



PNRR: le 419 condizioni per trasformare l'Italia

di Carlo Cottarelli e Raffaella Palomba

28 maggio 2021

Quello che conta veramente nel PNRR sono le cosiddette "milestone" (obiettivi qualitativi) e "target" (obiettivi quantitativi) al cui raggiungimento verranno erogate le risorse del NGEU. Il resto (estremizzando un po' la cosa) sono parole di contorno. I milestone e target sono inclusi nelle cosiddette "schede" che, nella versione proposta dalle autorità italiane, sono state circolate da alcuni giornali qualche giorno fa. Si tratta di 419 passi da compiere per trasformare l'Italia. Le milestone sono concentrate nei primi anni, ma sono definite in maniera necessariamente vaga, riferendosi spesso a passi normativi volti ad ottenere risultati generali, rendendo quindi più soggettivo il giudizio sul loro raggiungimento. I target invece sono definiti in modo più oggettivo, ma sono lontani nel tempo: tre quarti dei target sono concentrati tra il quarto trimestre del 2024 e la fine del 2026. Questo ritardo nell'esecuzione prevista per le azioni più concrete riduce l'efficacia nel PNRR come strumento per il rilancio dell'economia italiana.

* * *

Il nostro PNRR comprende 135 "investimenti" e 51 "riforme" (un totale di 186 interventi).¹ Per valutare il progresso nella loro realizzazione e consentire l'erogazione dei corrispondenti finanziamenti (vedi punto 52 del regolamento 2021/241 della Recovery and Resilience Facility), le autorità italiane hanno identificato, nelle 2.500 pagine contenenti le cosiddette "schede", 419

¹ Questo numero è quello dei progetti aggregati a livello di missione-componente-numero del progetto, così come compaiono nelle tavole che introducono ogni componente all'interno della versione del PNRR inviata a Bruxelles. Considerando questo livello di aggregazione, non è stata trovata la timeline di 7 riforme: si tratta delle riforme della missione 2, componente 2 riguardanti la semplificazione normativa per la produzione da fonti rinnovabili, per la diffusione e la competitività dell'idrogeno e per la valutazione più rapida dei progetti nel settore del trasporto pubblico; la riforma 2.1 della missione 5, componente 2 per il contrasto allo sfruttamento dei lavoratori; la riforma della missione 5, componente 3 per il rafforzamento delle ZES (per le quali è specificata solo la timeline del relativo investimento). Inoltre, le riforme generiche sono intervallate da alcuni interventi di riforma fiscale, per un totale di 15 tappe.

obiettivi che devono essere raggiunti a certe scadenze nel corso dei prossimi sei anni.² Gli obiettivi sono di due tipi:

- i “target”, che sono relativi sia a riforme sia a investimenti (Tav.1), sono obiettivi di tipo quantitativo, per esempio assumere un certo numero di persone in un settore oppure ridurre di un certo importo il numero di casi pendenti nei tribunali; ce ne sono 214.
- le “milestone”, anche in questo caso relative sia a riforme sia a investimenti, sono obiettivi qualitativi, relativi, perlopiù all’approvazione di leggi, semplificazioni normative e riorganizzazioni; ce ne sono 205 e, vista la loro natura, spesso precedono i target nel tempo, spianando la strada al loro raggiungimento.

Il numero di target e milestone varia a seconda del tipo di interventi previsti: è generalmente più elevato per le cosiddette riforme “abilitanti” e “orizzontali” (ossia quelle che non riguardano specifiche missioni, ma sono funzionali alla realizzazione di tutto il piano, quali riforme di semplificazione e appalti pubblici, concorrenza, Pubblica Amministrazione e giustizia). È inferiore per altre riforme e investimenti (Tav.1).

Tav. 1: Numero di milestone e target per tipo di intervento

	Riforme "abilitanti" e "orizzontali"		Altre riforme		Investimenti	
	Totale	Per intervento	Totale	Per intervento	Totale	Per intervento
Milestone	27	6,8	48	1,1	130	1,0
Target	14	3,5	5	0,1	195	1,4

Fonte: elaborazioni OCPI su dati schede tecniche del PNRR.

Consideriamo ora la scansione temporale e la specificità di milestone e target.

Le tappe degli interventi: milestone...

Le milestone del Piano sono prevalentemente concentrate nella prima fase di realizzazione (il 67 per cento è previsto entro il 2022, fig.1). Almeno all’inizio, quindi, sarà soprattutto il raggiungimento delle milestone a dar luogo all’erogazione delle risorse. Queste tappe iniziali sono ben definite?

Non proprio. Molte delle milestone sono piuttosto vaghe. Purtroppo questo avviene per la natura stessa degli interventi richiesti. Facciamo un esempio relativo alla riforma della giustizia.³ Nella prima milestone, tra gli ambiti di

² Nelle schede manca una indicazione però dell’importo delle risorse che arriveranno in corrispondenza del raggiungimento di target e milestone.

³ I dettagli nell’Appendice II.

intervento che dovranno essere oggetto della riforma compare la “revisione e incremento dell’uso della mediazione o altri metodi di risoluzione alternativa per rendere questi istituti più efficaci nel ridurre la pressione sul sistema della giustizia civile”. Come verrà giudicato se le misure prese saranno adeguate ad una revisione e incremento dell’uso della mediazione? Anche se la formulazione è ancora provvisoria (dovendo essere concordata con la Commissione Europea), sembra difficile poter definire le condizioni in modo sufficientemente specifico, a meno di non concordare direttamente il testo di legge da approvare, cosa ovviamente inaccettabile.

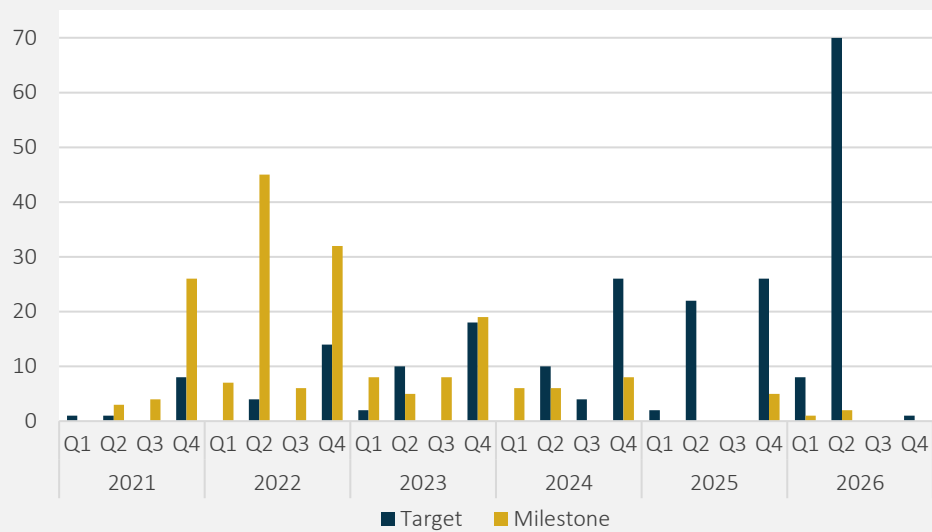
Tutto questo comporta un elevato grado di soggettività nel valutare se le azioni intraprese sono adeguate ad ottenere i risultati desiderati. Tra l’altro questo potrebbe comportare complesse discussioni in futuro tra governo italiano e Commissione Europea.

...e target.

Dopo una prima fase iniziale in cui gli obiettivi sono qualitativi e quindi più difficilmente valutabili, l’avvento dei target porterà più certezza in fase di valutazione. In effetti, i valori obiettivo sono ben specificati. Ad esempio, per le linee ad alta velocità il target nel Q4 del 2025 è di costruire almeno 53 km di linea pronta per l’utilizzo; o anche, per Ecobonus e Sismabonus, vanno rinnovati entro il Q2 del 2023 almeno 12 milioni di metri quadri di superficie di edifici con un risparmio di energia di almeno il 40 per cento; la valutazione quindi si baserà su una misurazione oggettiva. I target, però, sono concentrati negli ultimi due anni (il 75 per cento dal Q4 2024 in poi); ciò vuol dire che la maggior parte delle azioni pratiche, che consente oggettività nella valutazione, è lontana nel tempo.

Questo problema avrebbe potuto essere ovviato introducendo dei target intermedi. Invece, per oltre due terzi degli investimenti, corrispondenti a più di metà delle risorse europee, non è previsto un raggiungimento graduale degli obiettivi quantitativi, ma c’è un solo target finale. Ad esempio, l’investimento per la creazione di comunità green (Missione 2 Componente 1), dopo la milestone nel Q3 del 2022, ha solo un target nel Q2 2026; ancora, nella Missione 4 Componente 1, per l’investimento per la messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica c’è solo un target finale nel Q4 del 2024, che prevede la realizzazione di tali opere per 2,4 milioni di metri quadri. L’esistenza di target intermedi consentirebbe di valutare in itinere come sta procedendo la realizzazione pratica del piano e renderebbe più trasparente l’attività di monitoraggio che la accompagnerà.

Fig. 1: Distribuzione temporale di milestone e target



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati schede PNRR.

Appendice I: esempi di milestone e target per gli investimenti

Ecobonus e sismabonus (13,95 miliardi)

Milestone Q4-2021. Estensione del Superbonus al 31 dicembre 2022 per i condomini e al 30 giugno 2023 per le IACP.

Target intermedio Q2-2023. Completamento del rinnovo di almeno 12 milioni di m², con il risparmio di almeno il 40% dell'energia; rinnovo almeno 1,4 milioni di m² a scopo antisismico.

Target Q4-2025. Completamento del rinnovo per almeno 32 milioni di m², con risparmio di almeno il 40% dell'energia; rinnovo di 3,8 milioni di m² a scopo antisismico.

Transizione 4.0 (13,4 miliardi)

Milestone Q4-2021. Adozione degli atti necessari per rendere disponibile i crediti d'imposta previsti dal Piano Transizione 4.0 ai potenziali beneficiari (implementazione con la legge di Bilancio 2021 e comunicazione dei codici per l'utilizzo dei crediti nel modello F24 da parte dell'Agenzia delle Entrate).

Target intermedio Q2-2024. Almeno 56.300 imprese che utilizzino il credito d'imposta (45.000 per beni strumentali, 10.300 per R&D, 1.000 per attività di formazione).

Target Q2-2025. Almeno 91.000 imprese che abbiano usato nel periodo d'imposta 2020-2022 i crediti d'imposta previsti dal Piano Transizione 4.0

(68.000 per beni strumentali, 20.600 per R&D, 2.000 per attività di formazione).

Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa (8,57 miliardi)

Milestone Q1-2024. Assegnazione del contratto per costruire/completare la linea ferroviaria ad alta velocità del tratto Verona-Brennero.

Target Q4-2025. 53 km di linea ad alta velocità per passeggeri e merci costruita e pronta per l'autorizzazione e operatività.

Target Q2-2026. 180 km di linea ad alta velocità per passeggeri e merci nelle tratte Brescia-Verona-Vicenza-Padova, Liguria-Alpi e Verona-Brennero costruiti e pronti per l'autorizzazione e l'operatività.

Reti ultraveloci (6,31 miliardi)

Milestone Q2-2022. Adozione degli atti necessari per rendere disponibili progetti di connessioni più veloci; concessioni assegnate per scuole, ospedali e piccole isole. Firma dei contratti per i progetti relativi a "Italia a 1 Giga", "Italia 5G", "Scuole connesse", "Strutture sanitarie connesse", "Piccole isole connesse".

Target Q2-2026. Almeno 8,5 milioni di unità residenziali connesse con connettività 1G; fornitura ad almeno 9.000 scuole, 12.279 strutture sanitarie e 18 piccole isole di connessioni più veloci.

Appendice II: riforma della giustizia

Gli interventi per la riforma della giustizia sono:

Milestone Q4-2021. Adozione di riforme della giustizia civile che devono riguardare almeno i seguenti ambiti: i) introduzione di una procedura semplificata in prima istanza e rafforzamento delle procedure di *filtering* in appello, incluso l'esteso utilizzo delle procedure semplificate nei casi in cui un singolo giudice è competente; ii) implementazione di tempi vincolanti per le procedure e un calendario per la raccolta delle prove e il deposito elettronico degli atti e documenti rilevanti; iii) revisione e incremento dell'uso della mediazione o altri metodi di risoluzione alternativa per rendere questi istituti più efficaci nel ridurre la pressione sul sistema della giustizia civile; iv) riforma della procedura per l'esecuzione forzata per ridurre il tempo medio, rendendo l'appropriazione delle somme dovute più veloce e meno costosa, e revisione dell'attuale sistema di quantificazione e di recupero delle spese legali per disincentivare le cause prive di reale contenuto evitando la proliferazione dei procedimenti; v) introduzione di un sistema di monitoraggio a livello di Tribunale e aumento della produttività tramite incentivi per assicurare una ragionevole durata dei processi e uniformare le performance tra i tribunali.

Milestone Q4-2021. Adozione delle riforme per la giustizia penale che devono includere almeno le seguenti misure: i) revisione del sistema di notifica, ii) un più ampio uso delle procedure semplificate e iii) di strumenti di conservazione digitale dei documenti; v) norme semplificate sulle prove; vi) definizione di limiti alla durata delle indagini preliminari e misure per evitare la stagnazione della fase investigativa, vii) estensione della possibilità di estinguere il crimine se il danno è stato riparato; viii) introduzione di un sistema di monitoraggio a livello di Tribunale e aumento della produttività tramite incentivi per assicurare una ragionevole durata dei processi e uniformare le performance tra i tribunali.

Milestone Q4-2021. Adozione di riforme per le procedure fallimentari che devono includere almeno le seguenti misure: i) una tempestiva trasposizione delle Direttive di Ristrutturazione; ii) revisione della definizione degli accordi "out of court" per identificare aree in cui sono necessari miglioramenti per incentivare l'utilizzo di questo strumento; iii) introduzione di meccanismi di avviso e accesso alle informazioni prima della fase di insolvenza; iv) specializzazione dei tribunali per la gestione dei procedimenti di insolvenza; v) possibilità per i creditori assicurati di essere pagati per primi (prima di soddisfare esigenze fiscali e dei lavoratori); vi) possibilità per le imprese di accordare un diritto di garanzia non legato alla proprietà (non-possessory security right). Completa la riforma la formazione e specializzazione dei membri delle autorità giudiziarie e amministrative che gestiscono le procedure di ristrutturazione e insolvenza.

Milestone Q4-2021. Entrata in vigore delle norme per l'assunzione di nuove risorse e preparazione dei modelli organizzativi per la loro gestione.

Milestone Q2-2022. Assunzione di laureati da assegnare agli uffici dei tribunali e a specifiche corti amministrative.

Target Q2-2022. Processo di assunzione completato per almeno 168 unità di personale per uffici dei tribunali e specifiche corti amministrative (51,53% di 326).

Target Q4-2022. Processo di assunzione completato per almeno 8.764 unità di personale per i tribunali civili e penali (40% di 21.919).

Milestone Q4-2022. Adozione di una riforma dei tribunali tributari in prima e seconda istanza per ridurre gli appelli alla Corte di Cassazione.

Milestone Q4-2022. Adozione completa degli atti delegati per la riforma della giustizia e delle procedure di insolvenza (pubblicazione degli atti delegati in Gazzetta Ufficiale).

Milestone Q2-2023. Adozione completa di tutte le norme necessarie per l'effettiva applicazione della riforma (pubblicazione degli atti delegati in Gazzetta Ufficiale).

Milestone Q4-2024. Obbligatorietà di deposito digitale di tutti i documenti e gestione elettronica dei procedimenti civili. Digitalizzazione della fase di prima istanza dei procedimenti penali. Creazione di un database delle decisioni civili gratuito e completamente accessibile.

Target Q2-2024. Completamento delle procedure di assunzione per almeno 19.719 unità di personale per i tribunali civili e penali.

Target Q2-2024. Completamento del processo di assunzione per 158 unità di personale amministrativo nei tribunali. Step intermedi: in almeno 4 uffici giudiziari (su 8) i dipendenti sono occupati per progetti di organizzazione e raccolta dei giudizi, per la creazione del database.

Target Q4-2024. Riduzione dell'arretrato dei procedimenti civili rispetto al 2019 del 65% per la prima istanza e del 55% per la seconda.

Target Q2-2026. Riduzione dei tempi di disposizione (indicatore della durata dei procedimenti calcolato come rapporto tra i procedimenti pendenti alla fine dell'anno e quelli che sono stati conclusi) del 40% per tutte le istanze dei contenziosi civili e commerciali.

Target Q2-2026. Riduzione dei tempi di disposizione per tutte le istanze dei procedimenti penali.

Target Q2-2026. Riduzione dell'arretrato dei procedimenti civili del 90% per prima e seconda istanza.

Target Q2-2026. Riduzione dell'arretrato del 70% per i tribunali amministrativi regionali e per i Consigli di Stato.