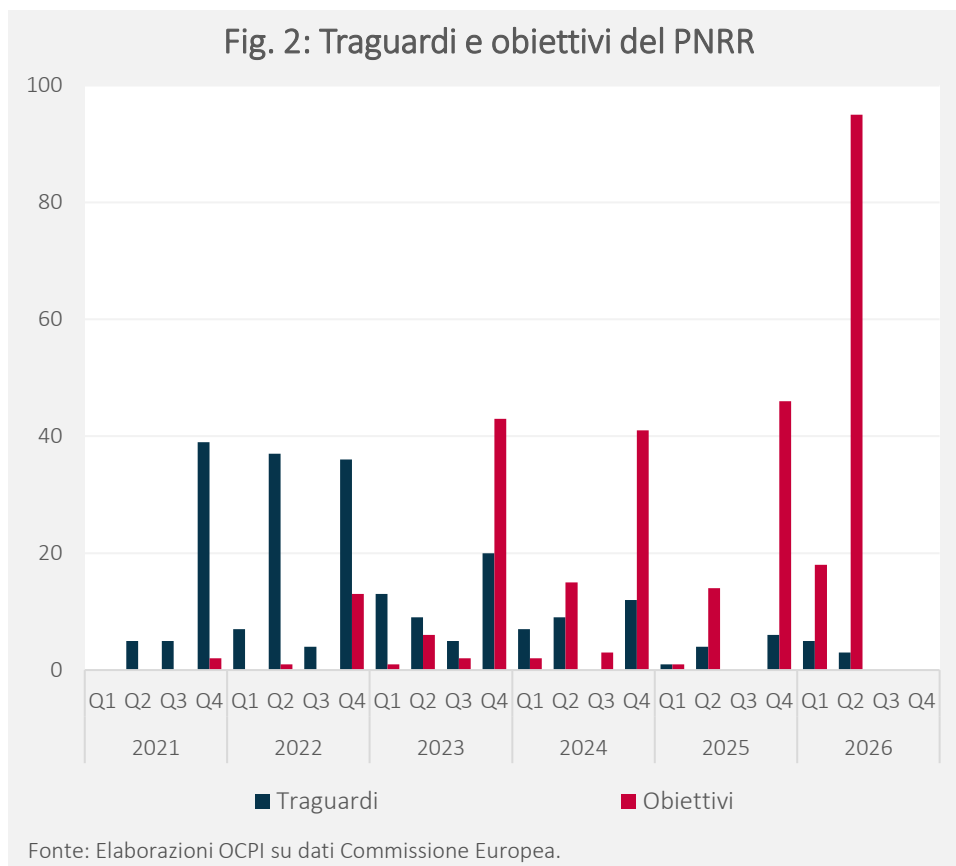
Ma quali sono le condizioni che l'Italia dovrà soddisfare? Le schede tecniche del PNRR inviate alla Commissione su cui si è svolta la trattativa contenevano 419 condizioni, di cui 205 "milestone" (condizioni qualitative) e 214 "target" (condizioni quantitative).⁶ A trattativa conclusa, la Commissione ha pubblicato le condizioni concordate.⁷ Queste sono aumentate a 528, di cui 214 milestone (ora tradotto con "traguardi") e 314 target ("obiettivi"). In generale, è confermato (Fig.2) che i traguardi si concentrano nei primi due anni e riguardano l'introduzione di nuovi provvedimenti (ad es. "introduzione di legislazione attuativa [per la riforma del processo civile]")⁸ e dei provvedimenti per dare inizio ai vari investimenti (gare d'appalto, attivazione delle

⁶ Vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-pnrr-le-419-condizioni-per-trasformare-l-italia>.

⁷ Vedi: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.

⁸ Nello specifico, il traguardo per la riforma del processo civile, tra i più dettagliati, recita: "i) introduzione di una procedura semplificata per il primo grado e miglioramento delle "procedure di filtraggio" in appello [...]; ii) garanzia dell'effettiva fissazione di scadenze vincolanti per i procedimenti e un calendario per la raccolta delle prove e la presentazione elettronica di tutti gli atti e documenti pertinenti; iii) riforma del ricorso alla mediazione e alla risoluzione alternativa delle controversie, unitamente alla mediazione assistita, all'arbitrato e a qualsiasi alternativa possibile [...]; iv) riforma della procedura di esecuzione forzata per ridurre i tempi medi [...]; riforma dell'attuale sistema di quantificazione e recuperabilità delle spese legali per ridurre le controversie futili; v) introduzione di un sistema di monitoraggio a livello dei tribunali e aumento della produttività dei tribunali civili attraverso incentivi [...]".

piattaforme per il reclutamento ecc.). Gli obiettivi prevalgono da fine 2023 e possono essere: (i) indicatori intermedi del progresso di un'opera (ad es. "costruzione di almeno X km della ferrovia Y"); (ii) indicatori finali del completamento di un'opera (ad es. "completamento della ferrovia Y"); (iii) indicatori di risultato intermedi di un intervento (ad es. "almeno 69.900 imprese hanno utilizzato crediti d'imposta Transizione 4.0"); (iv) indicatori di risultato finali di un intervento (ad es. "creazione di almeno 264.480 nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia (0-6 anni)").



Come già evidenziato dall'Osservatorio CPI per la proposta italiana presentata alla Commissione, le caratteristiche e la distribuzione temporale di traguardi e obiettivi presenta tre criticità:

- Per le riforme in particolare, i traguardi che le riguardano sono, inevitabilmente, piuttosto vaghi in quanto qualitativi. Anche se il livello di dettaglio è aumentato con le trattative, le condizioni non possono dettare il contenuto specifico di riforme legislative, che sono prerogative del Parlamento. Da questo consegue un vincolo più debole in capo delle autorità italiane;
- Gli obiettivi quantitativi, generalmente più informativi sul successo dell'implementazione del piano, sono inevitabilmente più lontani nel tempo, perché nei primi anni quasi tutti gli interventi saranno in fase

embrionale. Rispetto alla proposta italiana, la versione concordata con la Commissione ha incrementato sensibilmente gli obiettivi (+47 per cento) introducendone, appropriatamente, molti di intermedi tra 2023 e 2024, ma il problema è ancora visibile (Fig. 2);

- Esiste una discrasia tra la distribuzione temporale delle erogazioni e delle condizioni. Ad esempio, tra 2021 e 2022 verrà erogato quasi il 37 per cento dei fondi, ma in questo lasso di tempo sono concentrate meno del 28 per cento delle condizioni (e sono quasi tutte traguardi qualitativi). Di contro, nel 2026 verrà erogato poco più del 10 per cento dei fondi, ma nello stesso anno si concentrano quasi il 23 per cento delle condizioni (e sono quasi tutte obiettivi quantitativi).

I traguardi specifici sono in gran parte in linea con la proposta fatta dal governo italiano in primavera. In genere le novità, oltre, come notato, all'aggiunta di condizioni intermedie, riguardano lo "spacchettamento" di alcune milestone/target in nuovi traguardi/obiettivi più specifici. Inoltre, alcuni obiettivi sono stati rivisti a rialzo. Ad esempio, il numero di imprese che deve aver utilizzato i crediti d'imposta di Transizione 4.0 entro metà 2024 è stato aumentato da 56.300 a 69.900 (obiettivi leggermente più ambiziosi sono stati introdotti anche per i nuovi posti in asili e scuole materne). Detto questo, nell'accordo finale sono presenti anche condizioni che potrebbero rivelarsi di difficile raggiungimento. Oltre alla necessità di completare in tempo un enorme numero di opere, l'insieme di traguardi e obiettivi riguardante la gestione dei rifiuti è potenzialmente problematico. Infatti, queste condizioni mirano -tra le tante cose- a interrompere le infrazioni italiane in questo ambito. In pratica, si chiede all'Italia di risolvere entro il 2024 un problema che esiste almeno dal 2007 e ha portato a diverse di procedure d'infrazione.⁹

Fortunatamente, come detto sopra, le erogazioni non saranno completamente sospese per inadempimenti marginali. In conclusione, la Commissione ha a disposizione strumenti di controllo rilevanti, ma la quantificazione delle erogazioni da sospendere in caso di inadempimenti potrebbe essere prevalentemente soggettiva e quindi influenzata da considerazioni politiche. Una parte rilevante della responsabilità di portare avanti il PNRR con determinazione ricadrà quindi principalmente sul governo, sul Parlamento e sulle amministrazioni pubbliche italiane.

⁹ Vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-italia-e-le-procedure-d-infrazione-una-pericolosa-inversione-di-tendenza>.