



Rafforzare il PNRR senza “riscriverlo” è possibile. Le opportunità di REPowerEU e Fondi strutturali

di Luciano Monti

Docente di Politiche dell’Unione europea alla Luiss

Policy Brief n. 23/2022

Per potenziare risorse ed effetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la strada della “riscrittura” dello stesso PNRR non è né fattibile né credibile. Tenere conto delle mutate circostanze però è ragionevole e legittimo. In questo Policy Brief si suggerisce al prossimo Governo italiano di tentare di rimodulare l’attuale Accordo di Partenariato 2021-2027 stretto con la Commissione europea, riprogrammando le risorse destinate ai Programmi operativi nazionali (PON) che ammontano complessivamente a 26,6 miliardi di euro (tra fondi europei e cofinanziamento nazionale) per il periodo 2021-2027, ad oggi in negoziazione con Bruxelles. Parliamo di PON in elaborazione presso i Ministeri, la maggioranza dei quali ricoprono anche il ruolo di amministrazioni titolari di componenti e investimenti del PNRR. Risorse peraltro destinate in larga parte a interventi nei medesimi ambiti perimetrati dalle missioni del PNRR. Una strada da percorrere parallelamente a un’altra iniziativa diplomatica a Bruxelles, insieme ad altri Stati membri, per finanziare REPowerEU e il relativo nuovo capitolo PNRR mediante emissioni comuni di debito europeo, unico modo per fare fronte all’attuale crisi energetica senza ricadere in egoismi nazionali e “senza dividerci – per citare il Presidente del Consiglio uscente Mario Draghi – a seconda dello spazio dei nostri bilanci nazionali”.



Nel dibattito sul futuro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sarebbe bene fare piazza pulita di approcci ideologici e poco circostanziati che non hanno molto a che fare con l'interesse nazionale ed europeo. Dopo la fumosa querelle elettorale "riscrittura del PNRR sì\riscrittura del PNRR no", ecco le opposte fazioni che si sfidano al grido di "facciamo come il Portogallo!" o "mai come il Portogallo!", all'indomani della proposta del Governo di Lisbona di rivedere i cronoprogrammi delle riforme e degli investimenti europei alla luce della crisi energetica. Personalmente ho già sostenuto che in Italia "se qualcosa dobbiamo cambiare dell'attuale PNRR, quelle sono le sue modalità d'attuazione; è in tale ambito che si registrano difficoltà che non sono tra l'altro legate al futuro cambio di Governo. Una riflessione sul punto è tanto più urgente considerato che se il 2022 è stato in sostanza l'anno delle riforme e dei bandi, il 2023 sarà l'anno dei 'target', vale a dire dei cantieri che cominciano a realizzare le opere e assicurare servizi e incentivi programmati" (Policy Brief n.22/2022, "Prima di cambiare il PNRR, meglio cambiare passo sulla sua attuazione"). Di conseguenza il nuovo Governo dovrà accelerare sui processi amministrativi e sull'adeguamento della Pubblica amministrazione, come ad ampliare le "tubature" attraverso le quali scorrono e scorreranno i nuovi finanziamenti, così da superare l'atavica resistenza della nostra P.A. a recepire certe innovazioni. Urgenza determinata anche dal fatto che buona parte di queste risorse proviene da prestiti e non da contributi europei.

Un negoziato possibile e realistico per rafforzare il PNRR

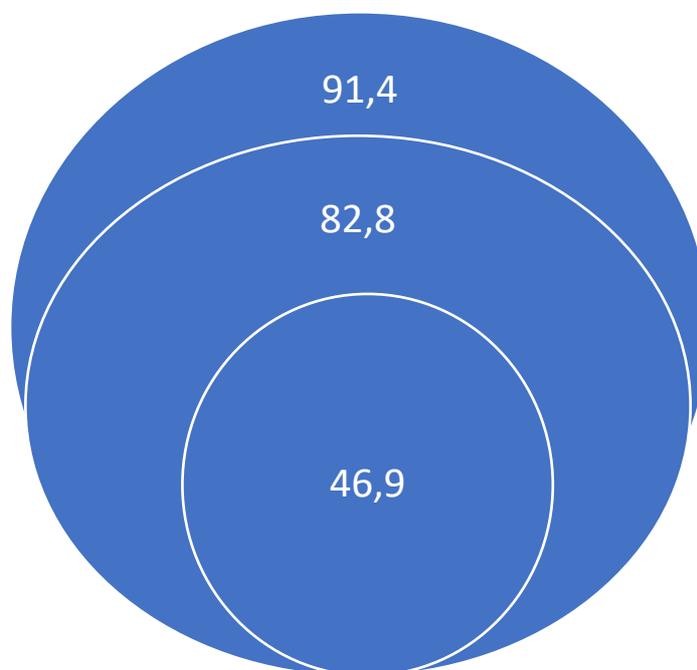
Ritengo inoltre che ora non sia il momento di avviare un negoziato con la Commissione europea (e gli altri Paesi membri) per la riprogrammazione del PNRR ai sensi dell'art 21 del regolamento 241/2021. C'è invece l'opportunità di provare a rimodulare l'attuale Accordo di Partenariato, peraltro recentemente approvato (luglio 2022), mantenendo inalterate le risorse per i programmi operativi regionali e riprogrammando le risorse destinate a finanziare i programmi operativi nazionali che ammontano complessivamente a 26,6 miliardi di euro (tra fondi europei e cofinanziamento nazionale) previsti per il periodo 2021-2027, ad oggi in negoziazione con Bruxelles. Parliamo di una decina di Programmi operativi nazionali (PON) in elaborazione presso i Ministeri, la maggioranza dei quali ricoprono anche il ruolo di amministrazioni titolari di componenti e investimenti del PNRR. Risorse peraltro destinate a interventi nei medesimi ambiti perimetrati dalle missioni del PNRR: in particolare 3,78 miliardi per la scuola, 5,6 miliardi per la ricerca e l'innovazione (entrambe ascrivibili alla Missione 4 del PNRR "Istruzione e ricerca"), 4 miliardi per inclusione e lotta alla povertà, 3 miliardi per aree metropolitane e città medie del Sud (ascrivibili alla missione 5 del PNRR "Inclusione e coesione"), infine 5 miliardi per giovani, donne e lavoro (a supporto delle priorità trasversali del PNRR).

Non è invece perseguibile in alcun modo – si badi bene – la strada della rimodulazione delle risorse programmate a suo tempo per la politica di coesione europea 2014-2020 e riallocate nel corso della fase pandemica più acuta. Se è vero, come appare dalla rilevazione della banca dati Cohesiondata della Commissione europea sotto riprodotta, che le risorse ancora non spese dall'Italia sono 44,4 miliardi di euro (il 49% del totale programmato, cioè 91,4-46,9, vedi figura 1 sotto), non bisogna infatti dimenticare che la grande maggioranza delle



somme residue è stata già impegnata (82,8 miliardi pari al 90,5% di quanto programmato e in gran parte spesa ma ancora non rendicontata a Bruxelles. La Commissione europea, infatti, considera “spese” esclusivamente le risorse destinate ad azioni ritenute ammissibili, rendicontate dall’autorità di gestione e controllate dall’autorità di audit. Le somme realisticamente ancora impegnabili inoltre sono maggiormente in capo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Figura 1 - Fondi di investimento europei 2014-2022.
Rilevazione implementazione al 30/09/22 (in miliardi di euro)



Fonte: CohesionData Commissione europea

Ben diversi, lo ripetiamo, i margini di manovra sulle risorse dell’Accordo di partenariato 2021-2027 nella sua componente riservata alle amministrazioni centrali dello Stato che da una parte non sono state ancora programmate ma soltanto pianificate, e dall’altra potranno godere delle misure di semplificazione e accelerazione degli investimenti previste per il PNRR dal D.L. 77/2021 (“governance”). Inoltre, l’attuale Accordo di partenariato prevede espressamente un’azione comune con il PNRR “di fronte a fabbisogni particolarmente rilevanti” in tema, tra l’altro, di Energia, Sanità e Capacità amministrativa. Senza contare che dei cinque obiettivi tematici previsti per la politica di coesione, il quarto - “un’Europa più sociale e inclusiva” - e il quinto - “un’Europa più vicina ai cittadini” - potrebbero rafforzare proprio alcune delle componenti del PNRR maggiormente sotto pressione. Si tratterebbe naturalmente di riprogrammare una parte dell’Accordo di partenariato, ma una volta



approvata la modifica dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) il negoziato con Bruxelles non appare impossibile.

Possibilità di investimento sul dossier “energia”

In soccorso a questa soluzione per potenziare risorse ed effetti del PNRR, arriva inoltre la proposta della Commissione europea di aprire un “nuovo capitolo” dei PNRR dei Paesi membri, interamente dedicato all’energia. “La Commissione invita gli Stati membri ad aggiungere ai rispettivi PNRR esistenti un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU, vale a dire diversificazione dell’approvvigionamento energetico e riduzione della dipendenza dai combustibili fossili”, si legge nel documento COM (2022) 230 del 18 maggio scorso. Di recente sono state anche pubblicate le linee guida operative (“*Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU e Commission proposal for the Regulation on REPowerEU chapters in recovery and resilience plans*”) per procedere proprio in tal senso qualora la proposta della Commissione fosse accettata dal Consiglio.

In sintesi, il negoziato italiano potrebbe muoversi in tre direzioni tra loro sinergiche:

- 1) Una rimodulazione con Bruxelles dell’Accordo di partenariato nella componente riservata ai Ministeri, prima che questi ultimi portino in approvazione i loro Programmi operativi nazionali.
- 2) Una ridefinizione della proposta della Commissione europea relativa all’introduzione del capitolo Energia nei PNRR nazionali, che allo stato attuale premetterebbe di “riversare” nel nuovo capitolo del PNRR italiano solo circa 3,5 miliardi rispetto ai circa 26,6 miliardi disponibili nell’Accordo di partenariato italiano sopra richiamato.
- 3) Un negoziato con gli altri Paesi membri per riconsiderare l’ipotesi di finanziare REPowerEU e il relativo nuovo capitolo PNRR mediante Eurobond e non a valere sull’attuale bilancio comunitario (ipotesi quest’ultima che peraltro lascia perplessa la stessa Corte dei Conti europea ma che rappresenta un compromesso raggiunto con i cosiddetti “Paesi frugali”).

Visti i tempi stretti, quantomeno la prima azione dovrebbe essere realizzata di concerto con l’attuale Governo, mentre le altre due imporrebbero di verificare tempestivamente i canali diplomatici attivabili con le Cancellerie. L’attuale congiuntura politica e diplomatica – con l’ostilità che serpeggia tra molti Stati membri dopo la presentazione da parte del Governo tedesco di un piano nazionale da 200 miliardi di euro per contenere il caro bollette che rischia di spiazzare altre scelte politiche comuni – potrebbe accrescere il numero di potenziali alleati di una proposta italiana di cui altri Paesi europei, come la Spagna, beneficerebbero.

Per tutte le ragioni fin qui elencate, sarebbe infine utile ragionare sulla possibilità di creare, presso la Presidenza del consiglio dei Ministri, una struttura in grado di coordinare quella che potrebbe essere definita la “nuova programmazione unica per la coesione, la ripresa e la resilienza”, per coordinare gli interventi da realizzarsi con le attuali risorse del PNRR, quelle rinvenienti dal “nuovo capitolo Energia” del PNRR, del Fondo di Sviluppo e coesione, dei fondi strutturali e della PAC.