

Il metodo di Next Generation è valido ma bisogna fare di più per la fiducia nella Ue

di Marco Buti e Marcello Messori

I Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) sono stati relegati sullo sfondo della politica economica sia in Italia che in altri Paesi dell'Unione europea (Ue). Eppure, l'effettiva distribuzione fra gli Stati membri dei fondi del Dispositivo di ripresa e resilienza (Recovery and resilience facility, Rrf), pari a circa il 90% della dotazione di Next Generation-Eu (Ngeu), dipende dall'attuazione dei Pnrr. Il Rrf si fonda, perciò, su una metodologia innovativa incentrata sui piani nazionali.

Nel redigere i loro Pnrr, i Paesi della Ue hanno dovuto specificare le riforme e gli investimenti da realizzare negli anni 2021-2026 in funzione delle proprie carenze strutturali e in coerenza con le priorità europee. Ciascuno dei conseguenti piani, vagliato dalla Commissione europea e approvato dal Consiglio della Ue, ha riservato alle transizioni "verde" e digitale una quota ingente (almeno il 57%) delle spese programmate, garantendo al contempo la salvaguardia della coesione sociale. Esso si è articolato in un insieme di traguardi qualitativi (*milestone*) e di obiettivi quantitativi (*target*) da soddisfare con cadenza trimestrale o semestrale. Fatto salvo il prefinanziamento concesso dalla Ue all'approvazione dei piani per consentire l'avvio dei progetti, ogni Paese sta incassando le previste *tranche* semestrali di finanziamento europeo solo se ha soddisfatto i traguardi e gli obiettivi previsti nel suo Pnrr.

Il metodo del Rrf ha introdotto una positiva rottura rispetto ai tradizionali programmi europei (per esempio, fondi di coesione o strutturali) che prevedono pagamenti a piè di lista per l'acquisizione dei necessari input a prescindere dai successivi risultati. Nel rispetto di vincoli centrali, i singoli Paesi

hanno infatti assunto la titolarità delle proprie strategie pluriennali per la crescita sostenibile, sopportando il rischio di perdere l'accesso ai finanziamenti europei in caso di mancata attuazione delle riforme e degli investimenti decisi. Tale metodo innovativo è apparso così promettente da essere anche applicato alle nuove regole fiscali e ai connessi Piani nazionali pluriennali: i Paesi della Ue con squilibri di bilancio possono modulare i propri aggiustamenti e allungare l'orizzonte temporale dei loro piani da quattro a sette anni. È inoltre molto probabile che lo stesso metodo venga adottato per riformare il bilancio pluriennale della Ue dopo il 2027; il che costituirebbe un progresso essenziale per un'integrazione "verticale" fra bilanci nazionali e bilancio europeo.

Purtroppo, l'attuazione dei Pnrr per il completamento del Rrf entro il 2026 sta mostrando i limiti di questa pur importante innovazione istituzionale. È positivo che i piani nazionali non si basino più su un approccio di *input* ma di *output*; ciò è però insufficiente a garantire che *milestone* e target siano indicatori affidabili dei risultati finali (gli *outcome*). Gli effettivi benefici dei Pnrr potrebbero essere disattesi anche se la gran parte degli *output* dei Pnrr venisse soddisfatta.

Il caso, che meglio chiarisce i problemi aperti nella nuova metodologia, è il Pnrr italiano. Fruendo del più elevato ammontare di risorse destinate a un singolo Stato membro, tale piano è decisivo per il successo o il fallimento dell'intera iniziativa Ngeu. Inoltre, fino a oggi, l'Italia è stata virtuosa nel soddisfacimento dei requisiti richiesti per il pagamento delle varie *tranche*: come previsto dal suo Pnrr, a luglio 2024 essa ha sottoposto alla Commissione la richiesta per il finanziamento della sesta *tranche*, relativa ai target e *milestone* del primo semestre 2024, e ha incassato la quinta *tranche*, ottenendo così il sigillo europeo al raggiungimento dei target e *milestone* relativi al secondo semestre 2023. Ne risulta che l'Italia ha già ricevuto oltre il 58% dei finanziamenti europei a essa destinati dal Rrf; e ha buone probabilità di ottenere le *tranche* previste (a meno di piccoli scostamenti) fino al termine del 2025.

Purtroppo, questo quadro brillante si inverte con riferimento all'attuazione delle riforme e degli investimenti. I dati empirici, relativi alle spese effettuate per i progetti del Pnrr italiano, sono

aggiornati con ritardo e in forme opache. Comunque, come suggerisce anche l'ulteriore revisione del piano effettuata nel 2024 dal governo italiano, a ottobre scorso tali spese non raggiungevano la metà dei fondi europei del Rrf già incassati. Senza accadimenti davvero straordinari, vi è quindi una probabilità molto bassa che l'Italia riesca a canalizzare, entro il 2026, i finanziamenti europei previsti dal Pnrr verso i beneficiari finali. Se così accadesse, il rispetto dei criteri di *output* non troverebbe corrispondenza in termini di *outcome*.

Il caso italiano è solo un esempio per mostrare che, pur segnando rilevanti progressi, il metodo del Rrf non basta a chiudere lo scarto fra grado di soddisfacimento di target e *milestone* e quella effettiva attuazione dei contenuti dei Pnrr che è cruciale per una crescita sostenibile. Questa vulnerabilità caratterizza anche i Pnrr di altri Stati membri. Una delle cause fondamentali dipende dalla scelta di molti governi di posporre i più costosi investimenti e le più impegnative riorganizzazioni, derivanti dalle riforme, agli ultimi semestri di attuazione del proprio Pnrr. Ciò ha reso difficile un efficace monitoraggio *ex ante* da parte della Commissione e ha rinviato la verifica della necessaria coincidenza fra *output* e *outcome* alla conclusione del Rrf (ossia, a una fase *ex post*).

È probabile che la vulnerabilità del metodo del Rrf spinga i maggiori beneficiari a richiedere un prolungamento della scadenza del programma oltre il 2026. Anche se una tale concessione fosse interpretabile come una conquista da parte di questi beneficiari, una simile soluzione rischierebbe di minare il metodo del Rrf e di compromettere la reciproca fiducia, in quanto eliminerebbe il nesso fra titolarità delle scelte e assunzione di responsabilità a livello dei singoli Paesi. L'effetto sarebbe di ridurre il Ngeu a un grande programma *una tantum*.

A fronte delle sfide epocali che la Ue ha di fronte, si pagherebbe così un costo ben maggiore dei vantaggi di breve periodo. È invece più promettente insistere sul metodo del Rrf, intensificando gli sforzi per realizzare accettabili *outcome* dei Pnrr e per disegnare efficaci piani fiscali-strutturali e rafforzare il futuro bilancio della Ue. Il metodo del Rrf potrebbe così sfociare in un accentramento dei finanziamenti che implichi anche l'accentramento degli investimenti per priorità comuni. Le

conclusioni del recente vertice europeo di Budapest, dedicato all'agenda Draghi, indicano che i leader europei hanno un'inadeguata consapevolezza della posta in gioco.