
L'AVANZAMENTO DI NEXT GENERATION EU IN UN CONFRONTO EUROPEO

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, estrapolata dal Paper “**Osservatorio PNRR**” pubblicato dal The European House – Ambrosetti. La presente nota ha come *focus* l'avanzamento di Next Generation EU in un confronto europeo.

Premessa

Nel febbraio 2021, l'Unione Europea ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza RRF come pilastro centrale del programma Next Generation EU. L'obiettivo principale di questo strumento finanziario innovativo era quello di fornire un supporto diretto e tempestivo agli Stati membri per affrontare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19 e promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva. Con una dotazione di 724 miliardi di Euro a prezzi correnti, il RRF segna un precedente nella storia finanziaria dell'Unione per la sua portata e la sua ambizione, mirando non solo alla ripresa economica ma anche al rafforzamento della resilienza e alla preparazione per affrontare future crisi.

L'obiettivo specifico del RRF è duplice: da un lato, stimolare una ripresa rapida e resiliente tramite il sostegno finanziario a riforme e investimenti strategici delineati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli Stati membri; dall'altro, indirizzare l'Europa verso un modello di crescita più verde, più digitale e più resiliente. Per raggiungere tali obiettivi, il RRF pone un'importante enfasi sulla performance, legando l'erogazione dei fondi al raggiungimento di specifici traguardi e obiettivi, in una logica di incentivo alla realizzazione effettiva di riforme strutturali e di progetti d'investimento ambiziosi.

Il regolamento al fine del monitoraggio prevede che la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una “valutazione intermedia” dell'attuazione del dispositivo *Mid Term Evaluation*, una “valutazione ex post” nel 2028 e una “valutazione globale del dispositivo e del suo impatto”, una volta che le misure incluse nei piani per la ripresa saranno pienamente attuate.

La valutazione intermedia contenuta nella relazione di valutazione della Commissione segue gli orientamenti per legiferare meglio: valuta i progressi compiuti fino al 31 dicembre 2023 nel conseguimento delle finalità del regolamento istitutivo in termini di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE. Sebbene sia troppo presto per valutare appieno l'impatto del dispositivo, la relazione di valutazione fa il punto sui progressi compiuti e sugli insegnamenti tratti, sulla scorta di una consultazione pubblica e di uno studio esterno indipendente.

Mid Term Evaluation

In data 21 febbraio 2024, la Commissione europea ha presentato la Valutazione di medio termine sul Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza, prevista dall'art. 32 del Regolamento (UE) 2021/241. La valutazione di metà termine offre un'analisi preliminare dei progressi compiuti nell'ambito dell'attuazione dei Piani Nazionali degli Stati membri. Basandosi sui tre criteri di valutazione stabiliti nelle Linee Guida per una migliore Regolamentazione della Commissione Europea - *efficacia, efficienza e coerenza* - mira a offrire una visione olistica dei primi risultati e delle aree di miglioramento del dispositivo.

Ebbene, nel guardare complessivamente all'andamento del NextGenerationEU nel periodo 2021-2023, i commissari si compiacciono dei risultati conseguiti finora, a maggior ragione se parametrati alle numerose difficoltà che si sono dovute affrontare nel frattempo, dal conflitto russo-ucraino alla crisi energetica, dall'elevata inflazione alle catastrofi climatiche. Con gli aiuti del Dispositivo, ad esempio, si sono risparmiati oltre 28 milioni di megawatt ore (MWh) di consumo energetico, oltre 5,6 milioni di famiglie in più hanno ora accesso a internet e quasi 9 milioni di persone hanno potuto beneficiare di misure di protezione dalle catastrofi legate al clima.

A metà del suo ciclo di vita, perciò, ne esce un quadro più che soddisfacente, il Next Generation EU continua a sostenere la ripresa economica e a promuovere cambiamenti positivi in tutta l'UE, finanziando progetti di efficienza energetica, energie rinnovabili e digitalizzazione, aiutando i giovani ad acquisire le competenze e contribuendo alla crescita del settore a zero emissioni. Di seguito si riporta per singolo criterio l'analisi dei progressi compiuti.

Efficacia

L'efficacia del RRF viene misurata in termini di progresso verso il raggiungimento degli obiettivi specifici definiti nei PNRR.

Al 1° febbraio 2024, la Commissione ha ricevuto richieste di pagamento da 24 Stati membri e ha erogato quasi 225 miliardi di euro. Questa cifra comprende 157,2 miliardi di euro erogati in seguito alla presentazione di richieste di pagamento per il raggiungimento di milestone e obiettivi; 56,6 miliardi di euro sono, invece, oggetto dei prefinanziamenti concessi agli Stati membri fino al 31 dicembre 2021 e 10,4 miliardi di euro dei prefinanziamenti REPowerEU erogati tra il dicembre 2023 e il 1° febbraio 2024; 144,0 miliardi di euro dell'importo totale erogato agli Stati membri riguardano il sostegno a fondo perduto e 80,2 miliardi di euro i prestiti.

Al 1° febbraio 2024, 1.153 milestone e obiettivi, sono stati giudicati soddisfacenti e altri 1.238 sono stati segnalati dagli Stati membri come completati. Ciò rappresenta un tasso di avanzamento pari a circa il 38% del numero totale di tappe e obiettivi previsti dal RRF. Circa il 75% delle tappe e degli obiettivi previsti entro la fine del 2023 sono stati valutati dalla Commissione come soddisfacenti o sono stati segnalati come completati dagli Stati membri. Inoltre, il 1° febbraio 2024, la Commissione sta valutando 18 richieste di pagamento che, se valutate positivamente, aumenteranno significativamente la quantità di tappe e obiettivi raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati membri nel prossimo futuro. Dei 1.153 obiettivi raggiunti, 632 contribuiscono a misure del RRF legate alle riforme e 521 a misure legate agli investimenti.

Alla data del presente rapporto, solo Italia e Portogallo hanno ricevuto la quarta rata, tuttavia, in termini di avanzamento percentuale dei fondi erogati, la Francia risulta lo Stato con percentuali raggiunti maggiori.

Questo è dovuto alla differente allocazione delle risorse e degli obiettivi nel corso del piano: complessivamente, la Francia ha suddiviso l'importo totale in 5 rate da raggiungere, rispetto alle 10 di Italia e Portogallo. La Spagna, nonostante abbia ricevuto la terza rata, risulta molto lontana in termini di stato avanzamento, tenuto conto del fatto che con la nuova revisione del piano i fondi previsti sono stati aumentati per quasi 100 miliardi e, di conseguenza, sono aumentate il numero di milestone e target da raggiungere da 416 a 595.

A metà percorso del RRF 12 Paesi sono ancora alla prima rata, mentre 3 Stati Polonia, Ungheria e Belgio, non hanno presentato alcuno stato avanzamento per ricevere rate aggiuntive rispetto all'importo ricevuto con il prefinanziamento.

Nessuna milestone o obiettivo inizialmente valutato come soddisfatto dalla Commissione è stata successivamente revocata da uno Stato membro.

La Commissione stima che circa la metà dell'aumento previsto degli investimenti pubblici tra il 2019 e il 2025 derivi da investimenti finanziati dal bilancio dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Contrariamente alle crisi precedenti, gli investimenti pubblici in Europa sono aumentati durante la pandemia di COVID-19 e la successiva crisi energetica, passando dal 3,0% nel 2019 al 3,3% nel 2023 (stima). Secondo le previsioni nel 2024 gli investimenti pubblici raggiungeranno il 3,4% del PIL.

L'attività economica è tornata ai livelli pre-pandemia e la disoccupazione è scesa a livelli record, attestandosi al 6% circa. Dalla modellizzazione economica della Commissione emerge che NextGenerationEU ha le potenzialità per aumentare il PIL reale dell'UE finanche dell'1,4% nel 2026, rispetto a uno scenario senza NextGenerationEU. Questi risultati non includono l'atteso e significativo impatto di stimolo alla crescita delle riforme indicate nei piani nazionali, con effetti nel lungo periodo. Secondo le previsioni l'occupazione nell'UE salirà finanche dello 0,8% nel breve periodo.

Efficienza

L'analisi dell'efficienza si concentra sul rapporto tra i costi sostenuti e i benefici generati dal dispositivo. Nonostante l'inevitabile complessità amministrativa derivante dall'introduzione di un nuovo strumento finanziario, il RRF ha dimostrato una capacità notevole di canalizzare rapidamente le risorse finanziarie verso gli obiettivi prefissati. Tuttavia, la procedura di revisione dei Piani e l'onere amministrativo associato alla gestione del dispositivo sono stati percepiti da alcuni Stati membri come punti di criticità che potrebbero essere oggetto di ulteriori ottimizzazioni.

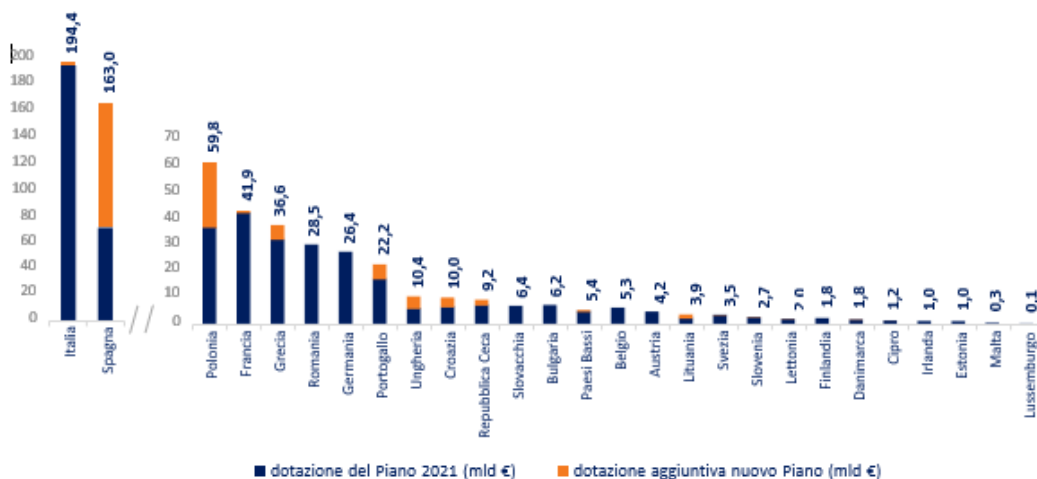
Tenuto conto del fatto che al 2023 la verifica tra costi sostenuti e benefici generati dallo strumento sia ancora di difficile valutazione, uno strumento per valutare l'efficienza dei Piani è anche la revisione richiesta dagli Stati Membri.

Indipendentemente dalla revisione realizzata per l'integrazione di RepowerEU, alcuni Paesi hanno chiesto fondi aggiuntivi. In particolare, Spagna e Polonia hanno richiesto ex post l'utilizzo dei prestiti per importi che ammontano al 163% dell'importo originario per la Spagna e al 70% per la Polonia.

La Spagna, a metà percorso, ha richiesto di usufruire degli 84 miliardi di euro di prestiti disponibili, ai quali in un primo momento aveva rinunciato. È stato, inoltre, incluso il capitolo di REPowerEU che ammonta a più di 8 miliardi e un trasferimento di 58 milioni di euro della quota spagnola della riserva di adeguamento alla Brexit. Le modifiche proposte alle misure del piano originale tengono conto degli effetti delle interruzioni della catena di approvvigionamento e dell'inflazione molto elevata registrata nel 2022. Esse seguono anche

la revisione al rialzo dell'allocazione delle sovvenzioni del RRF della Spagna, da 69,6 miliardi di euro a 77,2 miliardi di euro, con un aumento di circa 7,6 miliardi di euro. Tutte queste modifiche rendono il piano modificato presentato di circa 163 miliardi di euro.

La revisione del piano italiano, invece, comprende solo i 2,8 miliardi ai sensi del regolamento REPowerEU. Il nuovo Piano ha una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, a fronte dei 191,6 miliardi del PNRR originario.



Dotazione iniziale dei Piani (2021) e integrazioni ricevute con la revisione (2023), Euro Mld. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.

Coerenza con le Politiche dell'Unione Europea

Il RRF è stato progettato per essere pienamente coerente con le priorità e le politiche dell'Unione Europea, in particolare in relazione alle transizioni verde e digitale. La stretta integrazione con il processo del Semestre Europeo e l'attenzione alle raccomandazioni specifiche per paese hanno rafforzato questa coerenza, garantendo che gli investimenti e le riforme sostenuti dal RRF contribuiscano in modo significativo agli obiettivi complessivi dell'UE.

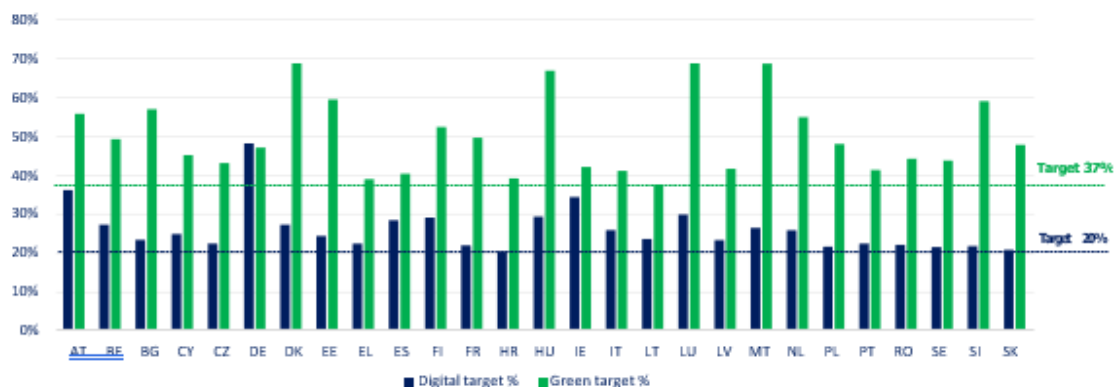
Secondo le linee guida della Commissione Europea gli Stati Membri devono esplicitare nel proprio piano la coerenza delle strategie con le priorità del Green Deal Europeo e in che modo ogni riforma e investimento rispetti il principio "*Do not significant harm*". Inoltre, ogni piano è tenuto ad allocare almeno il 37% dei fondi in progetti a supporto e mitigazione della transizione climatica e almeno il 20% dei fondi alla trasformazione digitale.

Prima della revisione del 2023, l'Italia, insieme alla Croazia e l'Irlanda, avevano destinato solo la quota del 37% delle risorse, posizionandosi sotto la media europea pari al 43,5%, mentre Paesi quali il Lussemburgo e la Danimarca sveltano in classifica riservando alla transizione verde circa il 60% dei fondi disponibili. Grazie alla revisione e all'introduzione di molti obiettivi di REpowerEU la percentuale green dell'Italia è salita al 41%, ma rimane in comunque sotto la media europea che è aumentata al 50%.

In merito alla quota destinata alla transizione digitale non sono state apportate ingenti modifiche. L'Italia ha aumentato dal 25% al 26% la percentuale dei fondi, in linea con la media europea. Tra le

percentuali più elevate destinate al digitale, invece, la Germania con il 48% e l'Austria con il 36%, si distanziano particolarmente rispetto alle percentuali allocate dagli altri Stati Membri.

Tutti gli Stati risultano coerenti in termini di requisiti minimi in termini di risorse allocati ai due grandi filoni del RRF, transizione green e trasformazione digitale.



Percentuale di fondi RRF assegnati ai target Digital e Green. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.

L'obiettivo immediato del RRF rimane quello di sostenere la ripresa economica e costruire una resilienza duratura alle crisi future. Ciò implica non solo completare l'attuazione dei PNRR ma anche garantire che le riforme e gli investimenti intrapresi producano i risultati attesi in termini di crescita sostenibile, coesione sociale ed economica e transizione verde e digitale.

La valutazione continua dei progressi e l'adattamento delle strategie sono essenziali per affrontare efficacemente le sfide emergenti e sfruttare al meglio le opportunità. La Commissione Europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri, dovrà continuare monitorare attentamente l'attuazione dei PNRR, pronta a proporre aggiustamenti qualora si rendano necessari per rispondere a nuove sfide o per correggere eventuali deviazioni dagli obiettivi prefissati. Con il termine del 2026 che segna la fine dell'attuale periodo di implementazione del RRF, è fondamentale valutare le prospettive future e il potenziale impatto a lungo termine del dispositivo sulla coesione economica, sociale e territoriale dell'UE.

Le esperienze maturate nell'attuazione del RRF offrono lezioni preziose per la progettazione di futuri strumenti di finanziamento dell'UE. La natura basata sulle performance del RRF, il suo approccio orientato agli obiettivi e la sua capacità di adattarsi a contesti in evoluzione sono aspetti che potrebbero ispirare la creazione di nuovi dispositivi di sostegno finanziario, in vista del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE a partire dal 2028.

Guardando al futuro, il RRF si pone come un catalizzatore per il rafforzamento della resilienza economica e sociale dell'UE e per la promozione di una crescita sostenibile e inclusiva. Gli investimenti in transizioni verde e digitale, insieme alle riforme strutturali sostenute dal RRF, sono destinati a lasciare un'eredità duratura, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di clima, digitalizzazione e coesione.