Next Generation EU: la struttura dei “Recovery Plan”

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | February 25, 2021

‘Where were you when I fell from grace
A frozen heart, an empty space […]
I just hang on, suffer well.
Sometimes it’s hard, it’s hard to tell’
Suffer well – Depeche Mode [1]
(Playing the Angel, 2005, Track # 3)

Pochi giorni fa è stato finalmente pubblicato sulla GUUE (Serie L 57 del 18.02.2021) il Regolamento che disciplina il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** (Reg. (UE) 2021/241). [2]
Il testo definitivo del Regolamento ha subito molteplici cambiamenti significativi – soprattutto nell’ambito del Capo I e del Capo II – rispetto alle proposte che erano state

avanzate il 28.05.2020 dalla Commissione con la Comunicazione COM(2020) 408.
Il Regolamento, rispetto alle proposte iniziali della Commissione, si caratterizza in primo luogo per una certa razionalizzazione degli obiettivi, anche se continuano ad apparire troppo numerosi sia gli ambiti di intervento, sia gli stessi obiettivi. [3]
Questi, come confermato dalle *guidelines* sui **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)** del 22 Gennaio scorso, sono stati riordinati nell'ambito dei seguenti sei "pilastri" (aree di intervento di pertinenza europea come recita l'articolo 3):
1) transizione verde;
2) trasformazione digitale;
3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti);
4) coesione sociale e territoriale;
5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi;
6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

Vincoli di concentrazione tematica stringenti delle risorse sono previsti solo per i primi due "pilastri". Gli Stati dovranno concentrare il 37% delle risorse sulla transizione verde ed il 20% su quella digitale.

Gli Stati, per accedere alle risorse, sono chiamati a presentare, entro il 30 Aprile di quest'anno, dei PNRR che dovranno caratterizzarsi per un'elevata coerenza con:
• i quattro pilastri della "**Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile 2021**" (sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica);
• i due principi "orizzontali" introdotti con l'art. 5, ossia: (i) il principio di addizionalità, per cui le spese del

Dispositivo, se non in casi debitamente giustificati, non possono sostituire spese dei bilanci statali ricorrenti; (ii) il principio "*do no significant harm*" ex art. 17 del Reg. (UE) 2020/852 (tutti gli interventi devono rispettare il principio del "non nuocere" sull'ambiente e sugli obiettivi ambientali dell'UE);
• le "Raccomandazioni specifiche per paese" del Consiglio, che chiudono il "**semestre europeo**" e, come attesta il loro nome, forniscono delle "raccomandazioni" a tutti gli Stati sugli interventi di *policy* (*in primis* le riforme di sistema) da realizzare per superare dei nodi strutturali dello sviluppo economico e sociale;
• i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), i Piani Nazionali per l'Energia e per il Clima, l'i piani per l'implementazione della Garanzia Giovani e i "piani territoriali" finanziati dal *Just Transition Fund*; [4];
• i Programmi Operativi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** (e gli Accordi di Partenariato nazionali);
• i criteri di valutazione, presentati in modo dettagliato nell'art. 19.

I PNRR dovranno anche caratterizzarsi per i seguenti elementi:
• la formulazione di una valida strategia di *policy* (*future proof*), caratterizzata da un'elevata coerenza interna di investimenti e riforme ad essi collegati (investimenti ammissibili a beneficio e riforme, peraltro, sono chiaramente definiti nelle *guidelines* della Commissione); [5]
• la concentrazione di interventi e risorse finanziarie su 7 "iniziative faro" europee, esplicitamente descritte sia nella "**Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile 2021**", sia nelle *guidelines* sull'elaborazione dei PNRR (rilasciate dalla Commissione il 17.09.2020 e poi aggiornate a Gennaio):

1. *Power up* (accelerare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili, la loro integrazione tramite "*smart grid*" e la diffusione di tecnologie pulite);
2. *Renovate* (accelerare le ristrutturazioni edilizie volte

a migliorare l’efficienza energetica di edifici pubblici e privati);
3. *Recharge and Refuel* (promuovere l’organizzazione di sistemi di trasporto sostenibili e accessibili e la diffusione di stazioni di ricarica per mezzi di trasposto “puliti”);
4. *Connect* (potenziare l’accesso a servizi digitali caratterizzati da connettività elevata, anche nelle aree più svantaggiate);
5. *Modernise* (favorire la diffusione di servizi di identificazione ed autenticazione elettronici);
6. *Scale-up* (potenziare la produzione di semiconduttori, processori sempre più potenti e di banche dati e di sistemi di *cloud* sempre più avanzati);
7. *Reskill and up-skill* (riqualificare ed aggiornare le competenze, concentrando gli investimenti, in particolare, sulle competenze digitali e sull’ulteriore potenziamento del *lifelong learning*);

• l’indicazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi (questi ultimi misurabili tramite pertinenti indicatori quantificati). [6]

Il Governo italiano ha presentato ai due rami del Parlamento una prima bozza “leggera” del PNRR – o meglio, le **Linee Guida per la definizione del PNRR (#NextGenerationItalia)** – il 15 Settembre 2020. Questa bozza è stata poi progressivamente rafforzata sulla scorta del dibattito politico-istituzionale, fino a giungere a una versione definitiva approvata dal Consiglio dei Ministri nella notte del 12 Gennaio scorso.
Il PNRR italiano elaborato dal Governo “Conte II”, anche nella sua versione ben più articolata approvata dal Consiglio dei Ministri, è stato oggetto di molteplici critiche, a parere di chi scrive assolutamente fondate, sulle quali, tuttavia, non vi è modo di svolgere analisi più approfondite in questo post. [7]
Quel che è certo è che il nuovo Governo Draghi avrà un impegno

gravoso nel migliorare fortemente il PNRR e riuscire a presentarlo entro il 30.04.2021. Come direbbero a Londra, “*the clock is ticking*”.

******

Immagine ex Pixabay

[1] In questi giorni, un anno fa, abbiamo cominciato a realizzare pienamente che il virus “proveniente dalla Cina” era arrivato anche in Italia (ma sembra che circolasse già nei mesi precedenti) e che era davvero molto pericoloso (e definire pericoloso un virus che, da allora, ha fatto quasi 100.000 morti nel nostro Paese è un eufemismo). Mi considero molto fortunato. Usando tanta tanta prudenza, fin qui sono riuscito a schivare il virus. Ma non è affatto facile andare avanti e non è neanche facile lavorare serenamente o scrivere questi post come se nulla fosse. Qualcuno mi ha chiesto il motivo per cui non scrivessi qualcosa anche sul COVID-19 e sui suoi effetti recessivi che andasse oltre l’analisi delle implicazioni sulle politiche europee. La risposta è semplice. Non sono un virologo e non mi occupo di analisi delle politiche macroeconomiche. Ciò detto, se mi si perdona uno sfogo, posso assicurare che il dramma che stiamo vivendo mette

tanta angoscia anche a me e si comincia anche a sentire tutto il disagio di una vita sospesa, in cui si ha paura ad uscire di casa. L'unica consolazione è che "soffro bene", perché fortunatamente sto bene fisicamente. Ma, come cantavano i grandissimi Depeche Mode in una canzone che in questi mesi mi torna spesso alla mente, "*I just hang on, suffer well …. It's hard to tell*".

[2] Cfr. BONETTI A. (2021), *Next Generation EU e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB, Policy Brief 1/2021 (2.02.2021); SERVIZIO STUDI DEL SENATO (2021), *Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza* (11.02.2021).

[3] L'articolo 4, nonostante la razionalizzazione degli obiettivi, continua ad elencare un numero alquanto elevato di obiettivi di medio-lungo termine – quelli che nel c.d. "approccio di quadro logico alla formulazione di progetti e programmi complessi vengono indicati come obiettivi generali – e, al tempo stesso, risultano mancare:

• l'indicazione dell'obiettivo specifico del Dispositivo e dei "risultati attesi" (obiettivi operativi, ossia funzionali al raggiungimento di quello specifico e degli obiettivi di lungo termine ossia degli impatti strutturali di un progetto o di un programma complesso);

• la formulazione di una intelaiatura strategica che indichi chiaramente i nessi causali fra obiettivi sovraordinati (quelli indicati nell'art. 4), obiettivo specifico e "risultati attesi" ed anche la *ratio* dell'assegnazione degli strumenti di *policy* agli obiettivi.

[4] Il Fondo per la transizione giusta – in Inglese *Just Transition Fund (JTF)* – è, di fatto, lo strumento volto a favorire un percorso verso la neutralità climatica (obiettivo cardine del "***Green Deal* europeo**") anche per quelle regioni europee da sempre più dipendenti dall'estrazione di combustibili fossili e a superare situazioni localizzate di forti criticità e/o rischi ambientali (in Italia interesserà certamente l'area di Taranto). Verrà attuato nell'ambito della "politica di coesione" dell'UE, proprio per il fatto che

anch’esso concorre agli obiettivi di coesione territoriali e sociali dell’UE, sulla base di piani territoriali che interesseranno “*transition zones*” al livello NUTS III della nomenclatura statistico-territoriale dell’UE (province e parti di province).
[5] La struttura dei PNRR è delineata in modo dettagliato dall’art. 19 del Reg. (UE) 2021/241.
[6] L’articolo 18, punto (i) richiede che i PNRR riportino i “traguardi” e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell’attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 Agosto 2026.
L’art. 2, con un linguaggio tanto aulico e pomposo, quanto poco chiaro, definisce «“traguardi e obiettivi” le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per traguardi i risultati qualitativi e per obiettivi i risultati quantitativi».
Un altro aspetto molto discutibile del Regolamento (UE) 2021/241 è che viene istituito un autentico “**quadro di valutazione della ripresa e della resilienza” (art. 30)**, ma sia nell’art. 29 sia nell’art. 30 si riconosce di fatto che, al momento, ancora non sono disponibili gli “indicatori comuni” che saranno utilizzati per monitorare gli avanzamenti dei “***Recovery Plan***” e per stabilire in corso d’opera se “traguardi” e “obiettivi” saranno stati raggiunti oppure no. Ambedue gli articoli si limitano a rinviare a degli atti delegati sugli indicatori che potranno essere emanati entro fine anno.
[7] La bozza del PNRR rilasciata dal Governo “Conte II” appare troppo sbilanciata su spese a breve termine. Invece, come ha rimarcato in un contributo recente Marcello Messori (2021, p. 4), i fondi assegnati all’Italia «devono essere utilizzati non per le spese correnti (tranne quelle per la ricerca e per l’educazione o la formazione, che sono così contabilizzate) ma per realizzare investimenti, a meno che le spese correnti non siano uno strumento essenziale per l’attuazione di riforme strategiche». Cfr. MESSORI M. (2021), *Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria*

opportunità; LUISS SEP, Policy Brief 1/2021.