

Il PNRR è appena iniziato e c'è già molto da fare

di Giorgio Musso

3 settembre 2021

Con l'erogazione in agosto del prefinanziamento da 25 miliardi, l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è entrata concretamente nel vivo. Già entro la fine dell'anno dovranno essere attuate 51 condizioni delle 528 complessive che scadenano la realizzazione del piano fino al 2026 e che consentono l'erogazione delle relative risorse europee. Delle 51 condizioni per il 2021, 5 erano previste per il secondo trimestre (tutte realizzate ad eccezione di una) e 4 per il terzo (ancora tutte da realizzare). Le 42 condizioni rimanenti, da completare entro il quarto trimestre, sono molte, soprattutto se paragonate a quelle dei trimestri successivi (in media 24 per ciascun trimestre). Tra queste una sfida particolare sarà soddisfare le condizioni relative alle riforme, sia per la loro numerosità (24 da completare entro dicembre) sia per la complessità di alcune di esse (come, ad esempio, le condizioni relative alle riforme del processo penale e civile).

* * *

L'erogazione dei 191,5 miliardi per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è vincolata al soddisfacimento di 528 condizioni che il Governo italiano ha concordato con l'Unione Europea.¹ Si tratta di 214 "traguardi" (*milestones*), ossia condizioni di natura qualitativa, e di 314 "obiettivi" (*targets*), ossia condizioni di natura quantitativa. Secondo le schede tecniche del PNRR, 51 condizioni dovranno essere realizzate già entro la fine del 2021 per sbloccare la prima tranche di finanziamenti (dopo il sopra citato prefinanziamento) da 24,1 miliardi, di cui 11,5 miliardi a fondo perduto e 12,6 miliardi a prestito.

¹ Si veda: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-528-condizioni-della-commissione-europea-per-il-recovery-fund>

Cosa è stato fatto finora?

Delle 51 condizioni per il 2021, 5 traguardi erano da completare entro giugno (secondo trimestre) e 4 entro settembre (terzo trimestre). Non sono invece previsti obiettivi entro il terzo trimestre.

Le condizioni per giugno sono state tutte soddisfatte tranne il traguardo relativo all'investimento in "Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo" (Important Projects of Common European Interest, IPCEI).² Il traguardo prevedeva la pubblicazione da parte del Ministero dello sviluppo economico (MISE) di un invito alle imprese a manifestare interesse per gli IPCEI che verranno finanziati attraverso le risorse del PNRR.³ Le 4 condizioni realizzate riguardavano invece l'entrata in vigore della legislazione relativa a:

- governance del PNRR;
- semplificazione delle procedure amministrative per l'attuazione del PNRR;
- semplificazione del sistema degli appalti pubblici;
- rafforzamento della capacità amministrativa della PA per l'attuazione del PNRR (ovvero, la legislazione per l'assunzione del personale da destinare all'implementazione del piano).⁴

Le prime tre sono state adottate a maggio con il DL 77/2021, mentre l'ultima a giugno con il DL 80/2021. Considerando la complessità degli atti legislativi approvati già entro la prima scadenza, il mancato raggiungimento di un traguardo non sembra inficiare sul promettente inizio del piano.

Le condizioni previste per settembre devono invece essere ancora tutte completate. Tuttavia, queste non sembrano particolarmente complesse

² Gli IPCEI sono progetti in specifici ambiti individuati dall'UE (microelettronica, batterie, etc..) per cui è concesso agli Stati Membri erogare finanziamenti pubblici a soggetti privati senza violare la disciplina degli aiuti di Stato.

³ Non è chiaro il motivo per cui la pubblicazione della manifestazione di interesse non sia ancora avvenuta; tuttavia, tramite il PNRR potrebbero essere finanziati anche IPCEI già approvati (come nell'ambito della microelettronica e delle batterie), per i quali è stata quindi già pubblicata la manifestazione d'interesse da parte del ministero.

⁴ Nello specifico, il traguardo prevede l'entrata in vigore della legislazione per l'assunzione di 2.800 tecnici da destinare alle pubbliche amministrazioni del Sud e di 1.000 esperti da destinare alle amministrazioni locali. Da notare che sono successivamente emerse difficoltà riguardo l'effettiva assunzione dei 2.800 tecnici (per mancanza di domande). È questo un caso in cui l'introduzione di un vincolo procedurale (l'entrata in vigore della rilevate legislazione) non è sufficiente a ottenere il risultato desiderato. Comunque, nelle schede tecniche non è presente un corrispondente obiettivo quantitativo per l'assunzione dei 2.800 tecnici.

(trattandosi soprattutto di passi procedurali), ed è quindi probabile che vengano tutte soddisfatte entro la scadenza prevista.⁵

Cosa resta da fare entro la fine dell'anno

Le 42 condizioni da attuare tra ottobre e dicembre includono 2 obiettivi e 40 traguardi. Si tratta di un numero rilevante, dato che le condizioni stabilite per ciascun trimestre dal 2022 al 2026 sono in media 24, quasi la metà di quelle previste per il quarto trimestre 2021.⁶

I due obiettivi da realizzare sembrano facilmente raggiungibili. Il primo prevede che almeno 4.000 PMI ricevano finanziamenti, a partire dal primo gennaio 2021, dal fondo 394/81 gestito da SIMEST (società del gruppo CdP).⁷ Fra l'altro, già in primavera, con il rifinanziamento del fondo stabilito dal decreto "Sostegni Bis" (DL 73/2021), circa 3.000 imprese hanno presentato domanda per ricevere i finanziamenti già il giorno seguente il rifinanziamento del fondo.⁸ Il secondo obiettivo prevede invece il completamento delle procedure di assunzione di 1.000 esperti per l'attuazione del PNRR. Anche questo appare un obiettivo fattibile, visto il numero contenuto di assunzioni da fare. Tuttavia, il suo raggiungimento presenta due insidie: primo, un'eventuale recrudescenza dell'epidemia in autunno potrebbe rallentare l'espletamento dei concorsi; secondo, le procedure di assunzione potrebbero non portare all'individuazione dei profili professionali richiesti, come avvenuto la scorsa primavera con il "Concorso Sud".⁹

Dei 40 traguardi previsti per il quarto trimestre, 16 si riferiscono a investimenti e 24 a riforme. I traguardi relativi agli investimenti, seppur numerosi, appaiono tutto sommato raggiungibili, visto che si tratta perlopiù di interventi di natura progettuale piuttosto che esecutiva. Basti pensare che, tra i 16 traguardi relativi agli investimenti, ben 10 prevedono l'adozione di atti legislativi

⁵ I quattro traguardi previsti per settembre sono: adozione di uno o più decreti per rifinanziare e ridefinire la politica di investimento del fondo 394/81 gestito da SIMEST per l'internazionalizzazione delle PMI (vedi anche condizioni per il quarto trimestre); adozione di un decreto ministeriale che stabilisca i criteri attraverso i quali verranno selezionati i progetti proposti dai comuni nell'ambito dell'intervento "progetti faro di economia circolare"; adozione di un decreto ministeriale per l'approvazione di un piano operativo di monitoraggio e previsione dei rischi idrogeologici; adozione di un decreto ministeriale che istituisca il "Fondo impresa donna" a sostegno dell'imprenditoria femminile.

⁶ Si noti, tuttavia, come anche per gli anni successivi il maggior numero di condizioni ricada nel quarto trimestre.

⁷ Il fondo 394/81 di SIMEST si occupa di erogare finanziamenti per l'internazionalizzazione di PMI.

⁸ Si veda: <https://www.simest.it/media/comunicati-e-news/dettaglio-comunicato/simest-riaperto-il-fondo-394.-nel-primo-giorno-3mila-domande>

⁹ Si veda: <https://www.informazionefiscale.it/concorso-sud-nuovo-bando-autunno-2021>

propedeutici alla realizzazione degli investimenti stessi, e 4 la definizione di politiche d'investimento di fondi dedicati al turismo.¹⁰

Discorso diverso vale per i traguardi associati alle riforme, sui quali sorge qualche dubbio che possano essere tutti completati entro l'anno vista la numerosità e la complessità di alcuni. In particolare, dei 24 traguardi previsti per dicembre, 5 si riferiscono a riforme orizzontali, 3 a riforme abilitanti e 16 a riforme settoriali (Tavola 1).¹¹

Tra i traguardi relativi alle riforme orizzontali, i più difficili da conseguire sono quelli che riguardano le riforme del processo penale e civile. Questi prevedono l'approvazione del Parlamento di due leggi delega con cui il Governo potrà poi adottare i decreti legislativi e attuativi che definiranno il contenuto specifico delle due riforme.¹² Ad oggi, però, è stato espresso soltanto il voto favorevole della Camera (e non ancora dal Senato) per la legge delega sulla riforma del processo penale. Un altro traguardo che potrebbe creare qualche difficoltà è quello che prevede, sempre entro la fine dell'anno, l'approvazione di un'ulteriore legge delega per la riforma del quadro in materia d'insolvenza. I restanti due traguardi relativi a riforme orizzontali sembrano invece meno insidiosi, prevedendo: i) l'istituzione di un sistema di traguardi e obiettivi per la pianificazione, l'esecuzione e il finanziamento dei progetti ricompresi nell'ambito del fondo complementare al PNRR; ii) l'adozione di un sistema di archiviazione per monitorare l'attuazione del PNRR.

Tra i traguardi relativi alle riforme abilitanti la più rilevante è "l'entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici". Il secondo traguardo riguarda "l'entrata in vigore delle disposizioni legislative per la revisione della spesa pubblica", titolo altisonante ma che sembra essere limitato ad aspetti procedurali sulla conduzione delle *spending review* per le amministrazioni centrali, con un "rafforzamento" (non meglio specificato) del ruolo del Ministero dell'Economia e della Finanze "nella valutazione ex ante, nei processi di monitoraggio e nella valutazione ex post, in modo da consentire l'esecuzione completa delle revisioni e il conseguimento degli obiettivi". Nulla viene detto su quanto ambiziosi tali obiettivi debbano essere. Anche la terza misura ha portata limitata, prevedendo solamente la pubblicazione di una relazione sulle

¹⁰ Due investimenti sono inoltre già stati avviati: si tratta della normativa per la proroga di "Ecobonus" e "Sismabonus" e di quella per mettere i crediti d'imposta "Transizione 4.0" a disposizione dei potenziali beneficiari.

¹¹ Le riforme orizzontali sono quelle di interesse trasversale a tutte le missioni del PNRR; le riforme abilitanti sono quelle funzionali a garantire l'attuazione del PNRR; le riforme settoriali sono quelle specifiche delle missioni del PNRR.

¹² L'adozione dei decreti legislativi e dei decreti attuativi costituiscono altri due traguardi che dovranno essere completati rispettivamente entro la fine del 2022 e la metà del 2023.

possibili azioni per ridurre alcuni aspetti dell'evasione fiscale (relativi alla fatturazione elettronica).

I 16 traguardi relativi alle riforme settoriali prevedono interventi mirati e quindi più facili da raggiungere. Tuttavia, il mero volume della legislazione che deve essere approvata è di per sé impressionante. Inoltre, anche su quest'area alcuni traguardi potrebbero risultare spinosi, come l'adozione di una legge quadro sulle disabilità o l'approvazione della riforma del sistema di istruzione terziaria (comprensiva di riforma delle classi di laurea, delle lauree abilitanti e dei dottorati).

La Commissione dovrà anche valutare la qualità delle riforme approvate in termini di corrispondenza con le caratteristiche concordate per le riforme stesse. In proposito, però, la descrizione riportata sulle schede tecniche dei traguardi riguardanti le riforme appare piuttosto generica. La Commissione avrà quindi un elevato grado di discrezionalità quando dovrà esprimersi sul raggiungimento dei traguardi previsti e decidere se il progresso fatto è sufficiente per erogare la relativa tranche di finanziamenti.¹³

Un'ultima annotazione riguarda le riforme che il Governo intende iniziare quest'anno anche se non sono formalmente coperte da traguardi o obiettivi per fine 2021. Due sono le più importanti. La prima è la riforma fiscale che non è parte del PNRR (in quanto non può essere finanziate da risorse temporanee come quelle del PNRR). La seconda è quella della concorrenza. Il PNRR prevede che sia approvata ogni anno una legge sulla concorrenza, ma la prima scadenza, relativa alla approvazione della legge sulla concorrenza "per il 2021", è relativa alla fine del 2022. Il governo sembra intenzionato a muoversi già quest'anno nell'iter parlamentare ben sapendo il tempo che fu necessario per approvare l'ultima legge sulla concorrenza (quella approvata nel 2017).

¹³ Si noti inoltre che il regolamento istitutivo del Recovery and Resilience Facility (lo strumento che finanzia i PNRR) non prevede criteri specifici ai quali la Commissione è tenuta ad attenersi per la valutazione del raggiungimento di traguardi e obiettivi, richiedendo infatti solo una generica valutazione di conseguimento soddisfacente di tali condizioni. Si veda: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-528-condizioni-della-commissione-europea-per-il-recovery-fund>

Tav. 1: Le riforme per cui sono previsti traguardi nel Q4 del 2021

Orizzontali
Entrata in vigore della legge delega per la riforma del processo civile
Entrata in vigore della legge delega per la riforma del processo penale
Entrata in vigore della legge delega per la riforma del quadro in materia di insolvenza
Istituzione di un sistema di traguardi e obiettivi per il funzionamento del fondo complementare al PNRR
Istituzione di un sistema di archiviazione per monitorare l'attuazione del PNRR
Abilitanti
Entrata in vigore di tutta la legislazione, i regolamenti e gli atti attuativi necessari per il sistema degli appalti pubblici
Entrata in vigore di disposizione legislative per migliorare l'efficacia della revisione della spesa pubblica
Pubblicazione di una relazione sulle possibili azioni per ridurre l'evasione fiscale
Settoriali
Entrata in vigore dei decreti legge per la riforma "Processo di acquisto ICT"
Entrata in vigore dei decreti legge per la riforma "Cloud first e interoperabilità"
Entrata in vigore di un decreto legislativo per promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile
Entrata in vigore di un decreto legge per semplificare i criteri di valutazione di progetti relativi al TPL
Entrata in vigore di protocolli d'intesa tra MiTE e alcune regioni per ridurre la frammentazione del numero di operatori fornitori di servizi idrici.
Entrata in vigore di un programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico
Entrata in vigore di una modifica legislativa per accelerare l'iter di approvazione dei contratti di programma tra MIMS e RFI
Entrata in vigore di una modifica normativa che riduce il tempo di autorizzazione dei progetti ferroviari
Entrata in vigore di linee guida per classificazione del rischio e la valutazione della sicurezza dei ponti
Trasferimento della titolarità di ponti e viadotti di strade di 2° livello ai titolari di strade di 1° livello
Entrata in vigore del decreto riguardante lo Sportello Unico Doganale
Entrata in vigore della riforma dell'istruzione terziaria (classi di laurea, lauree abilitanti e dottorati)
Entrata in vigore della legislazione per modificare le norme vigenti in materia di alloggi per studenti.
Entrata in vigore del decreto interministeriale che istituisce il programma GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori) e il Piano nazionale nuove competenze
Entrata in vigore della legge quadro sulle disabilità
Entrata in vigore del regolamento per semplificare le procedure e rafforzare il ruolo del commissario nelle zone economiche speciali (ZES)

Fonte: Elaborazioni Osservatorio CPI

OCPI