

**QUADERNI
DELLA RIVISTA**

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI



Recovery Fund
e ruolo della
Corte dei conti



Quaderno n. 1/2021

Direttore responsabile: Tommaso Miele

Comitato scientifico

Presidente: Francesco Saverio Marini

Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Vincenzo Cerulli Irelli – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giuseppe Recinto – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio.

Fascicoli speciali e Quaderni della Rivista

Coordinamento: Alberto Avoli

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 1/2021

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



© Corte dei conti
Inaugurazione anno giudiziario 2021
Roma, 19 febbraio 2021

Indice

Prefazione, Alberto Avoli	3
Marco Villani, <i>Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee</i>	5
Harald Bonura e Bernardo Giorgio Mattarella, <i>Brevi note sulla relazione 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari: una "voce chiara" tra vecchi mali e nuovi bisogni</i>	9
Marco Villani e Sergio Vasarri, <i>La Governance del Recovery fund ed il sistema dei controlli</i>	19
Paolo Casalino, <i>Recovery and Resilience Facility: genesi, finalità, modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione europea</i>	25
Angelo Maria Quaglini, <i>Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti</i>	33
Gian Paolo Boscariol, <i>L'attività parlamentare di indirizzo e controllo dei fondi strutturali dell'Unione Europea</i>	41
Gabriella De Stradis, <i>Next Generation Eu: sfruttare le potenzialità di un piano ambizioso</i>	47
Nicola Patrizi, <i>La crisi pandemica ha riaperto il dibattito sull'importanza del corretto impiego dei fondi europei, non solo il Recovery Fund ... Quali condizioni per riuscire a spendere i fondi a disposizione</i>	51
Sabato Vinci, Anna Maria Biscotti, Eugenio D'Amico, <i>Il "Meccanismo europeo di stabilità (Mes)", con particolare riferimento al programma "Pandemic Crisis Support". Una prospettiva d'indagine economico-aziendale</i>	59
Francesco Fimmanò, <i>Recovery Found ed aiuti di Stato</i>	73

PREFAZIONE

di Alberto Avoli

L'Italia è impegnata a superare gli ultimi tornanti prima di raggiungere l'impervio valico oltre il quale si apre (o, almeno, si dovrebbe aprire) la vallata fiorita con i colori dell'arcobaleno, la vallata del "*Recovery Fund*", ovvero, per dirla con la lingua di Dante, del "Fondo europeo di recupero", indispensabile per superare le avversità conseguenti alla pandemia.

Il Fondo, strettamente connesso al *budget* comunitario, è finanziato anche attraverso l'emissione di *bond*, rappresentando un'ambiziosa risposta all'emergenza sanitaria.

Il Fondo, infatti, si pone l'obiettivo strategico di risolvere la crisi economica pandemica attraverso un programma di sviluppo strutturale con particolare riferimento alla green economy, alle infrastrutture, all'integrazione delle reti informatiche.

L'approvazione del *budget* comunitario da parte del Parlamento europeo è stata salutata da manifestazioni di "giubilo" quasi unanimi, andando a recuperare il tradizionale *gap* di sfiducia di molti (troppi) cittadini del continente nei confronti delle Istituzioni, dei valori fondanti l'Unione, e del consapevole orgoglio di appartenenza alla comunità continentale. Comunità improntata al principio solidaristico e al rispetto dei diritti civili ritenuti caratteristici del patrimonio condiviso da tutti i popoli europei.

Come forse è inevitabile, il legittimo compiacimento è andato oltre quella moderazione e quella sobrietà, che avrebbero dovuto caratterizzare la comunicazione pubblica, travalicando così non di rado nella retorica reiterazione di messaggi meramente celebrativi.

Per questo, è urgente superare questa fase ed entrare in quella successiva, nella quale il *Fund* dovrà declinarsi in progetti concreti, certi nella tempistica, con sviluppo attraverso procedure prioritariamente volte alla ottimizzazione della efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa di gestione.

Il *Fund*, infatti, collega la filosofia economica del reperimento delle risorse attraverso politiche di "indebitamento utile" all'obiettivo di raggiungere concretamente e individualmente i cittadini, incrementando il loro benessere in termini qualitativi e quantitativi.

È dunque urgente procedere dalla "poesia della ideazione del progetto" alla "prosa" della definizione dei programmi di gestione, alla chiara specificazione delle procedure, alla previsione degli indicatori e dei parametri di coerenza.

Questo passaggio, necessariamente imminente, costituisce uno snodo essenziale, nel quale la strategia valoriale andrà a confrontarsi (talora con rischi di collisione) con i vincoli delle capacità operative e gestionali delle strutture preposte alla materializzazione del "sogno" e delle sue aspettative.

È qui che si mette in gioco la credibilità di ciascun Paese e, in particolare, dell'Italia, spesso destinataria di pregiudizi – talora ingenerosi, ma purtroppo spesso con reale fondamento – circa la sua idoneità e capacità di sfruttare al meglio le risorse di provenienza comunitaria.

Il Governo italiano, dunque, è chiamato a dare definitivo assetto al Piano nazionale di ripresa e resilienza per l'impiego delle risorse messe a disposizione dal Fondo di recupero europeo: e deve valutare con attenzione costruttiva le scelte di priorità per non correre il rischio di dare vita ad un generico elenco di obiettivi ovvero alla individuazione solo per sommi capi degli ambiti e dei settori principali di intervento.

Non solo: la struttura del Piano deve comprendere indicazioni chiare circa le procedure di gestione, i centri di imputazione delle responsabilità, le modalità di verifica e di correzione "in corso d'opera".

Gli eventuali errori in questa fase potrebbero produrre gravi ripercussioni sulla efficacia del *Fund* e del conseguente Piano nazionale con ricadute pericolose sulla credibilità delle Istituzioni comunitarie e nazionali, offrendo validi argomenti alle ragioni delle componenti sovraniste presenti in tutta l'Unione.

Molto breve è, infatti, lo spazio che separa la speranza dal disincanto, l'illusione dalla disillusione.

Ed è proprio su questi versanti che il Piano incontra la Corte, ovvero, per essere più precisi, che la Corte incontra il Piano.

Tre sono in particolare gli ambiti specifici nei quali si rivela di imprescindibile utilità il "connubio": nella fase di predisposizione degli obiettivi e dei progetti (dove potrà essere opportunamente valorizzata l'esperienza maturata dalle attività di controllo racchiuse nelle numerose relazioni settoriali), nella individuazione dei moduli di verifica e di controllo (in corso e finali), nella chiara declinazione del regime delle responsabilità.

La Corte si presenta a questo incontro con l'orgoglio della propria tradizione, unito alla vigorosa e consolidata sensibilità ad intercettare le aspettative dinamicamente poste dalla sfida dei tempi.

"Il giorno nuovo non si guarda con gli occhi di ieri": la saggezza del popolo siberiano ben sintetizza il legame fra tradizione e innovazione, fra la lettura sempre necessaria delle radici del passato e la loro proiezione innovativa nel futuro.

La realizzazione del Piano non può dunque prescindere dalla chiara definizione dei modelli di verifica e di controllo, volti nel loro organico complesso sia a monitorare la coerenza dell'azione gestoria rispetto agli obiettivi, sia a certificare la rispondenza dei procedimenti alle regole d'azione come preventivamente definite in un'ottica sostanzialista, sia infine a costituire un baluardo alle incursioni corruttive della criminalità organizzata, facilmente ipotizzabili vista la ricchezza del "piatto".

Le regole a presidio dell'azione amministrativa non dovranno avere un carattere straordinario ed eccezionale: ciò costituirebbe un'evidente contraddizione con le finalità del Piano, nel suo apprezzabile intendimento di promuovere riforme strutturali strategiche anche nell'apparato amministrativo.

La semplificazione dei procedimenti deve essere portata avanti in modo permanente, attraverso la rimodulazione delle regole ordinarie. Regole che, però, una volta poste dal Decisore (politico in primo luogo) non possono non avere il carattere della cogenza, anche quando sviluppino procedimenti improntati a caratteri di flessibilità.

Il primo quaderno del 2021, nel solco dei precedenti, si proietta in un ambizioso programma editoriale di lungo respiro che vede impegnata la *Rivista* in un investimento culturale imperniato sul confronto permanente fra la magistratura contabile ed il mondo accademico e della dottrina, fra la magistratura contabile e le altre giurisdizioni, fra la magistratura contabile e la dirigenza pubblica, fra la magistratura contabile e le realtà esponenziali della società e dell'economia, fra la magistratura contabile e i decisori politici.

I "Quaderni", infatti, nel loro approfondimento monografico – assieme ai numeri "speciali" – vogliono offrire un determinante contributo al cammino della *Rivista*, volto ad assumere nel panorama nazionale un ruolo non tanto e non solo di pubblicazione informativa di servizio riferita ai molteplici contributi giurisprudenziali dell'Istituto, quanto uno strumento di confronto dialettico su questioni di attualità maggiormente significative per le gestioni pubbliche.

Quaderno dopo quaderno si darà dunque conto del ruolo istituzionalmente più "intrigante" della Corte, quello cioè di magistratura di tutela dell'interesse pubblico, di magistratura al servizio dei cittadini.

RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEI CONTROLLI SULL'IMPIEGO DELLE RISORSE EUROPEE

di Marco Villani (*)

Gli interventi di finanza pubblica europea, divenuti imprescindibili in questa fase storica del nostro Paese, prevedono ordinariamente il supporto di attività di monitoraggio, controllo e *audit*. Proprio i programmi europei, sia quelli a gestione diretta – come ad esempio Erasmus, Horizon, Life, solo per citare i più noti –, sia quelli a gestione concorrente con Stati membri e regioni – i Pon e i Por –, hanno introdotto nei nostri approcci culturali e metodologici la logica del *project cycle management*, in cui il monitoraggio e il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche.

Un sistema ciclico e sempre più attento ai risultati concreti, dunque, dove l'equilibrio tra le diverse fasi ed il rispetto dei tempi di realizzazione costituisce il modello di riferimento, dettagliato e ribadito nella normativa generale così come negli atti di indirizzo e di gestione specifici, tra cui i cosiddetti Sistemi di gestione e controllo che regolano il ciclo di vita degli investimenti cofinanziati da risorse europee, nazionali e regionali.

Nulla di sconosciuto rispetto al vasto ambito del "controllo" che la Carta costituzionale riserva alla competenza della Corte dei conti.

Se le attività di controllo rivestono un'importanza fondamentale in tempi ordinari ed in ogni momento della realizzazione di investimenti usuali, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari con investimenti sfidanti per nuove dimensioni – sia in termini di tempi di attuazione sia per la mole delle risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Recovery e Next Generation Eu*, che si vengono a sommare al programma settennale dei fondi europei 2021-2027.

L'Ue, a pari del nostro Paese, prevede nel suo assetto istituzionale un organo preposto ad un'attività di *audit* e controllo sui conti pubblici: la Corte dei conti. La Corte dei conti italiana – come rappresentato dal Presidente Guido Carlinò all'apertura dell'anno giudiziario – ha bene inquadrato il momento, i suoi fabbisogni, le implicazioni e le risposte da porre in essere. L'attività di pianificazione muove dalla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 5, comma 1, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera 20/2020) e dalla Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (delibera 1/2021). Un momento in cui la Corte ritiene "necessaria una riflessione sulle tipologie e le modalità di esercizio dei controlli da mettere in campo nel corso del 2021".

La Corte è consapevole del necessario aggiornamento della progettazione in corso e che "non è dato ancora sapere quando saranno realmente disponibili le ingenti somme del *Next Generation Eu* (Ngeu) e degli altri fondi previsti per il rilancio delle economie dei paesi dell'area dell'euro negli anni successivi a quelli interessati dalla pandemia", ma che "appare però sin da ora chiaro che le attività delle sezioni centrali e regionali di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante", fino al punto di affermare che "è necessario quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo".

Il ruolo riservato dalla normativa europea alle funzioni di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, conflitto d'interessi e frodi soggetti alla Corte dei conti europea nelle fasi di programmazione ed affidamento, realizzazione e verifica *ex post* dei *target* e dei *milestone* in termini di *output*, è imprescindibile e racchiuso nel più ampio concetto di *audit*. Il massimo garante per lo Stato italiano di tale contrasto ad ogni forma di irregolarità non può che essere la Corte contabile nazionale.

È indispensabile, infatti, valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali saranno impiegate le ingenti risorse provenienti dall'Unione europea nei programmi di spesa, riferendo al Parlamento e alle assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili. In tale prospettiva è più che mai necessario che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate secondo canoni uniformi sia a livello centrale sia a livello territoriale. A tal fine è necessario che nelle delibere annuali di programmazione dei controlli, le sezioni di controllo centrali e regionali, tenendo conto delle nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee, prevedano specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego di dette risorse (1).

(*) M. Villani è magistrato della Corte dei conti.

(1) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020 (n. 20/SSRRCO/INPR/20), Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021, Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 5, comma 1, par. 1.

Risorse importanti, in grado di aumentare decisamente il volume complessivo a disposizione del nostro Paese: la Corte segnala, infatti, come l'Italia sia il quarto Paese per ammontare di risorse accreditate dall'Ue, dopo Polonia, Francia e Germania (nel 2018 era il quinto Paese) ed è quarta come "contributore netto" dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2019 che nel medio periodo, ma i fondi del Ngeu e quelli strutturali invertiranno probabilmente la posizione dell'Italia (2).

L'intero sistema istituzionale italiano è chiamato ad un enorme salto di qualità, per non perdere un treno che stavolta sembra davvero l'ultimo; salto di qualità che non può essere caratterizzato solo da strumenti derogatori, ma che deve essere supportato da un miglioramento della *performance* e da una nuova visione rispetto allo svolgimento dei ruoli. Tra questi, la vigilanza ed il controllo non possono essere abdicati in nome di una maggiore efficienza, laddove l'efficienza – riducendosi ad una presunta mera accelerazione – facilmente andrebbe a detrimento dell'efficacia.

È infatti vero che, per dirlo con le parole della Corte dei conti, "la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale sarà principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi resi possibili dal Ngeu che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, dovranno accrescere il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi finali. La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento e la tempestività nella realizzazione appaiono quindi cruciali per garantire una ripresa dell'economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile. Il Paese dovrà dimostrare in altre parole un *mix* di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni" (3).

Pertanto, migliori *performance*, non minori controlli. In quest'ottica, "si conferma e si rafforza, innanzitutto, la necessità di fornire il proprio contributo per monitorare che le scelte assunte per intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. È infatti fondamentale fornire elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Con l'avvio del *Recovery Plan* tale necessità di verifica, di cui si dovrà far carico *in primis* la stessa amministrazione pubblica, verrà inevitabilmente ad ampliarsi e a costituire un elemento comune a tutte le aree del controllo. È in questo ambito che la Corte potrà svolgere un ruolo attivo – al pari di quanto richiamato dalla Corte dei conti europea – sull'utilizzo dei fondi di fonte europea per Ngeu cui sono ancorate le prospettive di ripresa nel breve termine". Nello specifico "si tratterà di monitorare il tiraggio dei progetti, il relativo stato di avanzamento e il rispetto delle finalità per le quali i fondi stessi sono assegnati all'Italia. La previsione di forme di controllo concomitante (secondo quanto previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) relativamente a detti progetti per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potrà contribuire alla credibilità del piano di ripresa e resilienza italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei" (4).

Attenzione sugli interventi straordinari, senza però sottostimare il raccordo e la necessaria interazione con politiche e investimenti ordinari, che rappresentano il corollario inscindibile di ogni azione: "condizione imprescindibile affinché lo sforzo messo in campo possa tradursi in effetto macroeconomico di rilievo, inoltre, è l'addizionalità degli investimenti pubblici inseriti nel Piano di ripresa e resilienza" (5). Per tale motivo la Corte si impegna a verificare l'avanzamento del pacchetto di investimenti infrastrutturali "extra Ngeu", affinché "non si disperdano risorse importanti già stanziare e programmate e non vi sia un effetto sostitutivo degli interventi inclusi nel Piano di ripresa e resilienza" (6).

Anche in questo le attività di controllo andranno rimodulate proprio in una logica integrata: "La valutazione dei risultati conseguiti consentirà anche di verificare in che misura gli investimenti attivati sono aggiuntivi o sostitutivi rispetto alle prestazioni "ordinarie". La Corte dei conti dovrà naturalmente continuare a svolgere un ruolo di ausilio alle amministrazioni pubbliche nell'impiego delle risorse provenienti dall'Unione europea. Un'attività volta a seguire l'attuazione nel tempo dei programmi, avendo come riferimento la qualità della spesa e la tempestività della realizzazione dei singoli interventi. I due regolamenti Ue 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio hanno introdotto ampi margini di flessibilità per l'utilizzo dei fondi Sie della programmazione 2014-2020 ancora non spesi. Si tratta di risorse rilevanti (pari a 4,9 miliardi per le sole regioni, a 5,3 miliardi per i programmi operativi nazionali), con possibilità di rendicontazione pari al 100% del contributo comunitario (7).

Di cruciale importanza sarà dunque un'indagine più puntuale su "cosa sia stato effettivamente finanziato con la riprogrammazione e con quali risultati, sia a livello regionale che nazionale", di certo con un cambio di paradigma "per rispondere appieno alle difficoltà del momento l'attività di controllo deve fare un passo ulteriore per essere percepita non più solo a presidio di un efficiente utilizzo delle risorse, ma anche per la capacità di contribuire al rispetto sostanziale del rapporto di servizio che lega le istituzioni locali e le comunità. Ferma l'attenzione per una corretta gestione

(2) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

(3) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 2.

(4) *Ibidem*, par. 3.

(5) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, cit., p. 47.

(6) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 29.

(7) *Ibidem*, par. 3.

delle risorse, va sviluppata, infatti, l'attività a presidio della qualità dei servizi resi nei diversi contesti territoriali verificando il rispetto effettivo dei diritti di cittadinanza. Vi è sempre maggior bisogno di un soggetto istituzionale che punti a evidenziare eventuali carenze e a sottolineare diversità non accettabili nella qualità dell'offerta pubblica. E ciò specie in tema dei servizi sanitari, sociosanitari, assistenziali, educativi e per il lavoro. Andrà poi rafforzato l'impegno per contribuire, attraverso l'attività di controllo, ad evidenziare le aree di spesa su cui è possibile intervenire con processi di razionalizzazione". A tal fine "la presenza diffusa e il continuo monitoraggio delle gestioni locali svolto dalle sezioni regionali in raccordo con quelle centrali può consentire un esame delle istanze e un monitoraggio delle esigenze provenienti dai territori, contribuendo alla composizione degli interessi dei diversi livelli di governo e delle diverse aree del Paese" (8).

Una missione rinnovata per la Corte, pronta a svolgere il proprio ruolo di "ausilio" mettendo in campo competenze e doti di adattamento rappresentate dal Presidente Guido Carlini durante la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, nella quale ha evidenziato che "per consentire la ripresa economica" di cui i fondi europei costituiscono il motore, la Corte è pronta al "monitoraggio dei programmi con riferimento alla qualità della spesa e alla tempestività della realizzazione dei singoli interventi".

Le parole del Presidente sono state la puntuale risposta al Presidente Draghi che, nella stessa occasione, aveva chiesto alla Corte, quale magistratura autonoma, indipendente, efficiente ed intransigente, di controllare il corretto impiego di queste risorse tese ad "investire sul futuro".

Con questi presupposti, proprio a partire dal 2021, l'attività di analisi della Corte "si svilupperà su due diversi fronti strettamente connessi: il monitoraggio dell'efficacia delle misure assunte per accelerare la realizzazione degli investimenti e l'analisi dei progetti in corso di realizzazione a seguito dei programmi affidati alle amministrazioni centrali e territoriali avviati negli ultimi anni e che sono stati ulteriormente finanziati anche con l'ultima legge di bilancio". Particolare attenzione sarà riservata alle misure riconducibili alle principali missioni individuate per il Ngeu: gli adeguamenti infrastrutturali previsti per il settore dei trasporti, per la digitalizzazione, per l'assistenza sanitaria, anche alla luce degli investimenti richiesti dall'emergenza Covid, per le strutture educative, per il risparmio energetico e per la gestione del ciclo dei rifiuti. Si comincerà dall'esame delle fasi di impianto che riguardano la struttura organizzativa, la selezione dei progetti e le caratteristiche complessive dell'intervento programmato (9).

È tuttavia necessario porre grande considerazione ad un cambio di approccio al controllo: "va segnalata infatti la peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale". Una forma di prova dell'utilità e dell'efficacia delle misure adottate, anche alla luce del piano di riforme adottate che riguarderanno, tra l'altro, la giustizia civile, il mercato del lavoro ed il sistema tributario. In questo quadro è necessario disporre di una struttura culturale ed organizzativa che impedisca fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri: a fronte di ciò, ogni soluzione semplificatoria non può risolversi in odiosa deroga deresponsabilizzante (10). Sempre all'apertura dell'anno giudiziario il Procuratore generale Angelo Canale ha assunto un impegno: "non un euro dovrà essere sprecato; non un euro dovrà finire nelle tasche dei profittatori, dei disonesti, dei criminali". La prova la forniscono i 27 milioni di euro di condanne per frodi nell'uso dei fondi pubblici, nazionali ed europei, inflitte nel 2020.

La Corte dei conti è quindi chiamata ad uno sforzo di supporto del sistema Paese in uno snodo cruciale a livello socioeconomico, uno sforzo migliorativo che già individua lacune e prospettive di sviluppo. A partire dalla "necessità di potenziare ed accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali [...] indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell'impegno della Corte specie nelle realtà territoriali [...]. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle assemblee elettive e ai governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l'interazione tra le sezioni consentirà l'elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell'uniformità delle analisi tra sezioni" (11).

In questo contesto una nuova finestra si apre con il controllo "concomitante", in parte nuovo, oggi rafforzato dalle recenti disposizioni normative, volto a correggere l'irregolarità anticipandola nella contestualità di un controllo svolto quasi senza soluzione di continuità accanto all'amministrazione: "In tal modo si risponde all'esigenza [...] di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine – in linea con la funzione correttiva del controllo sulla gestione – le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare". In attesa di norme puntuali, possiamo immaginare un controllo svolto in modalità "circolare" che accompagni da vicino l'azione, dalla

(8) *Ibidem*, par. 3.

(9) *Ibidem*, par. 4.

(10) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, cit., p. 47.

(11) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 14.

programmazione all'esecuzione, con una Corte autorevole – che mette in campo l'ampio spettro di competenze e conoscenze di tutte le sue sezioni – nello svolgere una funzione consultiva prima della fase del rilievo (12).

È utile ricordare che la legge 21 marzo 1958, n. 259, prevede un controllo puntuale della Corte per gli enti cui lo Stato contribuisce periodicamente affinché queste ingenti somme pubbliche siano gestite nel rispetto della legittimità e dei principi di efficacia ed economicità. È un controllo svolto da una Sezione centrale per gli enti in via documentale o con un magistrato che partecipa alle sedute del consiglio di amministrazione e di revisione. È un controllo concomitante che si svolge nel corso della gestione attiva e che non incontra limiti finanziari o amministrativi. L'esito di tale controllo si concentra in una relazione indirizzata al Parlamento per l'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza di sua competenza. Poiché sono stati appostati oltre 31,9 miliardi per il settore delle infrastrutture dei trasporti che potranno essere impiegati, ad esempio, anche attraverso contratti di programma con Rfi o Anas (con l'obiettivo di ridurre il divario Nord-Sud) o nelle infrastrutture strategiche portuali negli ambiti delle diverse autorità di sistema portuale italiane, si osserva che si tratta di enti tutti già vigilati puntualmente dalla Corte.

Non da ultimo, è opportuno un ragionamento approfondito sulla *governance* degli interventi e degli investimenti, a cui la Corte non si sottrae ricordando “la necessità che i controlli si svolgano sui risultati ottenuti da un'azione coordinata e condivisa da più amministrazioni [...] onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte, sviluppando forme di collegamento interno a partire dal raccordo con la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato [...] in raccordo con le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato [...] considerato il perimetro delle amministrazioni controllate, sempre più esteso oltre l'area dei tradizionali ministeri [...]. L'intera programmazione valorizzerà la cooperazione, già avviata, con la Sezione affari comunitari ed internazionali (in particolare in materia di gestione dei flussi migratori) e che potrà estendersi ad un contributo relativamente al ruolo delle amministrazioni centrali nell'ipotizzato piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Tale sinergia verrà sviluppata, in particolare, con riguardo alle sezioni regionali, anche in ragione della struttura del bilancio dello Stato, la cui spesa è costituita in maniera rilevante da trasferimenti verso i livelli di governo territoriali. In proposito, la Sezione centrale di controllo sulla gestione curerà modelli condivisi di istruttoria, anche d'intesa con la Sezione delle autonomie, indicando modalità e tempi per lo svolgimento delle indagini programmate in materia, valorizzando il patrimonio conoscitivo già acquisito ai fini del coinvolgimento delle sezioni regionali competenti (compatibilmente con le risorse disponibili)” (13).

In questo quadro il Consiglio di presidenza della Corte, riferendosi agli interventi, da realizzare con tempestività, declinati nel Pnrr, ha anch'esso autorevolmente auspicato che un ruolo competa anche alla Corte, a cui la Costituzione affida il compito di controllare, con le diverse modalità previste dalla legge, l'utilizzo legittimo, efficace ed efficiente delle risorse pubbliche nazionali ed europee.

D'altro canto lo stesso Trattato di funzionamento dell'Unione europea, all'art. 325, prescrive che gli Stati membri combattano contro le frodi e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace e che “gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari”. Tali sono le duplici funzioni svolte dalla Corte dei conti, alla quale è riconosciuta la giurisdizione anche per i danni cagionati direttamente al bilancio dell'Unione europea (Cass., S.U., ord. 10 settembre 2013, n. 20701; 2 dicembre 2013, n. 26935) e che vede la Commissione europea partecipare direttamente mediante intervento nei processi di responsabilità che hanno ad oggetto le frodi sui finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione (da ultimo, Corte conti, Sez. II centr. app., 30 dicembre 2020, n. 313).

Queste disposizioni del Tfeue impongono agli Stati membri un potenziamento delle misure di prevenzione e contrasto delle frodi per contribuire alla tempestiva attuazione dei programmi di investimento. In coerenza con questo presupposto è necessario mantenere, pur con i dovuti adattamenti procedurali, la cointestazione delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti quale autorevole istituzione italiana in grado di svolgere il ruolo di “garante” rispetto all'Europa e rispetto ai cittadini europei, in costante raccordo con la Corte dei conti europea come previsto dall'art. 287 del Tfeue.

* * *

(12) *Ibidem*, par. 34.

(13) *Ibidem*, par. 36.

**BREVI NOTE SULLA RELAZIONE 2020 DELLA CORTE DEI CONTI SUI RAPPORTI FINANZIARI
CON L'UNIONE EUROPEA E L'UTILIZZAZIONE DEI FONDI COMUNITARI:
UNA "VOCE CHIARA" TRA VECCHI MALI E NUOVI BISOGNI**

di Harald Bonura e Bernardo Giorgio Mattarella (*)

Abstract: La Relazione della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea rappresenta una preziosa occasione per una lettura attenta di alcune questioni legate al futuro impiego delle ingenti risorse europee messe a disposizione nell'ambito del nuovo quadro di programmazione finanziaria.

The Court of Auditor's report on financial relations with the European Union represents a valuable opportunity for a careful reading of certain issues relating to the future use of the large european resources made available under the new financial programming framework.

Sommario: 1. *La delibera n. 1/2021 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti e la spesa Ue per il settennio 2021-2027, tra Qfp e Ngeu.* – 2. *Il regolamento che istituisce il Dispositivo (Rrf) e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza.* – 3. *Le entrate del bilancio europeo, il Next Generation Eu e la "quota italiana": un rapporto complesso e le questioni "culturali" sottese. Il "chiaro" richiamo della Corte.* – 4. *La sfida Ngeu: ponte o scivolo?.*

1. *La delibera n. 1/2021 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti e la spesa Ue per il settennio 2021-2027, tra Qfp e Ngeu*

La delibera n. 1/2021, con cui la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti ha approvato la Relazione annuale per il 2020 (1) sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pur lontana da qualunque "tono forte", è destinata a irrompere – con la forza di una "voce chiara" – nell'attualità del dibattito intorno al più efficiente impiego dell'ingente quantità di risorse destinate al nuovo quadro di programmazione (2021-2027), in vista, altresì, del superamento della particolare crisi provocata dalla pandemia da Covid-19.

Il documento della Sezione di controllo, infatti, ha il pregio (anche se presentato come un possibile "limite") di collocarsi sul crinale tra la doverosa valutazione, a consuntivo, dei dati storici (incompleti, per le ragioni che si diranno) – peraltro, a chiusura "naturale" del ciclo di programmazione 2014-2020 – e la lettura dei nuovi e, in larga parte, inediti scenari aperti dalle risposte formulate dall'Unione all'emergenza sanitaria in corso e condensate nella formula (divenuta "giornalistica" e, in quanto tale, onnicomprensiva, a-tecnica, quando, addirittura, non "messianica") del c.d. "*Recovery Fund*"; dalla "revisione" e approvazione del bilancio pluriennale 2021-2027 e, infine, dalla nuova disciplina di finanziamento dello stesso bilancio.

È proprio la rilevanza di questi ultimi scenari a giustificare la scelta di "chiudere" la Relazione sulla base dei dati al 31 ottobre 2020 (e, quindi, ancora non "certificati"); o, meglio, è proprio la consistenza di tali scenari a imporre la necessità di una lettura immediata e aggiornata (ancorché non completa) dei dati in materia e, su tutto, della formulazione di una serie di indicazioni (il più delle volte implicite, ma non per questo meno "chiare") in vista (i) dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione e (ii) delle decisioni interne preordinate all'implementazione del "Piano per la ripresa dell'Europa" e, in particolar modo, del "*NextGenerationEu*", ossia dello strumento per la ripresa da 750 miliardi di euro, che dovrebbe contribuire "*a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future*" (2).

L'autonoma forza del corso naturale degli eventi, quindi, e non la lucida volontà della Commissione, del Parlamento o del Consiglio europeo, hanno determinato una situazione in cui la somma di più debolezze (l'emergenza sanitaria, la crisi economica e lo "stallo" sulla revisione del sistema delle entrate del bilancio europeo (3)), operanti nel momento

(*) H. Bonura è avvocato e docente a contratto di Diritto economico applicato presso la Libera Università di Bolzano/Freie Universität Bozen; B.G. Mattarella è professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Luiss "Guido Carli".

(1) Sulla Relazione 2019, v. M. Villani, S. Vasarri, *Relazione del 2019 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Ue e l'uso dei fondi comunitari: quali prospettive per la pubblica amministrazione italiana nelle politiche europee 2021-2027*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, fasc. 6, 62.

(2) <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu>.

(3) Si fa riferimento al mancato consenso sulle proposte di riforma contenute, tra gli altri, nel Documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione, COM(2017) 358 final del 28.06.2017 (<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52017DC0358>>); nel Libro bianco sul futuro modello di Unione europea, COM(2017) 2025 dell'1 marzo 2017 (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf>); nella Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sul documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue, 2018/C 346/20 del 24 ottobre 2017 (<<https://eur-lex.europa.eu/legal>>).

meno adatto (sovrapposizione della chiusura del vecchio ciclo di programmazione e contestuale avvio del nuovo), hanno provocato una risposta forte, fondata su un pacchetto assai articolato di misure:

1) tre strumenti immediati (c.d. “reti di emergenza”):

- a) la linea di credito *Pandemic Crisis Support* (Pcs)²⁴³ (4), basata su una linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) già esistente, denominata *Enhanced Conditions Credit Line* (Eccl);
- b) il Fondo Sure (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) per la mitigazione del rischio di disoccupazione (5), per la concessione di prestiti agli Stati membri della Ue fino a 100 miliardi di euro;
- c) un Fondo di garanzia per la pandemia di Covid-19, istituito presso la Bei e finanziato dagli Stati membri, che dovrebbe liberare – secondo le stime della stessa Bei – capitale per permettere un maggior volume di prestiti alle Pmi e alle *mid-cap* pari a 200 miliardi di euro;

2) il programma *Next generation Eu* (Ngeu), il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare il bilancio *su base temporanea*, per un ammontare pari a 750 miliardi di euro a prezzi costanti 2018, tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari e convogliati agli Stati membri tramite i programmi della Ue, per sostenere misure urgenti per il rilancio dell’economia;

3) l’incremento delle disponibilità del bilancio della Ue, ovvero il Qfp (Quadro finanziario pluriennale), rivisto per il periodo 2021-2027, con una dotazione di stanziamenti per impegni di spesa di 1.074,3 miliardi di euro, a prezzi 2018, per l’intero periodo di programmazione.

Di conseguenza, le misure adottate a sostegno della ripresa nell’area Ue porterebbero a quasi 1.300 miliardi di euro, a esclusione del Qfp 2021-2027; mentre il pacchetto complessivo, inclusivo del Qfp 2021-2027, ammonterebbe a quasi 2.400 miliardi di euro.

Il totale delle risorse del bilancio dell’Ue per il periodo 2021-2027 e del piano per la ripresa sarebbe, quindi, più precisamente, di 1824,3 miliardi di euro (6).

Il Consiglio dell’Ue ha, quindi, illustrato quali sono le caratteristiche fondamentali della complessa manovra di bilancio approvata (7):

1) i finanziamenti dell’Ue saranno orientati (per circa un terzo della spesa complessiva) verso priorità nuove e rafforzate in tutti i settori d’intervento, ivi inclusa la transizione verde e digitale;

2) in particolare, il clima rappresenta l’obiettivo vincolante per il 30% della spesa in tutti i programmi, mentre il digitale è indicato come priorità in tutti i programmi, con una riserva del 20% del dispositivo per la ripresa e la resilienza;

3) la politica di coesione (330,3 mld di euro a valere sul solo Qfp (8)) e la politica agricola comune-Pac (336,4 mld di euro a valere sul Qfp (9)) continueranno a ricevere finanziamenti significativi e a essere modernizzate per contribuire nel migliore dei modi alla ripresa economica dell’Europa e agli obiettivi ecologici e digitali dell’Ue;

4) 132,8 miliardi di euro sono destinati al settore di spesa del mercato unico, dell’innovazione e del digitale e 377,8 miliardi di euro alla coesione, alla resilienza e ai valori;

5) tali importi saranno innalzati rispettivamente a 143,4 miliardi di euro e 1.099,7 miliardi di euro, grazie a finanziamenti supplementari a titolo di Ngeu, compresi i prestiti agli Stati membri;

6) altri 350,4 miliardi di euro di finanziamenti saranno destinati al settore delle risorse naturali e dell’ambiente (373,9 miliardi di euro con il contributo di Ngeu);

7) la spesa nei settori della migrazione e della gestione delle frontiere ammonterà a 22,7 miliardi di euro (10), mentre nei settori della sicurezza e della difesa saranno spesi 13,2 miliardi di euro (8,5 mld/€ per la difesa e 4,1 mld/€ per la sicurezza);

8) i finanziamenti per il vicinato dell’Ue e per il resto del mondo ammonteranno a 98,4 miliardi di euro (85,2 mld/€ per l’azione esterna e 12,6 mld/€ per l’assistenza pre-adesione);

content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0401&from=ES>); nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma del sistema di risorse proprie dell’Unione europea (2017/2053(INI)), 2019/C 162/07 del 14 marzo 2018 (<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018IP0076>>); nella Risoluzione del Parlamento europeo sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini, 2019/2833(RSP) del 10 ottobre 2019 (<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0032_IT.pdf>).

(4) <<https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>>.

(5) Il regolamento che ha istituito il Sure (regolamento Ue 672/2020) è stato approvato il 19 maggio 2020 (<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=IT>>).

(6) <<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>>.

(7) <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>>.

(8) Al Fondo di coesione (Fc) sono riservati 42,6 mld/€; al Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), 200,4 mld/€; al Fondo sociale europeo Plus (Fse+) 88 mld/€.

(9) Al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fesr) sono riservati 77,8 mld/€; al Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga) 258,6 mld/€.

(10) 12,7 mld/€ per la gestione delle frontiere e 9,8 mld/€ per le politiche migratorie.

9) alla pubblica amministrazione europea sono riservati 73,1 miliardi di euro, tutti a valere sul Qfp (e, quindi, senza risorse aggiuntive Ngeu).

Come già detto, però, le risorse che saranno messe a disposizione degli Stati membri nei prossimi sette anni provengono da due diverse fonti: il Qfp propriamente detto e Ngeu.

Il Qfp è articolato in sette rubriche: mercato unico, innovazione e agenda digitale (per tale rubrica, la dotazione complessiva, proveniente dal Qfp e dal Ngeu, è di 143,4 mld/€); coesione, resilienza e valori (dotazione complessiva di 1099,7 mld/€); risorse naturali e ambiente (373,9 mld/€); migrazione e gestione delle frontiere (22,7 mld/€); sicurezza e difesa (13,2 mld/€); vicinato e resto del mondo (98,4 mld/€); pubblica amministrazione europea (73,1 mld/€).

Tra i programmi nuovi e rafforzati, nell'ambito del Qfp 2021-2027, spiccano, per entità delle risorse o rilevanza degli obiettivi:

1) il nuovo programma Europa digitale (6,8 mld/€), istituito per sostenere la transizione digitale e inteso a promuovere la diffusione e l'adozione su vasta scala di tecnologie digitali fondamentali, quali le applicazioni di intelligenza artificiale e gli strumenti di cibersicurezza all'avanguardia;

2) il nuovo programma Eu4Health (2,2 mld/€), diretto a fornire una base per l'azione dell'Ue nel settore sanitario, anche sulla scorta degli insegnamenti tratti durante la pandemia di Covid-19;

3) il programma Orizzonte Europa (76,4 mld/€), nel settore della ricerca e dell'innovazione;

4) il nuovo Fondo europeo per la difesa, nel settore della sicurezza e della difesa, istituito al fine di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa dell'Ue;

5) i programmi per i giovani, come il Corpo europeo di solidarietà ed Erasmus+ (è previsto che il numero di partecipanti di quest'ultimo programma dovrebbe triplicare);

6) il nuovo Fondo per una transizione giusta (7,5 mld/€), creato per sostenere le regioni più vulnerabili ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra.

Sono poi previsti alcuni strumenti specifici posti al di fuori del rispetto dei massimali fissati per il Quadro finanziario pluriennale (11), e, precisamente:

- il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (art. 8 regolamento sul Qfp), con una dotazione di 186 mln/€ e diretto al reinserimento, nel mercato del lavoro, di persone che hanno perso il loro impiego a seguito di eventi di ristrutturazione importanti e inattesi, quali crisi finanziarie o economiche;

- una riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza (art. 9 regolamento sul Qfp), con una dotazione di 1,2 miliardi di €/anno, per il rapido sostegno finanziario dell'Ue in caso di bisogno, ad esempio in caso di emergenza a seguito di gravi catastrofi;

- una riserva di adeguamento alla Brexit (art. 10 regolamento sul Qfp), dell'ammontare di 5 miliardi di euro, di cui beneficeranno gli Stati membri ed i settori economici maggiormente colpiti dalla Brexit;

- lo strumento di flessibilità, per il finanziamento di spese imprevedute specifiche (art. 12 regolamento sul Qfp), con una dotazione annua di 915 mln/€.

I 750 miliardi di euro del programma *NextGenerationEu*-Ngeu, invece, sono distribuiti, principalmente, tra il "dispositivo per la ripresa e la resilienza" (*Recovery and resilience facility*-Rrf) e l'iniziativa "Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa" (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*-React-Eu package).

Ngeu, inoltre, assegnerà ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei (quali Orizzonte 2020, InvestEu, il Fondo per lo sviluppo rurale o il Fondo per una transizione giusta).

In particolare, è prevista una dotazione di 672,5 miliardi di euro (di cui, 360 mld/€ di prestiti e 312,5 mld/€ di sovvenzioni) al Rrf; di 47,5 mld/€ al React-Eu; di 5 mld/€ a Orizzonte Europa; di 5,6 mld/€ al Fondo InvestEu; di 7,5 mld/€ al Fondo per lo sviluppo rurale; di 10 mld/€ al Fondo per una transizione giusta (Jtf); di 1,9 mld/€ a RescEu.

Al principale strumento temporaneo – il Rrf – è assegnato l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

2. Il regolamento che istituisce il Dispositivo (Rrf) e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza

Il regolamento istitutivo del programma (più propriamente, del "Dispositivo") è stato approvato dal Consiglio europeo il 10 febbraio 2021 (12).

(11) L'art. 2 del regolamento (Ue, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (a seguire, anche solo il "*Regolamento sul Qfp*"; <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=IT>>) vincola, infatti, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, nel corso di ciascuna procedura di bilancio e durante l'esecuzione del bilancio dell'esercizio interessato, a rispettare i massimali annui di spesa stabiliti nell'all. I ("massimali del Qfp"), consentendo, però, al c. 2, l'iscrizione a bilancio di alcuni stanziamenti di impegno e dei corrispondenti stanziamenti di pagamento "*al di sopra dei massimali fissati nel Qfp*" ove risulti necessario l'utilizzo delle risorse di alcuni degli strumenti speciali previsti al capo 3.

(12) <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/it/pdf>>.

Il regolamento prevede che l'accesso ai fondi del Rrf sia subordinato alla presentazione, "di norma" entro il 30 aprile 2021 (art. 18.3), di un "Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr" (*Recovery and resilience plan*), che potrebbe anche costituire un unico documento con il Programma nazionale di riforma-Pnr (par. 38) e che sarà esaminato dalla Commissione e approvato dal Consiglio.

Il Piano nazionale rappresenta l'architrave dell'intero Dispositivo. Esso deve contenere gli elementi indicati dal comma 4 dell'articolo 18 del regolamento e, tra l'altro, e in estrema sintesi, dare atto (il più delle volte, dettagliatamente) del modo in cui lo stesso (i) costituisca una risposta "completa" e "equilibrata" alla situazione socio-economica del singolo Stato membro e un contributo al perseguimento di "tutti i [sei] pilastri di cui all'articolo 3" (*transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con Pmi forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, tra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze*); (ii) contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio; (iii) rafforzi il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi Covid-19 e contribuendo all'attuazione del pilastro europeo (*European flagship*) dei diritti sociali; (iv) garantisca che nessuna misura arrechi un "danno significativo" agli obiettivi ambientali; (v) contribuisca alla transizione verde e a quella digitale (cui dovrà essere riservata una quota di risorse non inferiore al 20% della dotazione totale), nonché alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti.

Il Piano dovrà contenere, altresì, "una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione" (lett. r).

Alla fine del mese di gennaio è stato adottato un documento contenente le linee-guida per gli Stati membri ai fini della redazione dei piani nazionali (13). Le linee-guida prevedono anche un'apposita sezione dedicata ai controlli e all'attività di *audit* nell'ambito della parte 3, dedicata alle "*complementarity and implementation of the plan*".

La Commissione valuterà i piani nazionali tenendo conto delle informazioni "analitiche" sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e degli elementi forniti dallo stesso Stato, nonché di ogni altra informazione "pertinente", tra cui quelle contenute nel programma nazionale di riforma, nel piano nazionale per l'energia e il clima, nei piani territoriali per una transizione giusta, nei piani di attuazione della garanzia per i giovani e, se del caso, delle informazioni ricevute nell'ambito dell'assistenza tecnica fornita dal relativo strumento.

Nello specifico, la valutazione avverrà sulla base di quattro criteri (pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza) e di numerosi sub-criteri.

In particolar modo, sul piano dell'efficacia, verrà valutato se il Pnrr sia in grado di avere "un impatto duraturo" sullo Stato membro interessato e se le modalità proposte, compresi il calendario e i traguardi e gli obiettivi previsti, nonché i relativi indicatori, siano tali da "garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci"; sul piano dell'efficienza, invece, se i costi totali stimati siano giustificati in modo "ragionevole e plausibile" e se esista un sistema adeguato di *compliance*, tale da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, nonché a evitare la possibile duplicazione dei finanziamenti europei.

La Commissione dovrà completare il processo valutativo entro due mesi dalla presentazione ufficiale dei piani (art. 19, c. 1), mentre il Consiglio avrà, di norma, quattro settimane per esaminare la proposta della Commissione e assumere la decisione finale di esecuzione (art. 20).

Nel caso in cui un Piano nazionale non possa essere realizzato in tutto o in parte "a causa di circostanze oggettive", lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché quest'ultima presenti al Consiglio una proposta intesa a modificare o sostituire la precedente decisione di esecuzione.

Una volta che sia intervenuta la "decisione di esecuzione" da parte del Consiglio, la Commissione procede a stipulare un "accordo" con il singolo Stato membro interessato. L'accordo costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario. Il contributo finanziario massimo riconosciuto a ciascuno Stato membro sarà messo a disposizione per assegnazione nella misura del 70% fino al 31 dicembre 2022 e per la rimanente parte entro il 31 dicembre 2023 (art. 12). Ciò equivale a dire che i fondi del Ngeu dovranno essere impegnati, dai singoli Stati membri, entro il 31 dicembre 2023, con una significativa concentrazione degli impegni nel biennio 2021-2022.

In ogni caso, i pagamenti dei contributi finanziari e dei prestiti dovranno essere effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Le regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti sono contenute all'articolo 24 del regolamento. Ove i traguardi e gli obiettivi indicati nel Piano non siano

(13) Commission staff working document – *Guidance to member States Recovery and Resilience Plans*, SWD(2021) 12 final del 22 gennaio 2021, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf>.

stati, tempo per tempo, conseguiti in “modo soddisfacente”, il pagamento, totale o parziale, del contributo finanziario o, ove applicabile, del prestito è sospeso e, in caso di mancata adozione, da parte dello Stato membro, entro sei mesi dalla sospensione, delle misure indicate come necessarie dalla Commissione, lo stesso è ridotto proporzionalmente. Nel caso in cui non vengano registrati progressi “concreti” nei diciotto mesi dalla sospensione, la Commissione risolve gli accordi e il contributo finanziario è disimpegnato, mentre eventuali prefinanziamenti sono integralmente recuperati.

Il sistema concretamente messo in piedi dall’Unione Europea, quindi, dovrebbe indurre i singoli Stati membri alla presentazione di piani fondati su logiche di stretta e verificata fattibilità, al fine di evitare nefaste conseguenze sul piano degli impegni finanziari assunti, dell’impatto sui processi di crescita, della “delusione” rispetto all’enfasi posta sulla straordinaria quantità di risorse dispiegate.

3. *Le entrate del bilancio europeo, il Next Generation Eu e la “quota italiana”: un rapporto complesso e le questioni “culturali” sottese. Il “chiaro” richiamo della Corte*

Come è noto, l’articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue) prevede che l’Unione si doti dei mezzi necessari per il conseguimento dei propri obiettivi e il compimento delle sue politiche (par. 1) e che il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente “tramite risorse proprie”.

Le “altre entrate” sono costituite dall’eccedenza delle entrate e, cioè, dai residui dei pagamenti effettuati nell’esercizio precedente (nel 2018, tali entrate rappresentavano l’1% del bilancio) e da “altre fonti”, rappresentate prevalentemente dalle multe imposte alle imprese che violano le norme Ue sulla concorrenza, da restituzioni e imposte sugli stipendi (il 2% delle entrate 2018).

Le “risorse proprie”, invece, sono (i) quelle “proprie tradizionali” (principalmente, dazi doganali e prelievi sullo zucchero); (ii) i contributi degli Stati membri basati sull’imposta sul valore aggiunto (c.d. “risorsa Iva”); (iii) i contributi degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo (c.d. “risorsa Rnl”).

Quest’ultima risorsa ha funzione complementare (e, almeno storicamente, prevalente), perché interviene, in via residuale, al fine di garantire l’equilibrio di bilancio.

Dal 1° gennaio 2021, inoltre, verrà introdotto un nuovo contributo nazionale basato sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati, mentre a partire da giugno 2021, la Commissione presenterà alcune proposte sulle risorse proprie, legate a un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO₂ alle frontiere; a un prelievo sul digitale; al sistema di scambio delle quote di emissioni dell’Ue; a un’imposta sulle transazioni finanziarie; a un contributo finanziario collegato al settore societario; a una nuova base imponibile comune per l’imposta sulle società.

La novità del pacchetto di misure adottato in reazione all’emergenza sanitaria, tuttavia, è rappresentata dalla disponibilità dell’Unione di finanziare una parte delle proprie politiche (e non soltanto gli aiuti ai singoli Stati, come in passato) con fondi raccolti sui mercati finanziari con emissione di titoli obbligazionari europei a lunga scadenza (14). Ciò consentirà, tra l’altro, agli Stati membri (come l’Italia) che vogliano accedere oltre che alle sovvenzioni anche ai prestiti, di ottenere (in virtù dei meccanismi del *back-to-back loan* e per effetto del differenziale tra prezzi costanti e correnti, nonché delle condizioni particolarmente favorevoli ottenute dall’Unione (15)) un capitale potenzialmente superiore a quello da restituire e, quindi, risorse a un costo negativo.

Quest’ultima considerazione consente di apprezzare pienamente il costante richiamo, contenuto nella Relazione della Sezione della Corte, a valutare la posizione italiana in Europa non soltanto nella logica del “saldo netto” tra versamenti e accrediti (nel caso italiano, nel periodo 2013-2019, negativo per una media annua di 5,2 mld/€), quanto, piuttosto, in quella di “valore aggiunto europeo” e, cioè, di comparazione tra i risultati concretamente raggiungibili – a maggior ragione, in una situazione di crisi come quella in corso – singolarmente da ciascuno Stato membro e congiuntamente dall’Unione.

A ciò si aggiunge che l’Italia, nello specifico, sarà tra i maggiori beneficiari delle risorse illustrate.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021 calcola che lo stanziamento Ngeu in favore dell’Italia sia pari a quasi un terzo delle risorse stanziare (208 mld/€ sui complessivi 750 mld/€) (16).

(14) “*There’s a new gorilla in the bond market*”; così il *New York Times* ha significativamente salutato l’emissione dei primi due titoli europei per finanziare, per complessivi 17 milioni di euro, il Sure (<<https://www.nytimes.com/2020/10/21/business/europe-pandemic-bonds-treasury.html>>). Il giornale ha, poi, ricordato che, in passato, “*Countries like Germany and the Netherlands opposed issuing common debt because their leaders did not want to be responsible for paying back money spent in countries with low credit ratings, like Italy or Portugal. But the economic devastation caused by the pandemic changed their views*”.

(15) Ad esempio, l’obbligazione Sure a 7 anni è stata collocata a un rendimento negativo di -0,497 %, vale a dire che per ogni 105 € presi in prestito, gli Stati membri dovranno rimborsare solo 100 € alla scadenza. Il vantaggio costituito dal tasso di interesse negativo è stato, quindi, trasferito direttamente agli Stati membri beneficiari sotto forma di erogazione di prestiti *back-to-back*. L’obbligazione a 30 anni, invece, è stata fissata al valore leggermente positivo di 0,134 %, il che rappresenta comunque un ottimo risultato per questo tipo di scadenza (fonte: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_209>).

(16) Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr, Roma, 12 gennaio 2021, p. 30, <http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021.pdf>.

Aggiungendo al Rrf e al React-Eu le risorse della programmazione nazionale di bilancio e i fondi Sie/Pon e Fearr cofinanziati da risorse Ue, le risorse complessive dedicate alle sei Missioni del Pnrr nel periodo 2021-2026 raggiungono i 311,9 mld/€.

Avendo riguardo, invece, al complesso della spesa 2021-2027 e, quindi, anche ai finanziamenti del Qfp, l'Italia, soltanto a titolo di sovvenzioni (*grants*) e, quindi, al netto dei prestiti (*loans*), in base alle *maximum grant allocations* calcolate dall'Unione, dovrebbe ottenere (a prezzi correnti) un massimo di 161,89 mld/€ così ripartiti: 68,9 mld/€ sul Rff (17); 11,35 mld/€ sul React-Eu (18); 937 mln/€ sul Fondo per una transizione giusta (19); 42,08 mld/€ sui Fondi coesione (20); 27,95 mld/€ sul Fondo europeo agricolo di garanzia (21); 9,74 sul Fondo europeo per lo sviluppo rurale, a valere sulle risorse Qfp (22), oltre a 910,6 mln/€ a valere sulle risorse Ngeu (23).

Il rapporto tra entrate, Ngeu e Pnrr introduce, però, la seconda questione sottolineata dalla Relazione della Corte e, cioè, la necessità di evitare fraintendimenti circa le ragioni della “maggiore abbondanza” di risorse europee e il conseguente impiego, finendo con il rappresentare un “elemento ingannevole”.

Come correttamente osservato, infatti, tale maggiore disponibilità di risorse rispetto al passato non è il frutto di un incremento delle entrate proprie – in ipotesi, in ragione dell'incremento della capacità contributiva per effetto di una crescita del Rnl dei singoli Stati membri –, quanto, piuttosto, di una più intensa capacità impositiva e, soprattutto, di una “tutt'altro che quantitativamente irrilevante assunzione di impegni finanziari” (24). Ambedue tali strumenti, con ogni evidenza, per risultare efficaci (e non, al contrario, perniciosi) per le economie dei Paesi beneficiari devono essere controbilanciati da investimenti efficienti.

E ciò ancor di più per quei Paesi che, come l'Italia, in una condizione di debito elevato, oltre alle sovvenzioni, intendono sottoscrivere, con l'Ue, anche prestiti e, conseguentemente, assumere, a loro volta, una “quantità non irrilevante” di impegni finanziari da onorare nel prossimo futuro.

4. Il Pnrr e la pubblica amministrazione

Il Pnrr italiano (nella versione nota al momento in cui si scrive (25)) si articola in sei “missioni”, corrispondenti a sei grandi aree di intervento: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Le missioni si articolano in sedici “componenti”, che a loro volta danno luogo a una cinquantina di “misure”, corrispondenti a investimenti e riforme, che a loro volta possono consistere in uno o più progetti.

Nell'ambito del Pnrr, la pubblica amministrazione è sia un oggetto di specifici interventi, sia il soggetto che dovrà attuare i diversi interventi.

Dal primo punto di vista, il Piano inizialmente approvato a gennaio dedica alla pubblica amministrazione la prima componente della prima missione, relativa alla “modernizzazione e digitalizzazione” della pubblica amministrazione stessa. Si prevede, tra l'altro, lo sviluppo di un *cloud* nazionale e l'attuazione dell'interoperabilità tra le banche dati pubbliche. Si ipotizza poi un programma di innovazione strategica, che consenta di modernizzare l'amministrazione attraverso la digitalizzazione. Si tratta di una prospettiva alquanto limitata: la digitalizzazione è certamente un fattore di evoluzione importante, ma non tutto ciò di cui il sistema amministrativo ha urgente bisogno può essere ricondotto alla digitalizzazione.

Il sistema amministrativo dovrebbe essere un traino e uno stimolo per il settore privato, ma viene spesso percepito come un freno allo sviluppo economico: dalle indagini dell'Eurobarometro, per esempio, emerge che quattro imprese italiane su cinque sono insoddisfatte dell'operato dell'amministrazione pubblica e che, nell'interazione con le imprese, l'amministrazione si colloca all'ultimo posto tra i ventotto Stati membri. Un'amministrazione inefficiente può compromettere anche i buoni propositi sottesi alle diverse misure contenute nel Pnrr. D'altra parte, tra i criteri che gli Stati membri devono tenere in considerazione, nell'elaborazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, vi sono le *country specific recommendations* che la Commissione europea formula annualmente per ciascuno di essi. Per l'Italia, una costante di queste raccomandazioni è il rafforzamento del sistema amministrativo.

Può essere utile, allora, menzionare alcune priorità e aree di intervento di maggiore urgenza. Innanzitutto, quella delle risorse umane: un'adeguata programmazione delle assunzioni, che tenga conto delle effettive esigenze delle amministrazioni, soprattutto con riferimento a specializzazioni tecniche di cui tante amministrazioni sono sprovviste; un

(17) <https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state_it>.

(18) <https://ec.europa.eu/info/files/react-eu-allocations-2021_it>.

(19) <https://ec.europa.eu/info/files/just-transition-fund-allocations-member-state_it>.

(20) <https://ec.europa.eu/info/files/mff-2021-2027-breakdown-cohesion-policy-allocations-member-state-current-prices_it>.

(21) <https://ec.europa.eu/info/files/mff-2021-2027-breakdown-european-agricultural-guarantee-fund-member-state-current-prices_it>.

(22) <https://ec.europa.eu/info/files/mff-2021-2027-breakdown-european-agricultural-fund-rural-development-member-state-mff-only-current-prices_it>.

(23) <https://ec.europa.eu/info/files/ngeu-breakdown-european-agricultural-fund-rural-development-member-state-current-prices_it>.

(24) Relazione 2020, p. 317.

(25) V. nota 16.

più efficiente sistema di reclutamento, che non sia più basato su concorsi ingestibili e su procedure antiquate, ma consenta di valutare le competenze dei candidati con tempi e modi adeguati; un sistema di incentivi e di responsabilità che dia le giuste motivazioni ai dipendenti; un'articolazione delle carriere che consenta di valorizzare i meriti; una formazione adeguata, e comunque erogata in quantità ben maggiori da quelle attuali; maggiore mobilità tra le amministrazioni, soprattutto per i dirigenti.

Occorre un grande sforzo di semplificazione, da condurre non attraverso la vana ricerca di formule magiche e norme generali dagli effetti miracolosi, ma attraverso una paziente opera di sfolto delle norme e degli adempimenti procedurali. Magari cominciando dai settori più rilevanti per il Pnrr, come la cultura, il turismo, l'efficientamento energetico, l'edilizia scolastica e universitaria, il finanziamento delle opere pubbliche, la ricerca universitaria, le reti di telecomunicazione necessarie per la digitalizzazione, la telemedicina. Ma non bisogna illudersi che per ottenere risultati, in termini di semplificazione, basti modificare le norme, occorre soprattutto preoccuparsi della capacità delle amministrazioni di applicarle correttamente. Quello dei contratti pubblici, a questo riguardo è un buon esempio: ci si può impegnare ulteriormente nell'accelerare le procedure di gara e forse si può ottenere qualche risultato, ma non sono queste procedure a rallentare sostanzialmente la realizzazione delle opere pubbliche, bensì ciò che viene prima (in particolare la progettazione) e ciò che viene dopo (l'esecuzione): per accelerare queste fasi, occorre che le amministrazioni abbiano le competenze necessarie.

Occorre, ancora, introdurre concorrenza dove non ve ne è abbastanza. Da questo punto di vista, va considerata, in particolare, la sollecitazione della Commissione europea relativa al settore del trasporto pubblico locale, oggetto nel 2016 di un tentativo di riordino normativo, che non andò a buon fine. Andrebbero ripresi i principi ispiratori di quel progetto, volti a introdurre nel settore maggiore efficienza e ad agevolare la formazione di imprese di dimensione adeguata.

Quelli che precedono sono spunti che potrebbero essere utilizzati per dare alla riforma della pubblica amministrazione l'attenzione che merita nell'ambito del Pnrr. Al di là delle specifiche misure a ciò rivolte, peraltro, tutte le missioni e le componenti del Piano avranno bisogno di amministrazioni efficienti per l'implementazione: ecco il secondo aspetto, prima menzionato.

I processi di riforma amministrativa producono effetti nel lungo termine, mentre i piani di ripresa e resilienza hanno una durata di pochi anni. Occorre chiedersi, allora, se per l'attuazione delle misure in essi previste non sia opportuno introdurre discipline particolari, che accelerino e semplifichino le diverse fasi di elaborazione, attuazione e controllo. Si tratta di progetti straordinari, che meritano un'attenzione straordinaria da parte di tutti gli attori del sistema. Nell'eventuale definizione di organi, regole e procedure particolari per l'attuazione del Piano, le considerazioni della delibera in commento, sul corretto uso dei fondi europei, potrebbero essere preziose.

5. La sfida Ngeu: ponte o scivolo?

Il tema dell'efficienza degli investimenti aiuta, quindi, a richiamare l'attenzione due temi al centro della Relazione della Sezione della Corte (e non sempre – come pure auspicabile – del dibattito): l'andamento finanziario del pregresso ciclo di programmazione e il sistema dei controlli.

È banale aggiungere, infatti, che non esiste una formula “magica” per la realizzazione di un programma così vasto e “concentrato” di investimenti (per intendersi, dal 2021 al 2026, per dare corretta attuazione al Pnrr, il ritmo dovrebbe essere quello di poco più di 50 mld di €/anno di “pagamenti”, a fronte – ricorda la Corte – di un dato di 40 mld di €/anno di investimenti pubblici – intesi anche come meri “impegni di spesa” – nell'ultimo quinquennio). La “rapida” e adeguata predisposizione della versione definitiva del Pnrr e la sua successiva, efficace attuazione dipendono anche, con ogni evidenza, da una accurata conoscenza delle precedenti esperienze nell'impiego delle risorse europee (specie, perché – come detto – lo sviluppo del Pnrr non soltanto è destinato a integrarsi con il Qfp, ma, soprattutto, con la predisposizione della nuova programmazione – per così dire, “ordinaria” – 2021-2027) e da un'attenta considerazione del tema dei controlli.

Ambedue i temi sono trattati, nella Relazione, in una visione tanto analitica, quanto prospettica.

Lo stato di attuazione finanziaria della principale politica (quantomeno, ai fini di interesse) – quella di coesione socio-economica – non è confortante. Al 31 ottobre dell'anno di chiusura del ciclo 2014-2020, la percentuale di impegni assunti su quelli programmati è del 68,32%; mentre quella dei pagamenti sul programmato è del 38,36%.

Il dato – al netto dei possibili, positivi adeguamenti all'esito della certificazione dei dati finali al 31 dicembre 2020 – non è confortante, specie se si considera il modesto incremento tanto rispetto ai dati del 2019, quanto rispetto allo stesso tasso di crescita registrato quell'anno rispetto ai precedenti. Se è vero che il rallentamento del 2020 può senz'altro essere ascrivibile ai particolari eventi dell'anno, è altrettanto vero che (i) la situazione degli anni a venire, sul piano sanitario, non incoraggia maggiori speranze (o, quantomeno, non offre ragionevoli certezze); (ii) i dati indicati sono il risultato di un settennio di attività, mentre – come illustrato – il lasso temporale a disposizione per il Ngeu è molto più ridotto; (iii) lo sforzo “straordinario” legato al Ngeu deve combinarsi con quello “ordinario” relativo al nuovo ciclo di programmazione (2021-2027), che – di regola – fatica proprio nelle sue fasi iniziali, coincidenti con quelle di esecuzione del Ngeu, e con quello di chiusura del precedente Qfp; (iv) i risultati finora ottenuti sono perfino peggiori di quelli dello stesso periodo del precedente settennio (la Corte ricorda che, “a mero titolo di raffronto”, alla data del 31 dicembre 2013, il livello degli impegni aveva raggiunto il 98,8% per l'Obiettivo Convergenza e il 94,15% per

l'Obiettivo Competitività); (v) sul piano degli obiettivi di pagamento (e non di impegno), il regolamento del Rrf non prevede, almeno allo stato, un meccanismo di "flessibilità" simile all'attuale N+3, in forza del quale, di fatto, il termine "effettivo" di conclusione del ciclo di programmazione è postergato di tre anni.

Insomma, per dirla diversamente, nel triennio 2021-2023, l'Italia sarà chiamata, contestualmente, a dare una consistente accelerazione alla spesa legata al ciclo 2014-2020, recuperando gli indicati ritardi; a dare concreto e rapido avvio al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e, infine, a dare esecuzione al Pnrr.

Il tutto in una situazione (i) in cui i maggiori ritardi si registrano proprio in quelle aree (le regioni meno sviluppate e in transizione (26)) su cui dovrà essere concentrato il maggiore sforzo; (ii) in cui, ai fini del conseguimento dei contributi finanziari o dei prestiti, sarà necessario dimostrare non soltanto l'attuazione della spesa, ma anche la sua efficacia e, cioè, il concreto raggiungimento dei *target* individuati; e (iii) in cui continuano a pesare ancora gli oneri e i rischi delle c.d. "secondo condanne" e, cioè, i costi per le sanzioni da mancato adempimento delle sentenze della Corte di giustizia (secondo i calcoli della Corte, le seconde condanne hanno dato finora luogo a un esborso complessivo, a carico del bilancio italiano, di 752 milioni di euro).

Non è possibile trarre maggiori elementi di conforto nemmeno se, anziché ai fondi per le politiche di coesione, si ha riguardo all'attuazione finanziaria di quelli per la politica agricola comune (Pac); settore in cui – sulla base dei dati certificati (al 31 dicembre 2019) – l'Italia risulta, sì, al quarto posto (dopo Francia, Spagna e Germania) per spese totali in milioni di euro, all'interno della rubrica 2 (la più consistente), ma al penultimo posto per assorbimento tra quanto stanziato e quanto versato al Paese dal bilancio Ue: il tasso di assorbimento, infatti, è stato finora pari al 30,7% (contro una media Ue del 39,6%), identico al corrispondente penultimo anno (2012) della precedente programmazione. Per usare le conclusioni della Corte, *"come dire che la storica incapacità o insufficienza attuativa delle strutture nazionali e/o regionali perdura e purtroppo non si riscontrano segnali di miglioramento in tale ambito"* (27).

Allo stesso modo, nell'ambito della politica marittima e per la pesca, *"quello che soprattutto emerge, sia a livello centrale che periferico, è la carenza del necessario orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta forse anche alla non completa adeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione, in cui, in molti casi, le professionalità non sono le medesime che hanno dato il via alla Programmazione, né quelle responsabili nelle fasi successive e i nuovi preposti devono fare i conti la farraginosità della materia"* (28), con una forte e fondata preoccupazione circa il fin troppo limitato utilizzo delle risorse disponibili.

Sul piano dei controlli, accanto all'esigenza di tutelare il bilancio europeo da possibili frodi e irregolarità, anche in termini di corretta raccolta delle risorse proprie, la Relazione segnala quella di costruire un'adeguata strategia volta a prevenire il rischio *"che segmenti, anche rilevanti, di risorse e mezzi vengano malversati e distorti dalla loro funzionalità, alimentando fenomeni corruttivi intesi in senso ampio"* (29); rischio direttamente proporzionale alla quantità di risorse immesse sul mercato. Preoccupazione che potrebbe apparire perfino banale, se non fosse che, nella versione di Piano approvata nel mese di gennaio 2021, sul tema dei controlli non vi è che un generico richiamo alla necessità di garantire un controllo "costante e pubblico" sulla realizzazione degli obiettivi, mentre su quello della prevenzione di possibili fenomeni distorsivi nulla si dice.

L'analisi della Corte permette, così, di individuare, in controluce, le esigenze da soddisfare affinché il Pnrr, ma, più in generale, l'intera azione di impiego delle ingenti risorse messe a disposizione dal bilancio europeo, possa risultare efficace, costituendo un "ponte" verso gli ambiziosi obiettivi posti dall'Ue e non uno "scivolo" che acceleri la caduta del Paese verso lo scenario peggiore e, cioè, quello di un maggiore sostegno offerto a un Paese non in grado di utilizzarlo, con una seria compromissione dell'intera politica europea di coesione (30): maggiore rigore (e minore indeterminazione) nella selezione delle misure e nella predisposizione degli atti programmatori, soprattutto in punto di fattibilità e misurabilità; snellimento delle procedure e rafforzamento dei soggetti preposti alla realizzazione degli investimenti e delle misure; trasparenza e controlli.

Un ventaglio di esigenze fin troppo noto e che potrebbe trovare conforto (ai fini dell'individuazione degli strumenti più adatti alla loro soddisfazione) nel *set* di principi offerti dalla Corte dei conti europea al legislatore per disciplinare

(26) Gli indici impegni/programmato e pagamenti/programmato sono, per tali regioni, sotto la media generale. Per la Corte, *"si rileva che, confermando, purtroppo, un trend ormai pluriennale, persistono, generalmente, evidenti differenze nella effettiva capacità di spesa tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate: le prime, più strutturate, spendono meglio e più delle seconde. La conseguenza di ciò è che le politiche di coesione rischiano di ampliare il divario di sviluppo tra le prime e le seconde, anziché ridurlo"* (Relazione, p. 13).

(27) Relazione 2020, p. 17.

(28) *Ibidem*, p. 14.

(29) *Ibidem*, p. 316.

(30) Per la Corte dei conti europea, *"come già osservato in precedenza, gli Stati membri devono disporre di tempo sufficiente e di capacità amministrativa adeguata per assorbire i fondi assegnati dalla Commissione attraverso diversi programmi. Alcuni degli Stati membri con il tasso di assorbimento più basso nell'attuale periodo di programmazione otterranno probabilmente un notevole sostegno attraverso il dispositivo (cfr. figura 6). Ciò potrebbe comportare un notevole onere amministrativo e un rischio per l'efficace attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza che, se non adeguatamente gestiti, potrebbero anche compromettere la preparazione e l'attuazione della politica di coesione"* (Corte dei conti europea, parere n. 6 del 7 settembre 2020, <<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=54818>>). Tra i Paesi (o il Paese) in cui più elevato è lo squilibrio tra capacità di assorbimento e fondi assegnati, la Corte ha indicato l'Italia.

l'utilizzo dei fondi Ue in situazioni di emergenza: pertinenza (nel senso di individuazione di una chiara "logica d'intervento"); indirizzamento (capacità di selezionare i settori e i destinatari maggiormente bisognosi); semplicità (il sostegno dovrebbe essere sempre semplice da amministrare, pur raggiungendo gli obiettivi prefissati, con un onere minimo per i beneficiari); coordinamento (indispensabile nei casi di *multilevel governance*); tempestività (le misure dovrebbero dare beneficio tempestivo e rimanere in vigore per il tempo strettamente necessario); trasparenza e obbligo di rendiconto; sana gestione finanziaria, declinata come valido impiego delle risorse (nel senso che, stante la limitatezza del tempo disponibile, l'assorbimento non dovrebbe essere considerato prioritario rispetto alle considerazioni per un valido impiego delle risorse); monitoraggio e rendicontazione; valutazione; sensibilizzazione su frodi e abusi (31).

* * *

(31) Corte dei conti europea, parere n. 4 del 13 luglio 2020, <<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=54299>>.

LA GOVERNANCE DEL RECOVERY FUND ED IL SISTEMA DEI CONTROLLI

di Marco Villani e Sergio Vasarri (*)

Abstract: Ci troviamo in una fase storica senza precedenti: i governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati a definire e attuare interventi straordinari, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro. In questo alveo si inserisce *Next Generation Eu* e il *Recovery and Resilience Facility* – il cosiddetto *Recovery Fund* –, il pacchetto di stimolo in materia di investimenti più ingente della storia, oltre che per la prima volta un intervento dell'Ue sui mercati per la contrazione di prestiti e acquisizione di capitali in favore dei propri Stati membri. Anche l'Italia è chiamata ad uno sforzo epocale, in termini di capacità amministrativa, semplificazione, migliori *performance*: sforzo che da più parti vuole essere supportato da impianti derogatori che accelerino i tempi, ma che non può non essere inquadrato in un sistema di garanzie istituzionali che possono rappresentare un valore aggiunto per l'azione amministrativa del nostro Paese. Se le attività di controllo rivestono infatti un'importanza cruciale in tempi ordinari e di investimenti ordinari, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari e di investimenti epocali – sia in termini di tempi di attuazione e che di risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Next Generation Eu*.

We are in an unprecedented historical phase: governments and institutions, at all levels, have been called upon to define and implement extraordinary interventions, whose boundaries have been mostly dictated by the analysis of health data – meant as data relating to contagion and the ability of regional and national healthcare systems to provide care services – with further reference to the forecasts on the loss of Gdp, seeking a balance between the need to guarantee social distancing and containment of the recessive effects on the economy and the labor market. This is where Next Generation Eu and the Recovery and Resilience Facility – the so-called Recovery Fund – are part of, the largest investment stimulus package in history, as well as for the first time an Eu intervention on the markets for the taking out of loans and capital acquisition in favor of their member States. Italy is also called to an epochal effort, in terms of administrative capacity, simplification, better performance: an effort that from many sides is meant to be supported by derogatory systems that speed up times, but which cannot but be framed in a system of institutional guarantees that can represent an added value for the administrative action of our Country. Whether indeed the control activities are of crucial importance in ordinary times and for ordinary investments, this appears even more essential in extraordinary times and for epochal investments – both in terms of implementation times and overall resources – such as the current ones foreseen in the Next Generation Eu package.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La pandemia e i primi interventi di contrasto a livello sanitario e socio-economico.* – 3. *Next Generation Eu e Recovery Fund.* – 4. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.* – 5. *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il ruolo della Corte dei conti.*

1. *Introduzione*

Viviamo una fase storica senza precedenti: i governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati a definire e attuare interventi straordinari, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro.

Il nostro Paese, primo ad essere aggredito in maniera violenta e diffusa dalla pandemia, ha mostrato grande capacità di reazione ed enorme senso di responsabilità nei cittadini nel rispettare le norme draconiane assunte per limitare il contagio e la risposta dell'Europa, in termini di concreta e consistente disponibilità finanziaria, non si è fatta attendere.

In questo alveo si inseriscono *Next Generation EU* e il *Recovery and Resilience Facility* – il cosiddetto *Recovery Fund* –, pacchetto di stimolo in materia di investimenti più ingente della storia, che per la prima volta vede l'Ue intervenire sui mercati per la contrazione di prestiti e acquisizione di capitali in favore dei propri Stati membri.

Ottenuto lo stanziamento comunitario l'Italia è chiamata, per l'ennesima volta, ad accrescere in maniera significativa la propria capacità amministrativa, dimostrare l'adozione di un percorso di concreta semplificazione che migliori le *performance*. Tale sforzo non deve esaurirsi in procedimenti derogatori che accelerino i tempi, ma deve rimanere ancorato ad un sistema di garanzie legali ed istituzionali che possono rappresentare un valore aggiunto per l'azione amministrativa del nostro Paese e ne rappresentino una garanzia verso l'esterno.

(*) M. Villani è magistrato della Corte dei conti; S. Vasarri è esperto di politica di coesione e programmazione dei fondi comunitari.

2. La pandemia e i primi interventi di contrasto a livello sanitario e socio-economico

Nell'immediatezza della diffusione del contagio del virus Covid-19, quella che in seguito è stata definita "prima ondata" (febbraio-maggio 2020), le istituzioni e la società civile hanno da subito considerato gli effetti socioeconomici della pandemia e delle misure di contrasto, risultate sostanzialmente nel distanziamento sociale e nel cosiddetto *lock-down*, ovvero la chiusura di tutte le attività non ritenute essenziali.

I governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati alla progettazione, programmazione e attuazione di misure straordinarie, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro.

Nelle prime settimane di diffusione del virus in Europa, il nostro Paese, come detto, è stato il più colpito: nella prima fase si è creduto da più parti nella possibilità di proteggere i confini nazionali riducendo o impendendo i movimenti, e che pertanto le misure sanitarie ed economiche fossero una questione squisitamente nazionale. Rapidamente, però, si è compreso che solo risposte unitarie avrebbero potuto raggiungere un livello di efficacia in grado di proteggere la salute dei cittadini e di ridurre l'impatto negativo sull'economia.

Successivamente ad una fase di ritardo di reazione da parte delle istituzioni europee, l'Unione europea ha cercato di mettere in campo tutta la propria capacità di mobilitare risorse economiche a contrasto della spirale negativa in atto: la Commissione ha avviato delle azioni rilevanti di modifica legislativa del quadro regolamentare dei Fondi strutturali e di investimento europei (Sie), così da fornire agli Stati membri e ai cittadini europei ulteriori strumenti di contrasto all'emergenza e di sostegno per una ripresa rapida e più efficace.

La Commissione ha approntato un pacchetto di misure (Crie, Sure, ReactUe) per mobilitare al più presto le risorse dei Fondi Sie 2014-2020 ancora disponibili, sia mediante l'utilizzo dei prefinanziamenti non spesi, sia mediante un'ampia flessibilità nell'applicazione delle norme europee sulla spesa. Ampia flessibilità che è andata ad impattare in maniera rilevante sulla sospensione dell'obbligo di cofinanziamento nazionale degli investimenti realizzati con i Fondi Sie e l'eliminazione dei vincoli di concentrazione tematica delle risorse. Ciò ha comportato e sta tuttora comportando, che i programmi operativi cofinanziati dai fondi europei possano beneficiare un finanziamento del 100 per cento di risorse comunitarie, liberando le risorse nazionali per utilizzi coerenti al contrasto alla pandemia ed ai suoi effetti socio-economici.

In questa prospettiva, il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) è in grado sostenere le imprese a far fronte agli *shock* finanziari a breve termine collegati alla crisi, ad esempio in termini di capitale di esercizio delle Pmi. Il Fondo sociale europeo (Fse), invece, può intervenire per sostenere regimi nazionali di lavoro a orario ridotto, modalità di *smartworking*, interventi di politica attiva e passiva del lavoro con particolare riguardo ai giovani colpiti da un'improvvisa riduzione dell'orizzonte professionale.

Inoltre, è ampliato all'emergenza sanitaria il ricorso al Fondo di solidarietà dell'Ue, che attualmente interviene in soccorso degli Stati membri solo in caso di calamità naturali, per un totale di 800 milioni di euro ai Paesi più colpiti, finanziando l'assistenza alla popolazione, le attrezzature mediche, il sostegno ai gruppi vulnerabili, le misure volte a contenere la diffusione della malattia e rafforzando la preparazione e la comunicazione.

Anche le altre istituzioni europee si sono mosse con gli strumenti a loro disposizione. Si veda ad esempio la Banca centrale europea (Bce), che ha rafforzato il così detto *quantitative easing*, a suo tempo voluto dal Presidente Draghi: il solo Programma di acquisto di emergenza pandemico (Pepp) ha triplicato i suoi volumi in appena 9 mesi, dagli iniziali 600 miliardi di marzo 2020, ad ulteriori 700 stanziati a giugno, fino al mese di dicembre quando il Consiglio direttivo della Bce ha aumentato la dotazione di altri 500 miliardi. Un totale di oltre 1.800 miliardi di euro, con operazioni garantite fino a marzo 2022 e con reinvestimenti fino a fine 2023 del capitale in scadenza dei titoli acquistati.

3. Next Generation Eu e Recovery Fund

A valle dei citati primi interventi emergenziali e settoriali sostenuti con le risorse già stanziato a livello europeo, gli Stati membri hanno iniziato a concepire uno strumento di contrasto e di ripresa più ampio, trasversale ai diversi settori della società e della produzione, con uno sviluppo su uno spettro temporale maggiore.

In estrema sintesi, è questa la *ratio* del pacchetto *Next Generation Eu* (Ngeu) e del *Recovery and Resilience Facility*. Il pacchetto Ngeu viene inserito nel quadro finanziario pluriennale dell'Ue (Qfp), il bilancio a lungo termine dell'Unione.

Il 2 maggio 2018 la Commissione Ue ha presentato delle proposte globali per la prossima generazione di programmi finanziati nell'ambito del Qfp 2021-2027: la proposta della Commissione prevedeva 1.135 miliardi di euro in impegni e 1.105 miliardi di euro in pagamenti (espressi in prezzi del 2018), pari all'1,11 per cento del reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Ue a 27, che tenendo conto dell'inflazione corrispondono a un ordine di grandezza analogo a quello del bilancio europeo 2014-2020. La Commissione ha proposto, in sostanza, un aumento dei contributi nazionali al bilancio Ue dello 0,11 per cento del Rnl, unitamente ad una combinazione di risparmi e nuove entrate. A novembre 2020 si è raggiunto un accordo di massima su un Qfp a cui gli Stati membri andranno a conferire un 1,08 per cento del proprio Rnl per un ammontare complessivo di 1.074,3 miliardi di euro.

Le risorse ad oggi mobilitate nel bilancio europeo legate al Qfp 2021-2027 ed al Ngeu raggiungono un importo totale di 1.824,3 miliardi di euro.

L'ipotesi di dotazione e ripartizione finanziaria di *Next Generation Eu* è al momento in approvazione sulla base della decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 e dell'accordo provvisorio raggiunto tra Consiglio e Parlamento il 18 dicembre 2020, come da tabelle che segue.

Tabella 1. Risorse Qfp e *Next Generation Eu* 2021-2027

Quadro finanziario pluriennale e Ngeu 2021-2027			
	Qfp	Next Generation Eu	Totale
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	132,8	10,6	143,4
2. Coesione, resilienza e valori	377	721,9	1.098,9
3. Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22,7		22,7
5. Sicurezza e difesa	13,2		13,2
6. Vicinato e resto del mondo	98,4		98,4
7. Pubblica amministrazione europea	73,1		73,1
Totale Qfp	1.073,6	750	1.823,6

In questo *framework*, Ngeu è finalizzato a finanziare riforme e investimenti degli Stati membri attraverso prestiti e sovvenzioni, sia nell'ottica di contenere l'impatto socioeconomico della pandemia, sia nella prospettiva di medio-lungo periodo volta a rendere l'economia e la società europea più "resilienti" per sorreggere le sfide della transizione ecologica e digitale. Nello specifico, per finanziare Ngeu l'Unione europea contrarrà prestiti sui mercati finanziari internazionali a condizioni più favorevoli rispetto a quelle appannaggio dei singoli Stati membri, ridistribuirà le risorse così ottenute tra i Paesi medesimi e sosterrà i piani di rientro anche mediante l'introduzione di nuove risorse proprie provenienti da entrate fiscali legate alle emissioni di CO₂ alle frontiere e ad un sistema di scambio delle quote di emissione, ad una nuova tassazione sull'economia digitale, ad una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

Al di là delle considerazioni contingenti rispetto allo strumento specifico Ngeu, l'aspetto che risalta è che l'Ue sembra dunque muoversi sempre più nell'ambito degli interventi tipici di uno Stato nazionale in termini di economia pubblica.

Tabella 2. Ripartizione delle risorse di *Next Generation Eu*

Ripartizione di Next Generation Eu in mld di euro	
Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza	672,5
<i>di cui prestiti</i>	360
<i>sovvenzioni</i>	312,5
ReactEu	47,5
Orizzonte Europa	5
Fondo InvestEu	5,6
Sviluppo rurale	7,5
Fondo per una transizione giusta (Jtf)	10
RescEu	1,9
Totale	750

4. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per accedere ai fondi della *Recovery and Resilience Facility*, gli Stati membri devono presentare un Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). I Pnrr vanno presentati in forma definitiva a gennaio 2021 – mentre per i dettagli delle singole progettualità c'è tempo fino ad aprile 2021 – e vengono approvati dalla Commissione, dopo una procedura di consultazione degli Stati membri in seno al Consiglio europeo.

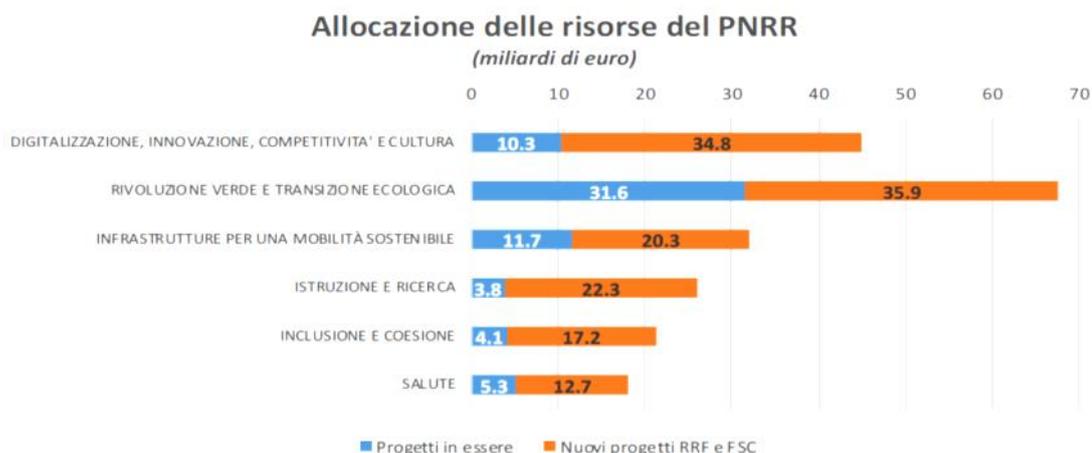
Il Pnrr per l'Italia è attualmente in fase di finalizzazione, affidato al Governo Draghi che vede in questa la sua prima sfida. Ad oggi appare costruito secondo questa sequenza logica: le sfide che il Paese intende affrontare; le missioni del programma a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse; i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*; le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Il Pnrr presentato in bozza nella sua ultima versione lo scorso 12 gennaio 2021 sviluppa la strategia nazionale intorno a tre assi strategici e a cinque grandi aree di riforma. I tre assi strategici sono la Digitalizzazione e innovazione, la Transizione ecologica e l'Inclusione sociale. Le aree di riforma fanno invece riferimento alla promozione della concorrenza, al mercato del lavoro, alla riforma della giustizia, alla riforma del sistema giudiziario e ad una serie di interventi riformatori settoriali. Il Piano individua poi tre priorità trasversali: donne, giovani e Sud.

Questo macro-impianto strategico si sviluppa in sei missioni: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,2 miliardi); 2) rivoluzione verde e transizione ecologica (68,9 miliardi); 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile (32 miliardi); 4) istruzione e ricerca (28,5 miliardi); 5) inclusione e coesione (27,6 miliardi); 6) salute (19,7 miliardi).

Le missioni sono poi ulteriormente dettagliate in componenti di azioni omogenee.

Tabella 3. Ripartizione delle risorse del Pnrr per missione



La bozza di Pnrr del 12 gennaio consente inoltre di ricostruire il *breakdown* degli impegni nel periodo di vigenza del Piano stesso – 2021-2026 –, in cui il nostro Paese intende investire circa 210 miliardi nel *mix* di sovvenzioni e prestiti messo a disposizione da Ngeu e Qfp. Di questi, 144,2 miliardi finanziano “nuovi progetti”, mentre i restanti 65,7 miliardi sono destinati a “progetti in essere” che dovranno ricevere, grazie alla loro collocazione all’interno del PNRR, una significativa accelerazione dei profili temporali di realizzazione e quindi di spesa.

Tabella 4. *Breakdown* finanziario del Pnrr per tipologia di intervento finanziario

	Dispositivo di ripresa e resilienza (Rrf)			ReactEu	Totale Rrf e ReactEu	Sviluppo rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale Ngeu
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10.0	8.0	18.0	6.3	24.3	0.3	0.1	0.2	24.9
2022	16.2	14.0	30.2	4.2	34.4	0.2	0.1	0.2	34.9
2023	26.2	15.0	41.2	3.0	44.2	0.2	0.1	0.2	44.7
2024	9.5	30.9	40.4	0.0	40.4	0.1	0.1	0.1	40.7
2025	3.6	30.1	33.7	0.0	33.7	0.0	0.1	..	33.8
2026	0.0	29.6	29.6	0.0	29.6	0.0	0.0	..	29.6
Totale	65.5	127.6	193.1	13.5	206.6	0.8	0.5	0.7	208.6

5. La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il ruolo della Corte dei conti

Lasciando agli economisti tutte le considerazioni sulle misurazioni econometriche degli impatti attesi e degli effetti moltiplicatori, sulla presunta natura *supply driven* del Piano e quindi il suo inscindibile legame alle logiche di stimolo della domanda, sulla ricerca di precedenti e analogie – col piano Marshall, con le politiche di *recovery* dalla grande depressione del 1929, con il *New Deal* di Roosevelt, di matrice keynesiana –, il nostro intento è di focalizzarci sugli aspetti della *governance* del Piano, che hanno finanche provocato la nascita del nuovo Governo Draghi.

Lo schema di *governance* del Pnrr, presentato lo scorso 8 dicembre, descrive una struttura piramidale al cui vertice è posta una terna formata dal Presidente del consiglio, dal Ministro dell’economia e dal Ministro per lo sviluppo economico, supportata da capi-missione esterni alla pubblica amministrazione – con poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti – e da strutture di tecnici per facilitare l’attuazione dei progetti. Lo schema prevede inoltre il coinvolgimento del partenariato in un “Comitato di responsabilità sociale”, con prevedibili funzioni consultive. Una *governance*, dunque, articolata che propone la creazione di ruoli e strutture peculiari, con un prevedibile costo di integrazione e un impegno per evitare sovrapposizioni, parcellizzazioni e colli di bottiglia.

Le voci che giungono da Bruxelles raccontano di una rinnovata fiducia per le modalità con cui il Governo declinerà quanto ad oggi tracciato: non tanto però rispetto alle specifiche soluzioni organizzative previste, quanto invece per capire se saranno adottate procedure speciali per l’utilizzo dei fondi, procedimenti semplificati rispetto agli ordinari

oneri burocratici che storicamente hanno comportato ritardi nella spesa e nell'attuazione con il conseguente rischio di defianziamento.

Se è vero che attualmente ministeri e regioni sono affannati nell'impiegare nei tempi previsti le risorse "ordinarie" dei fondi europei 2014-2020, non è peregrina una preoccupazione sulla capacità di assorbimento e impiego delle risorse star ordinarie dei prossimi tre-sei anni. Di certo, per un piano così straordinario andranno messe in campo energie e soluzioni straordinarie. Non va infatti dimenticato che il Pnrr non è solo un piano di investimenti, ma anche – e forse soprattutto – un programma di riforme strutturali, che creino le condizioni per uno sviluppo tanto rapido, quanto duraturo.

L'adozione di misure straordinarie non può prescindere dal controllo (preventivo, successivo e fors'anche concomitante) della Corte dei conti.

Gli interventi di finanza pubblica europea prevedono, infatti, ordinariamente il supporto di attività di monitoraggio, controllo e *audit*. Proprio i programmi europei, sia quelli a gestione diretta – come ad esempio *Erasmus*, *Horizon*, *Life*, solo per citare i più noti –, sia quelli a gestione concorrente con Stati membri e regioni – i Pon e i Por –, hanno introdotto nei nostri approcci culturali e metodologici la logica del *project cycle management*, in cui il monitoraggio e il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche.

Un sistema ciclico, circolare, dunque, dove l'equilibrio tra le diverse fasi costituisce il modello di riferimento, detagliato e ribadito nella normativa generale così come negli atti di indirizzo e di gestione specifici, tra cui i cosiddetti sistemi di gestione e controllo che regolano il ciclo di vita degli investimenti cofinanziati da risorse europee, nazionali e regionali.

Se le attività di controllo rivestono un'importanza cruciale in tempi ordinari con investimenti ordinari, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari con investimenti epocali – sia in termini di tempi di attuazione sia di risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Next Generation Eu*.

L'Ue, al pari del nostro Paese, è bene sottolinearlo, prevede nel suo assetto istituzionale un organo preposto ad un'attività di *audit* e controllo sui conti pubblici: la Corte dei conti. La Corte dei conti italiana ha bene inquadrato il momento, i suoi fabbisogni, le implicazioni e le risposte da porre in essere, a partire dalla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 5, c. 1, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 20/2020) e dalla Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (delib. n. 1/2021). Un momento in cui la Corte ritiene "necessaria una riflessione sulle tipologie e le modalità di esercizio dei controlli da mettere in campo nel corso del 2021".

L'intero sistema istituzionale italiano è chiamato ad una prova di serietà e di efficienza che non ammette sessioni di recupero. Prova che non può essere affrontata solo con strumenti derogatori, ma che deve essere sostenuta da un miglioramento della *performance* e da una nuova visione rispetto allo svolgimento dei ruoli che, però, non comporti riduzioni nella funzione di controllo.

È infatti vero che, per dirlo con le parole della Corte dei conti, *“la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale sarà principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi resi possibili dal Ngeu che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, dovranno accrescere il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi finali. La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento e la tempestività nella realizzazione appaiono quindi cruciali per garantire una ripresa dell'economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile. Il Paese dovrà dimostrare in altre parole un mix di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni”* (1).

Pertanto, migliori *performance*, non minori interventi. In quest'ottica, *“si conferma e si rafforza, innanzitutto, la necessità di fornire il proprio contributo per monitorare che le scelte assunte per intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. È infatti fondamentale fornire elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Con l'avvio del Recovery Plan tale necessità di verifica, di cui si dovrà far carico in primis la stessa amministrazione pubblica, verrà inevitabilmente ad ampliarsi e a costituire un elemento comune a tutte le aree del controllo. È in questo ambito che la Corte potrà svolgere un ruolo attivo – al pari di quanto richiamato dalla Corte dei conti europea – sull'utilizzo dei fondi di fonte europea per Ngeu cui sono ancorate le prospettive di ripresa nel breve termine”*. Nello specifico *“si tratterà di monitorare il tiraggio dei progetti, il relativo stato di avanzamento e il rispetto delle finalità per le quali i fondi stessi sono assegnati all'Italia. La previsione di forme di controllo concomitante (secondo quanto previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) relativamente a detti progetti per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia*

(1) Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)”, par. 2.

allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potrà contribuire alla credibilità del piano di ripresa e resilienza italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei” (2).

È tuttavia necessario porre grande considerazione ad un cambio di approccio al controllo: “va segnalata infatti la peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale. Ciò introduce una forma di condizionalità più intensa e stringente, che si accompagna alla condizionalità legata alle riforme (previste tra l’altro in materia di giustizia civile, mercato del lavoro, sistema tributario). In tale prospettiva, assumono rilevanza le questioni connesse con la necessità di disporre di un disegno procedurale e architettonico che, nell’impiego dei fondi europei, risponda all’esigenza di evitare fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri troppo ampie in sedi che non abbiano sufficiente accountability nei confronti del circuito rappresentativo; correlativamente, si pensi pure alle problematiche che presenterebbe una eventuale scelta di sottrarre aree gestorie eccessivamente vaste agli ordinari meccanismi di responsabilità politico-amministrativa, ad una verifica giudiziaria e ad un controllo (variamente inteso e configurato) indipendente ed imparziale” (3).

La Corte dei conti è quindi chiamata ad uno sforzo di supporto del sistema Paese in uno snodo cruciale a livello socioeconomico, uno sforzo migliorativo che già individua lacune e ipotesi di sviluppo. A partire dalla “necessità di potenziare ed accrescere l’estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell’intervento pubblico è indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell’impegno della Corte specie nelle realtà territoriali. Di qui l’impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l’area di copertura. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle Assemblee elettive e ai Governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l’interazione tra le Sezioni consentirà l’elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell’uniformità delle analisi tra sezioni” (4).

In estrema sintesi, per migliorare le performance e sostenere la ripresa, non bisogna dare una spallata al sistema: piuttosto nessun soggetto pubblico può o deve essere estromesso, nessuno può abdicare al proprio ruolo perché, per dirlo con le parole di Sabino Cassese (5), “Lo Stato dispone di tutti gli strumenti normativi per non perdere l’occasione del Recovery Plan. Il punto è attuarli: credo che esista il pericolo di non rispettare i tempi imposti dall’Europa, per cui è necessario censire i più capaci funzionari e costituire unità interne alle amministrazioni, centrali e periferiche, con quei funzionari, che agiranno come agenti del cambiamento e reti di innovazione”.

* * *

(2) *Ibidem*, par. 3.

(3) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, “Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea”, p. 47.

(4) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 14.

(5) Intervista a *la Repubblica*, 29 dicembre 2020.

**RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: GENESI, FINALITÀ, MODALITÀ
DI ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E CONTROLLO DI UNO STRUMENTO UNICO
NEL PANORAMA DEI PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA**

di Paolo Casalino (*)

Abstract: Il 27 maggio 2020 l'esecutivo europeo guidato da Ursula Von der Leyen propone a Parlamento e Consiglio e alle 27 capitali qualcosa di inedito: una combinazione di due strumenti, finanziati dal budget dell'Unione, con una potenza di fuoco da oltre 1.800 miliardi. Ai 1.100 miliardi del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, si aggiunge infatti il pacchetto per la ripresa post Covid-19 denominato *Next generation Eu*, con una dotazione di 750 miliardi. In attesa della conclusione formale del negoziato a livello europeo, questo articolo analizza gli aspetti essenziali della *Recovery and resilience facility*, lo strumento più rilevante all'interno del pacchetto *Next generation Eu*. Essa rappresenta un *unicum* nel panorama dei programmi di finanziamento europei, per diverse ragioni: l'ingente dimensione finanziaria, la genesi che fa stato di un rinnovato slancio nel processo di integrazione europea, le ambiziose finalità di lungo termine e, infine, le regole di attuazione che la collocano tra i fondi a gestione diretta, con un forte orientamento al raggiungimento di target di *performance* piuttosto che di spesa. Nel contributo si anticipano, inoltre, alcuni elementi relativi alle modalità di monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse che affluiranno da Bruxelles nei bilanci nazionali, sulla base delle informazioni rese note dalle istituzioni europee in esito ai triloghi svolti a Bruxelles e delle previsioni contenute nella legge di bilancio 2021 approvata il 30 dicembre scorso. L'auspicio è quello di contribuire alla migliore conoscenza di uno strumento cruciale per il rilancio del continente, la cui attuazione prenderà avvio nel 2021 per accompagnarci sino alla fine del 2026, rinviando gli approfondimenti settoriali al momento in cui il regolamento della *Facility* sarà disponibile nella sua versione definitiva.

On 27 May 2020 the Von der Leyen Commission presents to European Parliament, to the Council and to the 27 member states an unprecedented package that combines two instruments funded by the EU budget, with an aggregated firepower of more than 1.800 bn euros. It adds the 750 bn euros of the post-Covid 19 recovery package named "Next generation EU" to the already existing programs of the 2021-2027 Multiannual financial framework (1.100 bn euros). Waiting for the end of the negotiation ongoing in Brussels, this article aims at analyzing the most relevant elements of the "Recovery and resilience facility", the main instrument of the NGEU. In fact, the Facility brings a series of novelties in the panorama of EU funding instruments due to the wide financial dimension, the political message behind its launch, the ambitious objectives to be achieved by 2026 and a set of challenging implementation rules as it is designed as a performance-based instrument under direct management. In addition, this article analyses the first available news as regards the monitoring mechanisms, the system of controls and audit to be put in place to ensure a proper management of the instrument. Waiting for the final version of the regulation COM (2020) 408, the main sources for the second section of the article are the press releases on the trilogues ongoing in Brussels and some provisions included in the Italian budget law approved on 30 December 2020. We hope this way to contribute to improve the knowledge about the rules governing the Recovery and resilience facility, a programme that starts in 2021 to end in 2026 and that is crucial for the economic and social recovery of the whole Europe.

Sommario: 1. Next generation Eu, simbolo del nuovo corso dell'integrazione europea. – 2. La genesi del Piano di ripresa europeo: analisi del fondamento economico. – 3. La Recovery and resilience facility: obiettivi, struttura e principali novità. – 4. Il legame con il Semestre europeo e con le politiche macroeconomiche e di bilancio dell'Ue. – 5. La fase di attuazione: i Piani nazionali di ripresa e resilienza. – 6. Monitoraggio, controllo e rendicontazione tra negoziato europeo in corso e anticipazioni della legge di bilancio 2021. – 7. Conclusioni. – 8. Allegato I. – 9. Allegato II. – 10. Allegato III.

1. Next generation Eu, simbolo del nuovo corso dell'integrazione europea

Il Piano di ripresa europeo denominato *Next generation Eu* nasce primariamente dalla necessità di fornire un'efficace risposta alla crisi economica e sociale causate dalla pandemia di Covid-19. Occorre, al contempo, considerare un ulteriore fattore causale di primaria importanza. Si fa qui riferimento alla spinta propulsiva esercitata congiuntamente dalla Commissione Von der Leyen e da gran parte degli Stati membri, avviata ben prima dell'inizio della pandemia, per dare alla costruzione europea nuovo smalto, forza e solidità, consentendo all'Ue di rilanciarsi sul piano interno ed internazionale.

(*) P. Casalino è dirigente del Ministero dello sviluppo economico e *ancien élève* dell'Ena (*Ecole nationale d'administration*). Il contributo è da intendersi quale riflessione personale dell'autore e non impegna l'amministrazione di appartenenza.

Senza dimenticare le difficoltà che incontra il processo di integrazione europea, con questo *incipit* si intende evidenziare come la nascita in poche settimane di un piano di ripresa economica senza precedenti, fondato sull'emissione di debito comune da parte europea e quindi in forte cesura con le resistenze registrate in passato su tale opzione, sia il portato non solo dell'esigenza di rispondere allo stato di evidente difficoltà in cui versa l'economia del continente ma anche il frutto di una riflessione oramai largamente condivisa sulla necessità di far assumere all'Unione europea una postura nuova: di attore geopolitico a pieno titolo, se ci si riferisce alla sua proiezione internazionale; di soggetto chiave nella definizione di politiche cruciali per il rilancio del continente, se si guarda alla sua dimensione interna.

È dalla combinazione dei due fattori causali, quindi, che occorre partire per analizzare in maniera compiuta – come ci proponiamo di fare nei prossimi capitoli – la genesi, le finalità e le peculiarità di uno strumento senza precedenti, che ha il merito di aggiungere 750 miliardi di euro ai 1.100 già disponibili a valere sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, giungendo a costituire il più grande pacchetto di stimolo all'economia mai finanziato dal bilancio europeo (1) (per ulteriori approfondimenti si vedano gli allegati I e II).

2. La genesi del Piano di ripresa europea: analisi del fondamento economico

Per comprendere appieno la genesi e gli obiettivi di *Next generation Eu* è indispensabile analizzare lo *Staff working document* n. 98 del 27 maggio 2020, documento chiave che illustra le ragioni dell'intervento addizionale dell'Unione europea (2).

In introduzione, il documento redatto dai servizi della Commissione europea si sofferma sull'ampia recessione che colpisce l'Europa a causa della pandemia da Covid-19 e sulle sue conseguenze: l'importante contrazione delle previsioni di crescita per il 2020, le ripercussioni negative sul sistema produttivo, sul mercato del lavoro e sulla tenuta sociale. Effetti che – si evidenzia – non sono ripartiti equamente tra gli Stati membri e tra i settori produttivi, poiché alcuni di essi che ne soffrono in maniera più marcata (3). Al contempo, anche le capacità di reazione alla crisi non sono le stesse, pur in un quadro regolatorio più favorevole in materia di aiuti di Stato (4): alcuni Stati membri hanno maggiori possibilità fiscali e di bilancio, altri meno. Oltre a tale constatazione, l'intervento dell'Unione è giustificato dalla forte pressione sulle finanze derivante dalla crisi, dalla necessità di preservare l'integrità del mercato unico e in considerazione dell'interdipendenza esistente tra le economie dei Paesi membri (5).

La seconda parte del documento analizza le ragioni per cui nasce *Next generation Eu* che, lungi dall'affrontare il solo tema della ripresa economica post pandemia, si pone anche l'obiettivo di lungo termine di sostenere il ripristino del potenziale di crescita del continente, secondo i paradigmi del *Green deal* e dell'Agenda digitale europea.

Sono tre le tipologie di fabbisogno prese in considerazione e stimate con precisione nelle loro dimensioni finanziarie: fabbisogni di liquidità e capitalizzazione delle imprese, fabbisogni di investimento pubblico e privato, necessità di intervento sulla spesa sociale.

Quanto alla prima categoria, il documento stima potenziali perdite totali del sistema delle imprese europee per 720 miliardi di euro entro fine 2020, che potrebbero salire sino a 1.200 nello scenario più critico, definito *stress scenario*. Una situazione cui porre rimedio, in maniera decisa e su scala europea con un articolato set di misure, se si vuole evitare un prolungato periodo di ridotti investimenti privati e un rilevante incremento del tasso di disoccupazione (6).

Per quel che riguarda i fabbisogni di investimento pubblici e privati, il documento analizza i fabbisogni pre-esistenti alla crisi pandemica, legati in particolare all'attuazione delle politiche europee per la transizione verde e la trasformazione digitale: per raggiungere i target di neutralità climatica e per rendere più digitale l'economia europea, nel biennio 2020 e 2021 saranno necessari 595 miliardi di euro di investimenti addizionali annui (7).

Si sofferma poi sui fabbisogni di investimento scaturiti a seguito della crisi pandemica, stimando in 323 miliardi annui per il 2020 e 2021 il calo degli investimenti, soprattutto privati (8), e in 20 miliardi annui il fabbisogno di investimenti pubblici per sostenere le aziende europee che operano in settori strategici, per favorire il loro riposizionamento

(1) Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2020) 442 final, 27 maggio 2020, “Il bilancio dell’Ue come motore del piano per la ripresa europea”, pp. 1-2.

(2) SWD (2020) 98 final, 27 maggio 2020, “Identifying Europe’s recovery needs” (disponibile solo in inglese).

(3) È molto interessante l'analisi degli impatti della crisi economica dovuta alla pandemia e il corrispondente fabbisogno di investimenti, distinto per 14 ecosistemi industriali (pp. 36-40 dello *Staff working document*).

(4) Si rinvia qui ai diversi provvedimenti adottati dall’Ue nell’ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato, a partire dalla comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 (C (2020) 1863) e sue modifiche e integrazioni: COM (2020) 2215 del 3 aprile 2020, COM (2020) 3156 del 8 maggio 2020, COM (2020) 4509 del 29 giugno 2020 e COM (2020) 7127 del 13 ottobre 2020. Un testo consolidato è disponibile sul sito della Dg Concorrenza della Commissione europea.

(5) SWD (2020) 98 final, 27 maggio 2020, cit., pp. 1-8.

(6) *Ibidem*, sez. 3.1, pp. 8 ss.

(7) Nello specifico: 470 miliardi per anno per gli obiettivi legati alla transizione verde e 125 miliardi annui per quelli correlati alla transizione digitale. Un puntuale *breakdown* delle voci di investimento ripartite per settore è disponibile nelle tabelle 1 e 2 a pp. 17-18 dello SWD citato (sezione 3.2.3).

(8) SWD (2020) 98 final, 27 maggio 2020, cit., sez. 3.2.1, p. 14.

nelle catene del valore globale e ridurre la dipendenza da Paesi terzi (9). Vale la pena soffermarsi su quest'ultimo punto, poiché fa riferimento ad un concetto chiave per le rinnovate ambizioni dell'Unione europea su scala globale e sul piano interno: il rafforzamento dell'"autonomia strategica" del continente, tramite la "riduzione dell'eccessiva dipendenza dalle importazioni per quei beni e servizi maggiormente necessari, quali i prodotti medicali e farmaceutici, le materie critiche e le tecnologie chiave abilitanti [...], le infrastrutture strategiche digitali (es. 5G, quantum, infrastrutture di comunicazione), la sicurezza ed altre aree strategiche (es. spazio e difesa)" (10).

Per finire, 192 miliardi annui di investimenti pubblici saranno necessari nel settore socio-sanitario e in infrastrutture sociali nel biennio 2020 e 2021 (11), cui dovranno essere aggiunti i fabbisogni addizionali di finanziamento degli Stati membri dovuti alla crisi pandemica, particolarmente rilevanti in un periodo di ridotte entrate ed elevata spesa pubblica (si veda la sezione 3.5 dello *Staff working document*).

I 750 miliardi del *Next generation Eu*, in sinergia con i 1.100 già previsti dai programmi di finanziamento del Quadro finanziario pluriennale, rappresentano quindi – nella strategia della Commissione – uno strumento essenziale per far fronte ai fabbisogni sin qui analizzati e, al contempo, perseguire una molteplicità di obiettivi strettamente interconnessi: stimolare la ripresa economica, favorire la realizzazione di investimenti pubblici e privati, promuovere la convergenza tra gli Stati membri e la coesione sociale, sostenere l'occupazione e la domanda aggregata e, infine, assicurare il buon funzionamento del mercato unico (12).

Nell'allegato II indichiamo la ripartizione della dotazione finanziaria di *Next generation Eu*, con la parte del leone che spetta alla *Recovery and resilience facility*, cui sono dedicati i prossimi capitoli. Ad essa si affiancano uno strumento finalizzato alla ripresa di breve termine denominato *React-Eu*, che rafforza le risorse in dote agli attuali programmi della politica di coesione, e un rafforzamento del budget di alcuni programmi già presenti nel Quadro finanziario pluriennale, come Orizzonte Europa e il Fondo per la transizione giusta.

3. La Recovery and resilience facility: obiettivi, struttura e principali novità

Strumento chiave nel Piano di rilancio dell'Unione europea, la *Recovery and resilience facility* può contare su una dotazione di 672,5 miliardi di euro, ben più ampia di quella proposta dalla Commissione europea il 27 maggio 2020 (13), in considerazione dell'incremento deciso dai leader europei in occasione del Consiglio Ue del 21 luglio scorso. Tali risorse saranno erogate agli Stati membri in una quota di sussidi e una quota di prestiti, come illustrato in dettaglio nell'allegato III (14).

Come anticipa il titolo di questo contributo, la *Facility* rappresenta un *unicum* nel panorama degli strumenti di finanziamento dell'Unione, per almeno quattro ordini di motivi: l'inedita dimensione finanziaria, le ambiziose finalità, le modalità di attuazione e, infine, le regole di monitoraggio, controllo, *audit* e certificazione delle spese, elementi che saranno oggetto della nostra analisi.

Ricordato che risorse finanziarie necessarie saranno reperite sui mercati tramite l'emissione di *bond* europei, esaminiamone ora gli obiettivi, grazie alla lettura degli articoli 3 e 4 della comunicazione della Commissione europea COM (2020) 408 del 27 maggio 2020, pur precisando che il negoziato sul testo è ancora in corso, sebbene ci si avvii alla conclusione grazie all'accordo raggiunto in sede di trilogia alcuni giorni fa tra i due co-legislatori (15).

In tale contesto, l'azione del Parlamento europeo è stata molto incisiva su diversi punti, tra cui l'ampliamento degli ambiti di intervento della *Facility* che nel testo finale dovrebbero diventare sei: il supporto alla transizione verde e alla trasformazione digitale, il perseguimento della coesione economica sociale e territoriale, la promozione della competitività e del potenziale di crescita del continente, l'aumento della resilienza degli Stati membri inclusi i loro sistemi sanitari e, infine, la previsione di interventi in favore delle nuove generazioni, dell'istruzione e dell'acquisizione di competenze (16).

Uno spettro di azione ampio, quindi, per questo fondo, che per espressa previsione dell'art. 8 del regolamento dovrà essere addizionale alle risorse nazionali e agire in maniera complementare ad altre tipologie di fondi già esistenti nel panorama degli strumenti dell'Unione europea. A tal proposito, si pensi alle importanti sinergie che possono essere attivate tra la *Recovery and resilience facility*, finalizzata ad una ripresa di medio-lungo termine, e *React-Eu*, che si

(9) *Ibidem*, sez. 3.2.2, p. 15.

(10) *Ibidem*.

(11) *Ibidem*, p. 22.

(12) *Ibidem*, pp. 8 e 26.

(13) *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility COM/2020/408 final, 27 May 2020*.

(14) Le cifre di cui all'all. III potrebbero essere soggette a variazioni in relazione all'evoluzione dei dati statistici su cui esse si fondano.

(15) In attesa della conclusione del negoziato europeo sulla COM (2020) 408, e quindi della versione definitiva del testo, questo lavoro prende in esame il documento originario proposto dalla Commissione il 27 maggio 2020, tenendo al contempo conto di alcune modifiche di rilievo annunciate dal Parlamento e dalla Commissione europea in occasione del raggiungimento dell'accordo politico in sede di trilogia lo scorso 18 dicembre 2020.

(16) Comunicato stampa del Parlamento europeo, Commissioni Bilanci e Problemi economici e monetari, 18 dicembre 2020, "Covid-19: deal to give go-ahead to the new Recovery and Resilience Facility", in <www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93662/covid-19-deal-to-give-go-ahead-to-the-new-recovery-and-resilience-facility>.

concentra sulla ripartenza a breve termine con risorse da spendere entro il 2022. O, ancora, all'indispensabile coordinamento da instaurare con la programmazione della politica di coesione 2021-2027, che metterà a disposizione del nostro Paese circa 80 miliardi (tra risorse europee e cofinanziamento nazionale), cui si aggiungeranno le risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione. Ulteriori sinergie sono ipotizzabili con programmi a gestione diretta del Quadro finanziario pluriennale, tra tutti in particolare con *Invest Eu*, fondo che tende a stimolare gli investimenti privati tramite la concessione di una garanzia pubblica congiunta Bei-Commissione europea.

Come si diceva innanzi, numerosi sono stati i miglioramenti apportati nel corso del negoziato alla proposta della Commissione europea del 27 maggio scorso. Un passaggio fondamentale è stato in tal senso l'accordo tra i leader europei raggiunto il 21 luglio 2020, che ha impresso un indirizzo chiaro al negoziato su alcuni punti cruciali. In questa sede, ne richiamiamo i due principali.

In primis, le risorse assegnate agli Stati membri in forma di sussidi saranno ripartite in una quota pari al 70% attribuita e da impegnare entro il 2022 e una seconda quota pari al 30% entro il 2023. Inoltre, la determinazione degli importi della seconda *tranche* da riconoscere ai 27 Paesi membri terrà conto delle evoluzioni del Pil nel 2020 e delle variazioni aggregate del Pil nel biennio 2020 e 2021 (17). I pagamenti potranno essere effettuati entro la fine del 2026.

In secondo luogo, è stata introdotta la possibilità di imputare alla *Facility* spese sostenute sin dal primo febbraio 2020, a patto che siano coerenti con le finalità dello strumento (18).

È da notare infine come, su iniziativa del Parlamento europeo, il prefinanziamento erogabile dall'esecutivo di Bruxelles agli Stati membri già nel corso del 2021 sia stato elevato al 13%, rispetto all'originario 10% (19).

Venendo alle modalità di attuazione, la *Facility* è un programma "a gestione diretta" (art. 7 della COM 408), in cui le erogazioni sono gestite centralmente da Bruxelles, sulla base di Piani nazionali presentati dagli Stati membri. Piani che dovranno contenere sia progetti di investimento che proposte di riforma (art. 14), dato il legame intercorrente tra questo strumento e il Semestre europeo.

4. Il legame con il Semestre europeo e con le politiche macroeconomiche e di bilancio dell'Ue

Il combinato disposto degli articoli 14 e 15 della bozza di regolamento dà evidenza della stretta relazione che intercorre tra il ciclo di *governance* economica dell'Ue, denominato Semestre europeo, e la *Facility*. Per ragioni di brevità ci soffermeremo solo su tre esempi che testimoniano il legame esistente.

In primo luogo, i Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) dovranno contribuire ad attuare le raccomandazioni specifiche per Paese (Csr), elaborate dal Consiglio dell'Ue con cadenza annuale al termine del ciclo del Semestre europeo. Per la redazione dei Pnrr, le Csr che rilevano sono quelle del 2019 e del 2020 (20). Gli Stati sono quindi invitati a prevedere nei propri Piani anche interventi che possano affrontare tali raccomandazioni.

In secondo luogo, i Piani dovranno essere presentati in via ufficiale alla Commissione entro il 30 aprile 2021, data canonica nel calendario del Semestre europeo poiché coincide con la scadenza per la presentazione a Bruxelles dei Piani nazionali di riforma e dei documenti programmatici di finanza pubblica, per l'Italia il Def.

Da ultimo, nel 2021 il ciclo del Semestre europeo sarà modificato per tenere conto di quanto innanzi: non saranno emanate nuove Csr e la verifica sull'attuazione delle raccomandazioni degli anni precedenti sarà condotta nell'ambito del confronto periodico tra stati membri e Commissione europea sullo stato di attuazione dei Pnrr. Per il lettore interessato ad approfondire i temi accennati in questo paragrafo, rimandiamo alla lettura dell'*Annual growth survey 2021*, documento chiave per comprendere le traiettorie immaginate dalla Commissione europea per supportare la ripartenza del continente, in questo avvincente quanto sfidante percorso che prenderà formalmente avvio nel 2021 per concludersi nel 2026 (21).

5. La fase di attuazione: i Piani nazionali di ripresa e resilienza

Per fruire delle risorse della *Recovery and resilience facility*, gli Stati membri dovranno predisporre dei Piani nazionali conformi ai requisiti dell'art. 15 della bozza di regolamento dello strumento, COM (2020) 408. I Piani dovranno indicare le modalità con cui le progettualità contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi della *Facility*, l'impatto di lungo termine atteso sullo Stato membro in esito all'utilizzo delle risorse e l'eventuale interesse ad accedere alla quota prestita, per cui sarà redatto un apposito *Loan agreement* con la Commissione europea. Dovranno contenere sia progetti di riforma che di investimento, in un quadro coerente di azione e dare conto delle modalità con cui affrontano le raccomandazioni specifiche per Paese.

(17) Conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 luglio 2020, punti A15 e A16. EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4, disponibili in <www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

(18) *Ibidem*, punto A31.

(19) Comunicato stampa del Parlamento europeo, Commissioni Bilanci e Problemi economici e monetari, 18 dicembre 2020, cit.

(20) Le Csr 2019 e 2020 sono consultabili in <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en>, sezione *Documents*.

(21) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, COM (2020) 575 final, 19 settembre 2020, "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021".

In coerenza con l'analisi dei fabbisogni contenuta nello *Staff working document* 98 analizzato nel secondo capitolo, almeno il 37% degli interventi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza dovrà essere indirizzato su progetti che contribuiscono alla transizione verde, al fine di perseguire gli ambiziosi obiettivi europei in ambito clima-energia; almeno il 20% delle risorse dovrà invece essere dedicato alla trasformazione digitale.

Coerentemente con il Dna di un programma a gestione diretta *performance-based*, i Piani dovranno indicare, per ogni progettualità in essi inserita, degli indicatori di monitoraggio, delle *milestones* (qualitative) e dei target (quantitativi) per consentire alla Commissione europea, in dialogo con lo Stato membro, di monitorarne su base semestrale lo stato di avanzamento.

A seguito della presentazione del Piano, la Commissione avrà due mesi di tempo per analizzarlo e, in caso di istruttoria positiva, passerà il testimone al Consiglio dell'Ue per l'emanazione di una decisione di esecuzione da assumere nelle successive quattro settimane (art. 17) (22).

Il Piano dovrà essere inoltre coerente con i documenti programmatori generali redatti a livello nazionale, quali il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, il Programma nazionale di riforma e le già menzionate raccomandazioni specifiche per Paese. Il lettore interessato ad approfondire le modalità di valutazione dei Piani a cura della Commissione europea troverà nell'*Annex II* alla COM 408 un prospetto di dettaglio. Per dovere di completezza, si suggerisce di attendere la versione definitiva del testo del regolamento, poiché l'*Annex II* potrebbe subire delle modifiche rispetto alla versione del 27 maggio 2020, in esito al negoziato di questi mesi.

Sulla base dei report semestrali provenienti dalle capitali, la Commissione europea erogherà le risorse corrispondenti al raggiungimento degli obiettivi intermedi (target e milestones) legati al periodo considerato.

Giova qui ricordare che la Commissione europea ha predisposto un sito *ad hoc* che riepiloga tutte le informazioni utili legate alla *Facility*, incluse le Linee guida diramate agli Stati membri il 17 settembre 2020 (23). Interessante, alla lettura delle Linee guida, la descrizione di "sette aree progetto bandiera" (*flagship*), cioè sette ambiti di azione in cui tutti gli Stati membri sono invitati a presentare progetti nei rispettivi Pnrr, al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni europei. Le sette iniziative bandiera riguardano la diffusione delle tecnologie legate all'idrogeno (*power up*), il miglioramento delle *performance* energetiche degli edifici tramite la cosiddetta ristrutturazione profonda (*renovate*), la promozione di sistemi di trasporto sostenibili con stazioni di ricarica e rifornimento in ottica *green* (*re-charge and refuel*), l'accelerazione nella diffusione di in tutto il territorio europeo della banda ultra larga, delle reti in fibra e lo sviluppo del 5G (*connect*), la digitalizzazione della pubblica amministrazione e la promozione di sistemi di identificazione e autenticazione elettronica sicuri (*modernise*), il sostegno alle capacità industriali europee di produzione di semiconduttori (*scale-up*) e infine la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze (*reskill and upskill*).

Dalla descrizione sin qui svolta, emerge con chiarezza la portata della sfida cui sono chiamati, allo stesso tempo, la Commissione europea e gli Stati membri, sia in fase di pianificazione che in fase di attuazione di questo strumento, dalla portata estremamente rilevante ma senza una storia pregressa da cui apprendere. Inoltre, la fase di programmazione si svolge in un quadro regolatorio ancora in via di definizione: si pensi solo al processo di revisione in corso delle regole europee sugli aiuti di Stato, da rendere *fit for purpose* per la realizzazione degli obiettivi del *Green deal* e dell'Agenda digitale europea.

6. Monitoraggio, controllo e rendicontazione tra negoziato europeo in corso e anticipazioni della legge di bilancio 2021

Nell'architettura della *Recovery and resilience facility* vi è un ambito che deve ancora essere definito con maggior grado di dettaglio: si tratta del complesso di regole che dovranno disciplinare le operazioni di monitoraggio (raggiungimento di *milestones*-target e monitoraggio dei flussi finanziari), l'effettuazione dei controlli (da parte delle autorità nazionali ed europee) e, infine, la certificazione delle spese sostenute.

Le previsioni contenute nel testo della comunicazione 408 del maggio 2020 sono infatti abbastanza scarse su questi punti. Nel capitolo VI troviamo infatti un articolo dedicato alla complementarità di questo strumento con altri fondi dell'Ue (art. 22) e una sintetica illustrazione del monitoraggio da parte della Commissione della *performance* degli Stati membri nell'attuazione dei Pnrr (art. 23). L'art. 24 è dedicato all'obbligo di reportistica annuale dell'esecutivo europeo nei confronti di Consiglio e Parlamento sullo stato di attuazione della *Facility*, mentre l'art. 25 contiene le previsioni per la valutazione *ex post*.

Pertanto, in attesa di poter analizzare il testo definitivo della comunicazione 408, di cui disporremo solo al termine formale del negoziato, possiamo rinvenire delle prime interessanti indicazioni sia nei comunicati stampa delle istituzioni europee sui triloghi in corso sia, per quel che riguarda l'Italia, nelle previsioni della legge di bilancio adottata il 30 dicembre 2020.

(22) L'art. 17 del testo originario della proposta di regolamento (COM 408) prevedeva un lasso di tempo di quattro mesi per la Commissione europea per analizzare i programmi. L'accordo dei leader in Consiglio europeo il 21 luglio 2020 ha invece dimezzato tali termini. Il punto A19 delle conclusioni del Consiglio europeo ha inoltre modificato sostanzialmente la procedura di approvazione dei Pnrr, assegnando alla Commissione europea un ruolo di valutazione dei Piani, ma attribuendo al Consiglio il poter autorizzarne l'esecuzione.

(23) Il sito internet è il seguente: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en>.

Il serrato negoziato tra Parlamento e Consiglio dell'Unione porta, ad esempio, in dote un rafforzamento del ruolo di controllo del Parlamento europeo, con l'istituzione di un vero e proprio "dialogo" con la Commissione. Ogni due mesi, infatti, l'esecutivo europeo potrà essere invitato dalle commissioni parlamentari competenti a discutere lo stato di avanzamento del Piano di rilancio e il grado di attuazione dei target e delle *milestones* nei Piani nazionali (24). Rafforzate, rispetto al testo originario, le previsioni finalizzate a garantire la trasparenza sull'utilizzo delle risorse, con la costituzione a cura della Commissione europea di un database (*scoreboard*) per finalità di informazione e monitoraggio, unico per tutti gli Stati membri. Interessanti e da approfondire meglio alla lettura del testo definitivo e dei futuri atti delegati e di esecuzione, le previsioni sugli obblighi per gli Stati membri di approntare misure organizzative finalizzate a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, con particolare attenzione alla prevenzione delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interesse (25).

Parimenti interessanti si presentano, per quel che riguarda l'Italia, le disposizioni appena adottate in legge di bilancio, in particolare i cc. dal 1037 al 1050 dell'art. 1 (26).

Il primo dei commi su menzionati istituisce un Fondo di rotazione necessario per assicurare le anticipazioni alle amministrazioni esecutrici dei progetti: occorre ricordare infatti che le prime erogazioni da Bruxelles non potranno pervenire prima della metà o, ancor più realisticamente, della fine del 2021, essendo lo strumento strutturato sulla base di esborsi correlati al raggiungimento dei target intermedi, da rendicontare con cadenza semestrale. I cc. 1038 e 1041 distinguono poi tra risorse da far confluire sui conti di tesoreria per "contributi a fondo perduto" provenienti da Bruxelles e "contributi a titolo di prestito".

Un decreto, da emanarsi entro 60 giorni dall'adozione della norma in esame, definirà le procedure amministrativo-contabili con cui le risorse giacenti nei conti correnti su indicati potranno essere trasferite alle amministrazioni e ai soggetti incaricati dell'attuazione dei progetti (cc. 1039 e 1042) e, al contempo, le modalità di rendicontazione (c. 1042).

La legge di bilancio prefigura anche la costituzione di un "sistema di gestione e controllo delle componenti del *Next generation Eu*" (c. 1039): a tal fine la Ragioneria generale dello Stato svilupperà un sistema informativo *ad hoc* che supporti le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle componenti del *Next generation Eu* (c. 1043). È infatti necessario, da un lato, rendere omogenei, tra i diversi soggetti attuatori del Piano nazionale di ripresa e resilienza, le tipologie di dati da raccogliere ai fini della rendicontazione a Bruxelles (c. 1044) (27), oltre che disporre di un cruscotto che consenta di mantenere il costante controllo sull'andamento degli indicatori di realizzazione del Pnrr, anche al fine di apportare delle correzioni in corsa, ove necessario. Le rendicontazioni su tale sistema informatico, da effettuare a cura delle amministrazioni titolari dei progetti, sono previste su base bimestrale (c. 1048).

La prima parte del c. 1043 assegna poi la piena responsabilità dell'attuazione alle singole amministrazioni e organismi titolari dei diversi progetti, sia in relazione al rispetto dei cronoprogrammi e al conseguimento dei target intermedi e finali, sia investendoli del compito di garantire che l'attuazione degli interventi sia attuata "*conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi*".

Il c. 1045 istituisce, in ambito nazionale, un meccanismo simile al Dialogo strutturato tra Parlamento europeo e Commissione di cui si è detto innanzi, prevedendo che "*entro il 30 giugno di ogni anno dal 2021 al 2027, anche sulla base dei dati di cui al comma 1044, il Consiglio dei Ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next generation Eu e sui risultati raggiunti. La relazione indica altresì le misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti*".

Al tema dei controlli, su base nazionale ma anche eventualmente da parte di organismi europei, è dedicato poi il c. 1046, con alcune disposizioni legate alla destinazione vincolata delle risorse che affluiscono sui due capitoli di spesa e sul Fondo per le anticipazioni innanzi detti e alla necessità che i progetti siano corredati da "*indicazioni puntuali sugli obiettivi intermedi e finali da raggiungere, verificabili tramite appositi indicatori quantitativi*".

Meritano infine un approfondimento i due ultimi commi, il 1049 e il 1050. Il primo disciplina le misure da attuare in caso di difformità rilevate nell'attuazione dei singoli progetti, da correggere tempestivamente; ove esse conducano

(24) Comunicato stampa del Parlamento europeo, Commissioni Bilanci e Problemi economici e monetari, 18 dicembre 2020, cit.

(25) Comunicato stampa della Commissione europea del 18 dicembre 2020, "Commission welcomes political agreement on the Recovery and resilience facility", disponibile al link: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2397>.

(26) L. 30 dicembre 2020, n. 178.

(27) Il c. 1044 dell'art. 1 della legge di bilancio indica che "*Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri [...], da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi*".

alla revoca dei finanziamenti, la legge di bilancio prevede il recupero degli importi corrisposti al progetto e la loro riassegnazione nelle disponibilità finanziarie del medesimo programma.

Il c. 1050 istituisce invece un'apposita Unità di missione presso il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle diverse strutture coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next generation Eu*.

7. Conclusioni

La disamina dei documenti legati alla genesi, alla struttura e alla prima attuazione della *Recovery and resilience facility* (28) conferma, ad avviso di chi scrive, da un lato, l'ampiezza della sfida che accomuna l'esecutivo europeo e gli Stati membri nell'attuare l'ambizioso piano di rilancio, concepito in piena crisi pandemica da Covid-19 e che produrrà i suoi effetti, in termini attuativi, sino alla fine del 2026 e ben oltre tale anno per quel che riguarda il ripristino del potenziale di crescita delle economie dell'Unione e le azioni tese a favorire la resilienza sociale, economica e territoriale del continente.

Dall'altro lato, emerge con solare evidenza l'unicità di questo nuovo strumento, a gestione diretta e orientato a target di *performance* piuttosto che di spesa: uno strumento che non può contare, come indicavamo, su una storia pregressa, né quindi su un percorso di apprendimento progressivo, come invece accade per tanti altri programmi finanziati dal bilancio dell'Ue.

Tali considerazioni, lungi dal caratterizzarsi come ragioni di incertezza, dovranno essere lo stimolo per un continuo *learning by doing*, di cui i primi passaggi essenziali saranno l'analisi dei testi definitivi del regolamento della *Facility* e degli altri strumenti ad essa collegati, la traduzione in concreto degli elementi annunciati in legge di bilancio in materia di monitoraggio e controllo e, infine, l'avvio della fase di attuazione dei Pnrr, in costante dialogo con il Segretariato generale della Commissione europea, presso cui è stata istituita apposita *task force* per l'attuazione del *Recovery plan*.

8. Allegato I

La combinazione dei diversi strumenti europei, di breve e lungo termine, per la ripresa e la resilienza dell'Unione (fonte: comunicazione della Commissione europea COM 2020 442 final del 27 maggio 2020, p. 2)

Un bilancio per la ripresa e la resilienza europea

SURE / Sostegno per la gestione della crisi pandemica nell'ambito del MES / Fondo di garanzia della BEI per i lavoratori e le imprese	540 miliardi di EUR
Next Generation EU	Rafforzamento temporaneo 750 miliardi di EUR
Quadro finanziario pluriennale	1 100 miliardi di EUR

Fonte: Commissione europea

(28) Si fa qui riferimento allo SWD 98 del 27 maggio 2020, che analizza i fabbisogni di intervento pubblico su scala europea al fine di stimolare la ripartenza del continente dopo la crisi pandemica, alla bozza di regolamento europeo COM 408 che disciplina lo strumento della *Facility* e, infine, alle anticipazioni fornite dalla legge di bilancio 2021 sulle modalità concrete di attuazione dello stesso a livello nazionale.

9. Allegato II

La ripartizione dei 750 miliardi di euro del *Next generation Eu* tra nuovi strumenti e rafforzamento delle dotazioni di alcuni programmi del Quadro finanziario pluriennale

(fonte: Factsheets disponibili in lingua inglese in <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_



All amounts in EUR billion
Source: European Commission.

10. Allegato III

La ripartizione per Stato membro della “quota sussidi” nell’ambito della *Recovery and resilience facility*

(fonte: Factsheets disponibili in lingua inglese in <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en>)

Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State (2018 prices)

	70% allocation (2021-2022 commitment)	p.m. 30% allocation - illustrative* (2023 commitment)
Belgium	3.402	1.746
Bulgaria	4.326	1.655
Czechia	3.301	3.444
Denmark	1.216	338
Germany	15.203	7.514
Estonia	709	308
Ireland	853	420
Greece	12.612	3.631
Spain	43.480	15.688
France	22.699	14.695
Croatia	4.322	1.628
Italy	44.724	20.732
Cyprus	764	204
Latvia	1.531	342
Lithuania	1.952	480
Luxembourg	72	21
Hungary	4.330	1.927
Malta	160	44
Netherlands	3.667	1.905
Austria	2.082	913
Poland	18.917	4.143
Portugal	9.107	4.066
Romania	9.529	4.271
Slovenia	1.195	363
Slovakia	4.333	1.502
Finland	1.550	782
Sweden	2.716	985
EU 27	218.750	93.750

*30% allocation based on summer 2020 economic forecast

(in million EUR, 2018 prices)

N.B.: Gli importi di cui alla presente tabella potrebbero variare in ragione delle elaborazioni statistiche su cui si fondano, con particolare riferimento a quelli previsti per l’anno 2023.

* * *

RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: SISTEMA DEI CONTROLLI E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

di Angelo Maria Quaglini (*)

Abstract: Le iniziative europee *Next Generation Eu* e il *Recovery and Resilience Facility* costituiscono un nuovo passo nel processo d'integrazione europea e una rilevante occasione per assicurare la ripresa e il percorso verso la costituzione di economie sostenibili e resilienti a futuri *shock*. Le dimensioni finanziarie dei nuovi strumenti e le intrinseche esigenze di coordinamento hanno richiesto la predisposizione di un quadro regolamentare con procedure e tempi rigidi. In questo contesto, un ruolo centrale è rivestito dal tema dei controlli sull'utilizzo dei contributi e dei prestiti, al fine di garantirne una gestione nel rispetto del diritto nazionale e europeo, evitando ipotesi di frode, corruzione e conflitto di interessi. Anche la Corte dei conti sarà chiamata a confrontarsi con l'attività di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sia nell'ambito delle tradizionali funzioni di controllo che l'ordinamento le assegna e, in particolare, in quello di tipo concomitante, sia negli eventuali ulteriori spazi di controllo che potranno aprirsi all'interno della *governance* del Piano.

The European initiatives Next Generation Eu and Recovery and Resilience Facility represent a new step in the integration process in the EU; they are an important opportunity to ensure the recovery and embark upon a path towards economies that are sustainable and resilient to future shocks. The financial envelope of the new tools and the intrinsic need for coordination have required the laying down of a regulatory framework with strict procedures and timelines. Against this background, controls and audit play a pivotal role in the use of the grants and loans, in order to ensure that they are managed in compliance with applicable Union and national law, preventing fraud, corruption and conflicts of interest. Corte dei conti will also be called upon to deal with the implementation of the National recovery and resilience plan, both within the traditional audit functions entrusted by the legal system and, in particular, the real-time audit function, and in the further potential control areas that will emerge in the governance of the Plan.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Approvazione, implementazione e monitoraggio dei Pnrr: aspetti procedurali e flussi informativi.* – 3. *Il ruolo del sistema dei controlli nei Pnrr.* – 4. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.* – 5. *La Corte dei conti nell'ambito del Pnrr: tra controlli tradizionali e nuovi presidi.*

1. *Introduzione*

L'emergenza economica e sociale indotta dalla pandemia di Covid-19 ha reso necessaria l'adozione, sia a livello nazionale sia a livello europeo, di ingenti forme di intervento pubblico per fronteggiare le conseguenze della crisi.

Sul primo fronte, in Italia sono state emanate molteplici misure emergenziali che hanno destinato una quota rilevante di risorse pubbliche agli obiettivi di sostegno alle imprese, ai lavoratori e al settore sanitario. Ciò ha reso necessaria, da parte del Governo, l'attivazione, per ben sei volte (1), della procedura straordinaria di scostamento temporaneo dal percorso di raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, prevista dall'art. 6 della l. n. 243/2012 per far fronte a eventi eccezionali (2). Nel complesso, il finanziamento delle spese aggiuntive ha richiesto deviazioni dal deficit programmatico per complessivi 108,3 miliardi nel 2020 (3) e per 32 miliardi nel 2021 (4), in termini di indebitamento netto; gli scostamenti sono ammessi grazie all'attivazione della “*general escape clause*” prevista dal patto di stabilità e crescita, la quale consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di

(*) A.M. Quaglini è magistrato della Corte dei conti e dottore di ricerca in diritto commerciale. Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dell'autore, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

(1) In dettaglio, le procedure di scostamento, attuate mediante apposite relazioni predisposte dal Governo per l'autorizzazione parlamentare, si riferiscono, nelle prime cinque ipotesi, al bilancio 2020 e, nell'ultima, al 2021.

(2) Il citato articolo consente, in presenza di eventi eccezionali (definiti come periodi di grave recessione economica o eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, con gravi ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese), di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico del saldo strutturale, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando la misura e la durata dello scostamento, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo, nel contempo, il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine, con durata commisurata alla gravità degli eventi che lo hanno reso necessario (comma 3). Il piano di rientro può essere aggiornato con le medesime modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

(3) Per una ricostruzione delle singole deviazioni, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021, 2020*, pp 30 ss.

(4) Cfr. Relazione al Parlamento del 15 gennaio 2021, predisposta ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243/2012.

aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo (5).

Sul fronte europeo, le iniziative di risposta alla crisi si sono mosse su molteplici piani. Da un lato, si è agito per rimuovere eventuali ostacoli regolamentari, attraverso l'introduzione di un ampio regime derogatorio rispetto alla disciplina generale in tema di aiuti di Stato (c.d. *Temporary framework*) (6), al fine di predisporre le condizioni per un rapido intervento pubblico nell'economia da parte delle autorità nazionali. Dall'altro lato, sono stati introdotti rilevanti meccanismi di sostegno finanziario agli Stati membri con differenti finalità (7). Tra questi lo strumento più importante e innovativo, per la struttura e le caratteristiche operative, è rappresentato dall'iniziativa *Next Generation Eu* (8) e, al suo interno, dal Dispositivo per la ripresa e resilienza (9) (c.d. *Recovery and Resilience Facility*, di seguito, anche, Rrf), con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi (10), di cui 312,5 (11) destinati a sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) e 360 da concedere in prestito agli Stati membri (*loans*) (12). Il nuovo strumento è finalizzato a sostenere un insieme coerente di riforme e progetti pubblici d'investimento, inseriti in appositi piani nazionali di ripresa e resilienza (di seguito Pnrr), che consentano di avviare la ripresa economica, proiettandola nella direzione degli obiettivi di transizione ecologica, di transizione digitale, di coesione sociale e territoriale, dedicando specifica attenzione ai riflessi delle scelte sulle future generazioni, in particolare sul fronte dell'istruzione e delle competenze.

L'importanza degli scopi perseguiti, il cui effettivo raggiungimento costituisce un fattore determinante per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea, nonché le rilevanti dimensioni finanziarie del Rrf, hanno richiesto la predisposizione di un articolato quadro regolamentare che disciplina in dettaglio il funzionamento dello strumento, definendo i requisiti e le caratteristiche delle misure da inserire nei piani nazionali (13), le procedure di autorizzazione di questi ultimi da parte delle autorità europee, l'iter di erogazione dei fondi (14), le modalità di monitoraggio e controllo della fase di attuazione, nonché le forme di "dialogo" tra le istituzioni coinvolte.

Ai fini del presente contributo, verrà di seguito riservata particolare attenzione alle procedure previste per l'approvazione, attuazione e monitoraggio del Dispositivo, nonché alle forme di controllo sullo stesso, atteso lo stretto legame funzionale che deve tenere insieme i due aspetti. In questo ambito, verrà approfondito il ruolo della Corte dei conti rispetto all'attuazione del Pnrr italiano, sia alla luce delle competenze istituzionali già attualmente svolte dalla

(5) L'attivazione della clausola di salvaguardia è stata disposta dal Consiglio dell'Unione il 23 marzo 2020 per garantire agli Stati membri la necessaria flessibilità di bilancio per finanziare le spese emergenziali. Essa trova fondamento giuridico negli art. 5 e 9 del regolamento 1466/1997, per quanto riguarda il braccio preventivo del Patto, e negli artt. 3 e 5 del regolamento 1467/1997, per quanto concerne il braccio correttivo. Va segnalato che la clausola derogatoria non incide sulle procedure coordinate del Semestre europeo che, quindi, continueranno a trovare applicazione. V. K.-J. Gern, S. Kooths, U. Stolzenburg, *When and How to Deactivate the SGP General Escape Clause?* in <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651376/IPOL_IDA\(2020\)651376_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651376/IPOL_IDA(2020)651376_EN.pdf)>.

(6) V., al riguardo, la comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*, (2020/C 91 I/01), più volte modificata nel corso del 2020 al fine di estenderne progressivamente l'ambito applicativo e il lasso temporale di operatività; da ultimo v. comunicazione del 28 gennaio 2021 (C-2021 564 final) che, tra le altre modifiche, ha esteso la scadenza del quadro temporaneo fino a fine 2021.

(7) Tra i principali interventi si richiamano la definizione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, lo schema *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Sure), con una dotazione di 100 miliardi, per il sostegno alle politiche di sostegno ai lavoratori e la costituzione della linea *Pandemic Crisis Support* del Mes, per circa 240 miliardi.

(8) Lo strumento è istituito con il regolamento (Ue) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 e prevede una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi, di cui 390 destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti. A tal fine, con la decisione (Ue, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, "*relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/Ue, Euratom*", è stato conferito alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, per conto dell'Unione europea, per un importo massimo di 750 miliardi (art. 5). È previsto che una parte delle obbligazioni (30% del totale) possa essere sottoforma di obbligazioni verdi (*green bonds*). L'entrata in vigore della decisione è subordinata alla relativa ratifica da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali; l'Italia ha provveduto a darvi esecuzione con l'art. 21 del d.l. n. 183/2020.

(9) Il Dispositivo è stato istituito con il regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

(10) La quota massima riferibile all'Italia è pari a 196,5 miliardi.

(11) La cifra è valutata a prezzi del 2018; a valori correnti la stessa sale a 338 miliardi, applicando un deflatore fisso del 2% annuo. Sulla base della ripartizione preliminare a valori correnti, all'Italia sarebbero destinati circa 68,9 miliardi di contributi a fondo perduto, di cui 47,93 miliardi da impegnare nel biennio 2021-2022 e i restanti 20,96 miliardi nel 2023. Trattasi di un ammontare superiore a quello assegnato a Francia e Germania, rispettivamente 38,4 e 25,6 miliardi.

(12) La quota di prestiti riservata all'Italia è pari a 127,6 miliardi.

(13) I Pnrr devono declinare in modo dettagliato i programmi di riforme e investimenti da realizzare, corredandoli con target intermedi e finali e con stime puntuali dei costi; le misure proposte, ai fine dell'ammissibilità al finanziamento, devono risultare rispettose di alcuni "requisiti cardine" quali: il finanziamento del Dispositivo non può sostituire la spesa ricorrente nel bilancio nazionale, se non in specifici casi corredati da appropriata motivazione; deve essere rispettato il principio di addizionalità rispetto agli ulteriori finanziamenti europei, fermo restando il divieto di doppia copertura del medesimo costo; le misure finanziate non devono arrecare "un danno significativo" agli obiettivi ambientali dell'Unione (c.d. principio del *do no significant harm*). I piani, infine, dovranno comprendere almeno un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni per Paese 2019-2020 emanate dal Consiglio europeo e "fornire spiegazioni dettagliate" su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità.

(14) È previsto che il 70% delle sovvenzioni (218,7 mld) debba essere impegnato entro il 2022; mentre il restante 30% delle risorse (93,8 mld) sarà impiegabile nel 2023 tenendo conto del calo del Pil nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-2021. Nel 2021 è consentita la possibilità agli Stati di chiedere un prefinanziamento nella misura massima del 13% del contributo a fondo perduto e dei prestiti.

magistratura contabile, sia con riguardo agli ulteriori potenziali spazi di intervento che potrebbero aprirsi nell'ambito della *governance* specifica del Piano.

2. Approvazione, implementazione e monitoraggio dei Pnrr: aspetti procedurali e flussi informativi

L'esigenza di garantire un'efficace ed efficiente attuazione del Rrf in realtà nazionali e ordinamenti giuridici differenti ha fatto emergere la necessità di prevedere una dettagliata disciplina degli aspetti procedurali delle varie fasi che scandiranno la vita dei Pnrr, dalla programmazione iniziale alla rendicontazione finale; a tale riguardo, le disposizioni del regolamento istitutivo del Rrf (regolamento n. 241/2021, di seguito Regolamento) sono integrate da apposite linee guida illustrative (15). Inoltre, attesa la necessità di coordinare i soggetti a vario titolo interessati alla corretta implementazione del Dispositivo – le varie autorità nazionali per quanto concerne i singoli Pnrr e le autorità europee per un *assessment* complessivo del Dispositivo – è prevista una fitta rete di flussi informativi, prevalentemente di tipo *bottom-up*.

Quanto alle procedure di funzionamento del Dispositivo, il quadro regolamentare prevede una rigorosa scansione temporale degli adempimenti necessari per l'approvazione dei Pnrr e la successiva erogazione dei fondi in fase attuativa. In primo luogo, i Pnrr dovranno essere sottoposti alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021 (16); quest'ultima è chiamata a esaminarli entro due mesi dalla presentazione (17). A tal fine, il modello di valutazione prescelto si basa sulla verifica del rispetto dei criteri di pertinenza (18), efficienza (19), efficacia (20) e coerenza (21), da giudicarsi attraverso un sistema di *rating*. Qualora la valutazione si concluda con esito positivo, la Commissione formula una proposta di approvazione al Consiglio, il quale adotta la decisione di esecuzione, di norma entro quattro settimane.

In fase attuativa, l'erogazione dei contributi europei è condizionata all'effettivo avanzamento delle riforme e dei progetti di investimento, secondo il calendario e i target definiti nel Piano approvato. Infatti, solo a seguito del raggiungimento dei traguardi intermedi gli Stati possono sottoporre motivate richieste di pagamento alla Commissione europea. Dette richieste dovranno avvenire cumulativamente due volte l'anno. Previa valutazione del soddisfacente grado di conseguimento dei traguardi e dei target fissati e dopo aver acquisito il parere del Comitato economico e finanziario, la Commissione, entro due mesi dalla richiesta, autorizza l'erogazione del contributo finanziario. Viceversa, qualora venga riscontrato un grado insoddisfacente di realizzazione del Piano, la Commissione sospende il pagamento; la sospensione viene revocata qualora lo Stato membro dimostri, entro sei mesi, di aver adottato le misure necessarie per superare le criticità riscontrate nella valutazione della Commissione. In assenza di comportamenti riparatori da parte dello Stato, la Commissione procede a decurtare proporzionalmente l'importo dei fondi erogabili, dopo aver garantito un'ulteriore fase di contraddittorio con il termine di due mesi. La risoluzione definitiva degli accordi di finanziamento nell'ambito del Dispositivo avviene decorsi diciotto mesi dall'approvazione del Piano, senza che siano stati compiuti progressi concreti, da parte dello Stato, nella realizzazione delle misure in esso contemplate.

La rilevanza, anche sovranazionale, dei piani nazionali è testimoniata dalla circostanza che anche ai singoli Stati membri è riconosciuta la possibilità di rilevare gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi; in tal caso, ciascuno Stato può chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo, paralizzando così l'erogazione dei fondi europei fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione (di norma non oltre i tre mesi).

(15) Cfr. *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and resilience plans*, 22 gennaio 2021, SWD (2021) 12 final.

(16) Il Piano può anche essere modificato, su richiesta dello Stato membro interessato, se non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive.

(17) In ossequio al principio di leale collaborazione, la Commissione effettua le attività valutative in cooperazione con lo Stato membro interessato. Sul punto, la Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il Piano, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario.

(18) Il criterio della pertinenza attiene alla capacità del Pnrr di contribuire a fornire una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economico-sociale nazionale, sotto il profilo dei sei pilastri guida, nonché ad affrontare tutte, o un sottoinsieme significativo, delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche del Consiglio, di rafforzare il potenziale di crescita, di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, di garantire il rispetto delle quote allocative minime da destinare all'obiettivo della transizione ecologica (37%) e digitale (20%).

(19) Mira ad accertare che la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del Pnrr sia ragionevole e plausibile, in linea con il principio dell'efficienza, nonché che gli oneri previsti siano commisurati all'impatto atteso delle misure sull'economia e l'occupazione. Rientra in tale criterio anche la verifica circa la capacità dei presidi proposti dallo Stato membro di prevenire, individuare e correggere la corruzione, le frodi e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, nonché di evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

(20) Tale criterio mira a verificare se il Pnrr sia in grado di determinare un impatto duraturo sullo Stato membro e se le modalità proposte (ossia calendario, traguardi e obiettivi previsti, nonché i relativi indicatori) siano idonee a garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del Piano stesso.

(21) Attiene alla verifica del Pnrr sotto il profilo della connessione tra riforme e investimenti e della complessiva funzionalità degli stessi rispetto agli obiettivi di fondo.

In aggiunta alla verifica dell'attuazione concreta del Piano, l'erogazione dei contributi è subordinata a due tipologie di condizionalità: la prima è di carattere "macroeconomico" ed è finalizzata ad associare il Rrf al principio di sana gestione economico-finanziaria, prevedendo che la Commissione possa proporre al Consiglio una sospensione, totale o parziale, degli impegni o dei pagamenti qualora uno Stato non abbia adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che tale disavanzo non sia stato determinato da una grave recessione economica per l'Unione nel suo insieme. La seconda condizionalità attiene al rispetto del principio di sana gestione del bilancio dell'Unione e di tutela degli interessi finanziari della stessa; essa subordina l'assegnazione dei fondi alla capacità degli Stati di garantire assetti istituzionali interni in grado di assicurare che le loro autorità pubbliche agiscano in conformità alla legge, che i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale perseguano i casi di frode (inclusi quelli di frode ed evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto), che le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possano essere soggette a un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti, sotto il profilo funzionale, finanziario e personale, e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quanto, invece, ai flussi di *reporting*, per esigenze di monitoraggio centralizzato da parte della Commissione, ogni Stato membro è tenuto a riferire due volte l'anno, nell'ambito del semestre europeo, in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo Pnrr, attraverso un *set* di indicatori comuni definiti dalla Commissione. Le relazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri sono veicolate nei programmi nazionali di riforma. Sulla base delle informazioni così acquisite, la Commissione, a sua volta, è chiamata ad effettuare una valutazione aggregata sullo stato di attuazione del Dispositivo. A tal fine, deve essere predisposta una relazione annuale, destinata al Parlamento europeo e al Consiglio, contenente informazioni sui progressi compiuti con i Pnrr degli Stati membri, attraverso i dati sui traguardi e sugli obiettivi, in particolare quelli attinenti alla sfera climatica e digitale, come pure sullo stato dei pagamenti e delle relative sospensioni (22). La Commissione è, inoltre, chiamata a presentare due relazioni di valutazione indipendente sull'attuazione del Dispositivo; la prima *in itinere*, entro il 20 febbraio 2024, e la seconda *ex post*, entro il 31 dicembre 2028. Tali relazioni di valutazione indipendente riferiscono, in particolare, sul grado di conseguimento degli obiettivi, sull'efficienza nell'uso delle risorse e sul valore aggiunto dalle stesse prodotto a livello europeo. La seconda relazione contiene, inoltre, una valutazione globale del Dispositivo, nonché del suo impatto nel lungo periodo.

Completa il quadro dei flussi informativi la previsione, all'art. 26 del regolamento, di una forma di "dialogo strutturato" tra le istituzioni europee coinvolte nel Dispositivo (Commissione, Consiglio e Parlamento), con lo scopo di garantire maggiore trasparenza e controllo democratico sull'utilizzo delle risorse finanziarie. Tale procedura si sostanzia nella possibilità, per le competenti commissioni parlamentari, di audire la Commissione in merito agli aspetti attuativi del Dispositivo.

3. Il ruolo del sistema dei controlli nei Pnrr

L'assetto dei controlli svolge un ruolo cardine nell'architettura operativa del Rrf; essi, infatti, in via fisiologica, sono funzionali a supportare la gestione delle misure inserite nei piani, fornendo i necessari elementi informativi per valutarne l'andamento e apportare eventuali correttivi in corso d'opera. In caso di evoluzione patologica della gestione, i presidi del controllo sono utili a individuare le illegittimità o i comportamenti fraudolenti, avviando le conseguenti azioni di recupero. La stessa Corte dei conti europea, nell'*Opinion* n. 6/2020, sulla proposta di regolamento istitutivo del Rrf, ha posto l'accento sull'importanza di un efficiente sistema di monitoraggio e di indicatori di *performance*, così come su quelle di definire esplicitamente il ruolo di *audit* della stessa Corte e di rafforzare le strutture di controllo nazionali, alla luce dei maggiori rischi connessi all'espansione finanziaria delle risorse pubbliche gestite.

Ed in effetti, il regolamento istitutivo del Rrf pone ampia enfasi sul sistema di controllo, sia nella fase programmatica e di approvazione dei piani, sia in quella successiva attuativa. Sotto il primo profilo, sebbene l'organizzazione delle strutture e funzioni di controllo sia rimessa ai singoli Stati, l'esame dell'adeguatezza di questi ultimi costituisce un ambito centrale di valutazione da parte della Commissione. Più in dettaglio, tra gli elementi in cui si declina lo scrutinio del Piano con riguardo al criterio dell'efficienza, figura l'idoneità dell'assetto dei controlli interni dello Stato membro a "*prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi, nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le disposizioni volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di altri programmi dell'Unione*" (art. 19 del regolamento). La descrizione dei controlli interni in essere, infatti, costituisce uno dei contenuti tipici dei piani. Per questo profilo valutativo la Commissione deve accertare che quanto descritto nel Piano si basi su solidi processi e strutture, nonché individui attori, competenze e responsabilità per lo svolgimento dei compiti di controllo, garantendo agli incaricati delle funzioni di *audit* la necessaria capacità giuridica (in termini di poteri esercitabili) e amministrativa (in termini di risorse strumentali, umane e finanziarie) per esercitare le proprie competenze, nonché assicurando il rispetto del principio di separazione tra funzioni (23). Essenziale, in questo contesto, è anche la

(22) L'art. 16 del regolamento istitutivo prevede altresì, entro il 31 luglio 2022, una Relazione di riesame da parte della Commissione, sempre rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio.

(23) Quanto all'organizzazione dei presidi amministrativi di prevenzione, in particolare dei fenomeni di corruzione, v. A. Peta, *La corruzione oltre la repressione: un'analisi del nuovo sistema integrato di prevenzione dalla legge n. 190/2012 alla legge n. 3/2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 4, 42. L'A. mette in luce che, in base alle indicazioni dei principali organismi internazionali (United Nations, *Convention against corruption*, New York, 2004; Intosai, Issai 5700, "*Guideline for the audit of corruption prevention*") un efficace sistema anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni deve essere strutturato su tre momenti centrali: quello della prevenzione

possibilità, per le funzioni di controllo, di avere accesso ai dati e alle informazioni utili per l'espletamento delle proprie attività di verifica, nell'ambito degli strumenti informatici gestionali e di monitoraggio dei piani.

Il ruolo chiave dei controlli è testimoniato dalla circostanza che, in caso di valutazione di inadeguatezza degli stessi, la Commissione può richiedere agli Stati un piano d'azione urgente per il superamento delle criticità, con specifici target, il cui conseguimento diviene una precondizione per l'accesso ai contributi.

Parimenti, in corso di gestione del Piano approvato, il tema dei controlli torna di rilievo sotto molteplici profili. In primo luogo, le richieste di pagamento da parte degli Stati alla Commissione devono essere suffragate da idonea documentazione attestante il raggiungimento dei traguardi intermedi. Più in dettaglio le stesse vanno accompagnate con: *i*) una dichiarazione del responsabile del Piano circa l'utilizzo corretto delle risorse, la completezza, accuratezza e affidabilità delle informazioni fornite a corredo della richiesta, nonché sulla capacità dei controlli in essere di assicurare una gestione dei fondi nel rispetto del principio di legalità e di sana gestione finanziaria; *ii*) un resoconto degli *audit* condotti, del relativo livello di copertura della spesa effettuata, delle debolezze riscontrate e delle misure correttive adottate. In secondo luogo, anche a seguito dell'erogazione dei contributi, devono essere poste in essere tutte le iniziative di controllo ritenute necessarie, proporzionalmente alle spese sostenute, per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea; ciò impone che, nel caso in cui siano rilevate frodi o irregolarità, frutto di episodi di corruzione o di conflitto di interesse, siano avviate le necessarie azioni di recupero presso il destinatario delle somme, pena la riduzione proporzionale del sostegno dovuto allo Stato nell'ambito del Dispositivo.

4. La Corte dei conti nell'ambito del Pnrr: tra controlli tradizionali e nuovi presidi

Alla luce del rilevante impatto finanziario e amministrativo, le attività connesse con la predisposizione e attuazione del Pnrr assumeranno rilievo anche per le funzioni di controllo che l'ordinamento vigente assegna alla Corte dei conti, sia a livello centrale che regionale. *In primis*, l'implementazione dei progetti inclusi nel Piano implicherà l'adozione di atti amministrativi i quali, ove rientranti nell'elenco previsto dall'art. 3 della l. n. 20/1994 (quali, ad esempio, gli atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie oppure i decreti che approvano contratti), sono sottoposti al riscontro preventivo di legittimità. Tale forma di controllo appare coerente con l'esigenza, promossa nel quadro regolamentare, di garantire la conformità all'ordinamento nazionale ed europeo delle attività amministrative poste in essere in attuazione del Pnrr; le verifiche di legittimità *ex ante* consentono, inoltre, di dare maggiore certezza alla successiva fase attuativa, poiché il relativo “esito favorevole agevola una maggiore serenità ed equilibrio nell'esercizio dell'azione amministrativa in quanto elide l'elemento psicologico della responsabilità, pur nei limiti dei profili presi in considerazione in sede di controllo” (24). Al riguardo, la necessità di garantire il rispetto delle scadenze temporali contemplate nel Piano, renderà auspicabile l'adozione di misure organizzative volte a coniugare i tempi del controllo con l'esigenza di celerità che caratterizza i progetti del piano, assegnando a questi ultimi una priorità nell'esame. In secondo luogo, l'effetto delle risorse derivanti dall'iniziativa Ngeu e, più nello specifico dal Dispositivo di ripresa e resilienza, costituirà oggetto di analisi e valutazione nell'ambito dei principali referti sulla finanza pubblica prodotti dalle Sezioni riunite in sede di controllo, come evidenziato nella programmazione per il 2021 (25).

Sarà, tuttavia, il controllo sulla gestione il campo privilegiato nel quale la Corte dei conti verrà chiamata a confrontarsi con lo stato di realizzazione dei progetti che compongono il Pnrr. Tale sfida è comune alle Istituzioni superiori di controllo, in ambito internazionale. La stessa Corte dei conti europea ha recentemente indicato, nella propria programmazione per il 2021 (26), che una su quattro delle nuove iniziative di *audit* avrà ad oggetto la risposta dell'Ue alla pandemia e l'attuazione dell'iniziativa Ngeu.

In ambito italiano, un'indicazione chiara in tal senso deriva dallo stesso legislatore, il quale ha recentemente integrato lo strumentario a disposizione della magistratura contabile per esaminare tempi e modi della gestione amministrativa con riguardo ai principali piani e programmi da cui dipende la ripresa economica. Si fa riferimento all'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (di seguito d.l. Semplificazioni) il quale statuisce che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. È evidente che le misure di attuazione del Pnrr rientrano a pieno titolo nel perimetro applicativo della nuova norma, atteso il rilievo che le stesse rivestono per il superamento della crisi sanitaria ed economica.

(*fraud prevention*); quello della rilevazione di fatti illeciti (*fraud detection*) e quello della reazione a questi ultimi (*fraud response*). In sostanza, secondo questa impostazione, i presidi anticorruzione rappresentano un tassello della *governance* complessiva delle amministrazioni pubbliche e sono tesi ad evitare, per quanto possibile, gli atti di corruzione, nonché – al verificarsi degli stessi – a consentirne l'accertamento e la conseguente reazione repressiva e sanzionatoria.

(24) Cfr. G. Carlino, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021*.

(25) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 6, 116, con nota di richiami secondo cui “le attività [...] di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante. Nelle difficili fasi della gestione della pandemia e, ancor più, in quelle di ripresa che si dovranno affrontare dopo l'auspicabilmente rapido superamento della situazione emergenziale, è necessario quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo”.

(26) Cfr. European Court of auditors, *Our 2021+work programme*, 2021, in <<https://www.eca.europa.eu>>.

La *ratio* della norma è quella di avvicinare il momento del controllo a quello della gestione amministrativa, al fine di ampliarne i benefici per quest'ultima, consentendo di intervenire con tempestività ed evitare ritardi e irregolarità attuative in settori cruciali per il superamento della crisi e lo sviluppo economico. La disposizione appare peraltro raccogliere le raccomandazioni che promanano dagli organismi internazionali come l'*International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) il quale pone l'accento sull'opportunità, per le Istituzioni superiori di controllo, di dare priorità all'esame delle politiche pubbliche volte a fronteggiare la crisi, attraverso *real-time audit*, ossia *audit* svolti mentre i programmi di spesa sono ancora in corso di esecuzione (27).

Nel panorama italiano questa forma di controllo affonda le proprie radici nello stesso schema originario del controllo sulla gestione *ex art. 3, c. 4, l. n. 20/1994*, per il quale già era contemplata la possibilità di svolgimento "anche in corso di esercizio". Successivamente, questa linea di controllo è stata ulteriormente sviluppata con l'*art. 11 della l. 20 marzo 2009, n. 15*, il quale ha disciplinato procedure, obiettivi ed effetti del controllo concomitante della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento. La richiamata norma, infatti, contempla la possibilità, per la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti commissioni parlamentari, di effettuare controlli su gestioni pubbliche statali *in itinere*. In caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte, previa attivazione del contraddittorio, riferisce al ministro competente; quest'ultimo può arrivare a disporre la sospensione dell'impegno delle somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora, invece, emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua le cause e ne dà comunicazione al ministro competente; in questa ipotesi l'amministrazione interessata è tenuta ad adottare, entro sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà per il ministro di comunicare, al Parlamento e alla Corte dei conti, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte stessa (28).

Tale norma rappresenta l'archetipo su cui si innesta il modello di controllo concomitante previsto dal d.l. Semplificazioni, il quale, pur nell'ambito della medesima struttura morfologica, presenta taluni elementi di discontinuità rispetto alla disciplina antecedente. Si fa in particolare riferimento all'ampliamento dei soggetti cui spetta l'iniziativa (estesa al Governo), al perimetro oggettivo di applicazione (principali piani/progetti/programmi relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale) e agli effetti degli accertamenti della magistratura contabile. Tale ultimo profilo merita una particolare attenzione. L'individuazione, da parte della Corte dei conti, di eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi viene immediatamente comunicato all'amministrazione per le valutazioni di competenza in punto di responsabilità dirigenziale *ex art. 21, c. 1, del d.lgs. n. 165/2001*. Il legislatore crea in tal modo una stretta connessione tra gli esiti dell'esercizio della funzione di controllo e la responsabilizzazione dei *manager* pubblici.

La novella sugli effetti degli accertamenti del controllo concomitante va letta in parallelo con la previsione di cui all'*art. 21, c. 2*, che limita, temporaneamente, la perseguibilità dei danni erariali scaturenti dalle condotte attive poste in essere con colpa grave, con l'intento di superare il fenomeno dell'amministrazione difensiva (29). In sostanza, nell'equilibrio complessivo dell'intervento operato con il d.l. Semplificazioni, il legislatore sembra compensare le restrizioni del perimetro della responsabilità patrimoniale per danno erariale dei dirigenti pubblici, con una maggiore incisività dei controlli sotto il profilo delle conseguenze in termini di responsabilità dirigenziale. Tale bilanciamento appare tuttavia fortemente squilibrato e suscettibile di contribuire ad un processo di ampia deresponsabilizzazione del personale pubblico, contrariamente alle esigenze di maggiore prudenza e perizia gestionale che la rilevanza economica e sociale del Pnrr imporrebbero. Da un lato, infatti, la limitazione dell'area di perseguibilità degli illeciti erariali per condotte attive è generale; essa investe tutti i settori dell'attività pubblica, non solamente quelli legati agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, determinando un abbassamento degli standard professionali esigibili per il personale pubblico, senza eguali nel panorama delle altre forme di responsabilità risarcitoria. Dall'altro lato, il condivisibile riconoscimento di una maggiore effettività agli esiti del controllo concomitante attraverso il collegamento diretto con l'istituto della responsabilità dirigenziale riposa sul presupposto di un sistema di valutazione della *performance* in grado di verificare le capacità gestionali dei *manager* pubblici. Presupposto che non appare allo stato

(27) Cfr. Intosai Development Initiative, *Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries*, 2020, in <www.intosaicbc.org>.

(28) Sul punto, v. G. D'Auria, "Legge Brunetta", *Corte dei conti e riforme dei controlli*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 389 ss.; G. Colombini, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, 685 ss.

(29) Per un'analisi del fenomeno nella letteratura economica, v. F.M. Artinger, S. Artinger, G. Gigerenzer, C.Y.A.: *Frequency and Causes of Defensive Decisions in Public Administration*, in *Business Research*, 2018; S. Battini, F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 293 ss. In dottrina, v. anche L. D'Angelo, *Danno erariale e c.d. "decreto semplificazioni": i mobili confini della responsabilità*, in <www.lexitalia.it>, 2020; M. Perin, *Niente più responsabilità amministrativa per colpa grave?*, *ibidem*, 2020. In merito ai dubbi di compatibilità costituzionale della disposizione, v. L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata"*. *Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, in <www.federalismi.it>, 4 novembre 2020. In ordine alle prime applicazioni giurisprudenziali della norma, v. Corte dei conti, Sez. I centr. app., 2 settembre 2020, n. 234, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 5, 202, con nota di richiami di A. Peta; L. D'Angelo, *Il "nuovo" dolo erariale nelle prime decisioni del giudice contabile* (nota a Corte conti, Sez. I centr. app., 2 settembre 2020, n. 234), in <www.lexitalia.it>, 2020.

suffragato dall'esame degli esiti dei cicli di valutazione della *performance*, da cui emergono dubbi circa l'idoneità del sistema ad operare una effettiva differenziazione sulla base dei risultati conseguiti (30).

Accanto alle funzioni di controllo già ordinariamente svolte dalla Corte dei conti, a quest'ultima potrebbe essere riconosciuto un ruolo esplicito anche all'interno della *governance* specifica del Pnrr. Sebbene l'organizzazione e l'effettuazione dei vari livelli di controllo interno sui singoli progetti di spesa spettino alle amministrazioni responsabili, la disamina del regolamento istitutivo del Rrf mette in luce diversi momenti in cui potrebbe rendersi opportuno il coinvolgimento diretto della Corte dei conti. Si fa riferimento, ad esempio, all'attività di validazione generale dei costi stimati dei Pnrr, in fase di presentazione degli stessi, o a quella di eventuale attestazione del raggiungimento dei risultati intermedi nell'ambito del *reporting* semestrale richiesto dal regolamento; trattasi di ambiti in cui l'intervento dell'*auditor* esterno e indipendente contribuirebbe ad accrescere la credibilità del Pnrr italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei.

Infine, l'attuazione del Piano comporterà un'inevitabile intensificazione delle attività di collaborazione con la Corte dei conti europea, in attuazione dell'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, il quale sancisce il principio di cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con quest'ultima, nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale. L'esercizio dei controlli affidati all'*auditor* europeo sull'utilizzo dei fondi del Ngeu imporrà alla Corte dei conti di svolgere una funzione di *trait d'union* tra il primo e le amministrazioni di spesa, al fine di agevolare le verifiche e i riscontri.

L'eventuale affidamento di nuovi compiti dovrebbe, naturalmente, essere accompagnato dall'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie e strumentali, come peraltro raccomandato a livello internazionale (31) e contemplato nello stesso regolamento istitutivo n. 241/2021 (32), al fine di evitare che il relativo svolgimento comporti un abbassamento del livello di attenzione sugli ordinari controlli riferibili alle altre aree gestionali.

* * *

(30) Sul punto v., in dottrina, A. Peta, *I controlli interni gestionali nella PA: criticità e correttivi di un sistema in continua evoluzione*, in *Econ. pubbl.*, 2017, 1, 97 ss.; l'A. mette in luce come la disamina dei cicli di valutazione 2011 e 2012, evidenzia "gradi di raggiungimento degli obiettivi assegnati molto elevati, sia per il comparto Ministeri sia considerando il dato complessivo delle amministrazioni centrali; infatti, il livello di attuazione nei Ministeri si è mantenuto su percentuali alte (98,3% nel 2011 e 97% nel 2012)". Analizzando la distribuzione degli obiettivi all'interno delle classi rappresentate dai livelli di raggiungimento degli stessi, l'A. evidenzia altresì "una forte concentrazione all'interno di quella della piena attuazione dei piani e programmi (100%)". Ciò getta un'ombra sull'efficacia del controllo strategico e, di riflesso, sulla valutazione della dirigenza che non riesce ad operare le necessarie differenziazioni individuali. La sostanziale uniformità di giudizio non consente di dare attuazione ai principi del merito e della premialità. Sul punto, v. anche G. D'Auria, *La valutazione del personale*, in *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, a cura di A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco, Milano, Angeli, 2018; E. D'Alterio, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 570 ss. Più in generale sulle funzioni di controllo, v. E. D'Alterio, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 681 ss.

(31) Oecd, *Public integrity for an effective Covid-19 response and recovery*, Paris, Oecd, 2020. Può inoltre richiamarsi il caso degli Usa che – nel pacchetto di stimolo approvato – hanno destinato risorse al *Government Accounting Office* (Gao) in ragione delle maggiori attività di *audit* che quest'ultimo è chiamato a svolgere.

(32) In particolare, l'art. 6, par. 2, menziona, tra i costi che possono essere coperti con i contributi europei, anche quelli legati alle attività di monitoraggio, controllo e *audit* necessari per la gestione del Dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi.

L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE DI INDIRIZZO E CONTROLLO DEI FONDI STRUTTURALI DELL'UNIONE EUROPEA

di Gian Paolo Boscariol (*)

Abstract: Per ogni ciclo di programmazione dei fondi strutturali, l'Unione europea mette a disposizione una notevole quantità di risorse, che si affiancano alla quota di cofinanziamento nazionale. Il quadro contabile e le modalità di funzionamento dei fondi strutturali sono stati resi ancor più complessi dalle misure di contrasto agli effetti della pandemia da Covid-19 e dalla necessità di reperire risorse immediatamente disponibili, condizioni che pongono al centro della scena il Governo, titolare dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione, mentre il Parlamento svolge sostanzialmente un ruolo di spettatore, salvo la facoltà di ricorrere ai consueti strumenti di controllo previsti dai regolamenti parlamentari. Un ruolo significativo è ricoperto tuttavia dalle regioni, soggetti titolari dei programmi operativi regionali, che interloquiscono costantemente con il Governo. Si tratta di un giro contabile assai articolato, che metterà a dura prova qualsiasi attività di controllo.

For each structural fund programming cycle, the European Union makes available a significant amount of resources, which go hand in hand with the national co-financing share. The accounting framework and the operating methods of the structural funds have been made even more complex by the measures to combat the effects of the Covid-19 pandemic, and by the need to find resources immediately available. In these conditions, the Government, owner of the relations with the institutions of the Union, is central, while the Parliament essentially plays the role of spectator, without prejudice to the right to resort to the usual control tools provided for by parliamentary regulations. However, a significant role is played by the regions, subjects in charge of the regional operational programs, which constantly interact with the Government. It is a very complex accounting round, which will put any control activity to the test.

Sommario: 1. Attività di indirizzo. – 2. Attività di controllo. – 3. La documentazione disponibile. – 4. I flussi contabili. – 5. La pandemia da Covid-19. – 6. Conclusioni.

1. Attività di indirizzo

Per ogni ciclo di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea (definiti dai 2014 fondi strutturali e di investimento europei-fondi Sie) siamo in presenza di una notevole quantità di risorse messe a disposizione dall'Unione europea, alle quali si affianca la quota di cofinanziamento nazionale: per il ciclo 2014-2020 si è trattato di circa 60 miliardi (di cui 31 miliardi dalla Ue e 28 miliardi di cofinanziamento nazionale); per il ciclo 2021-2027 la legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020) ha indicato (nella Relazione tecnica al disegno di legge) uno stanziamento complessivo di cofinanziamento nazionale pari a 39 miliardi, a cui si aggiungerà la quota europea, ancora in corso di definizione.

Quali sono i momenti in cui il Parlamento interviene in questo processo decisionale e in che modo vi partecipa?

L'operatività dei fondi Sie viene definita dall'accordo di partenariato: si tratta dello strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'Ue, il quadro strategico della programmazione nazionale dei fondi Sie per il periodo considerato. Esso viene predisposto dal Governo, in collaborazione con le competenti autorità regionali e locali, nell'ambito di un costante dialogo con la Commissione europea, per poi giungere alla presentazione di una "bozza finale", che sarà oggetto di valutazione ed eventuali osservazioni da parte della Commissione da formulare nei tre mesi successivi.

Per l'Accordo di partenariato 2014-2020 l'art. 1, c. 246, della l. n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha stabilito che, prima della stipulazione con le autorità dell'Unione europea, lo schema fosse trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia, corredato di una relazione che illustrasse le scelte strategiche da perseguire. Acquisito il parere, il Governo avrebbe trasmesso formalmente lo schema di accordo alle autorità europee, per essere poi adottato con una decisione della Commissione.

Alla luce dei regolamenti comunitari sulla materia e delle decisioni della Commissione sull'ammontare delle risorse dei vari fondi che contribuiscono alla politica europea di coesione (Fers, Fse, Fear, Feamp ed altri eventuali), il successivo passaggio operativo riguarda la definizione dei programmi operativi, attraverso i quali sono precisate le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale: i programmi operativi nazionali e regionali (Pon e Por) devono essere approvati dalla Commissione europea su iniziativa delle singole amministrazioni centrali e regionali.

A questo punto del percorso il Cipe definisce "formalmente" l'ammontare del cofinanziamento nazionale per ciascun programma operativo.

(*) G.P. Boscariol ha fatto parte della Segreteria della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; collabora con la *Rivista giuridica della Svimez*.

Appare evidente come in questa fase il Parlamento risulti sostanzialmente escluso da qualsiasi attività specifica, salvo poter utilizzare i normali strumenti di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni e interpellanze), di indirizzo politico (mozioni e risoluzioni) e le attività conoscitive in Commissione (audizioni) al fine di chiedere chiarimenti al Governo sullo stato dell'arte.

2. Attività di controllo

L'art. 126-bis del Regolamento della Camera dei deputati reca una specifica procedura, prevedendo che *“la Commissione Politiche dell'Unione europea e le Commissioni permanenti possono disporre che, in relazione a proposte della Commissione delle Comunità europee, in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio delle Comunità europee, o in ordine ad affari attinenti agli accordi sulle Comunità o alle attività di queste e dei loro organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente”*.

Una analoga procedura è contenuta al c. 1 dell'art. 142 del Regolamento del Senato: *“su domanda del Governo o di otto Senatori, la 14^a Commissione permanente può disporre che, in relazione a proposte della Commissione europea, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio o in ordine ad affari attinenti agli accordi sull'Unione o alle attività di questa e dei suoi organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente”* (1).

Va inoltre precisato che, in ambito parlamentare, la competenza sulla materia spetta sia alla XIV Commissione “Politiche dell'Unione europea”, che alla V Commissione “Bilancio”, quest'ultima competente in materia aree depresse (circolare del Presidente della Camera dei deputati 16 ottobre 1996). Al fine di ottimizzare i lavori parlamentari spesso le due Commissioni svolgono le attività conoscitive in sede di Commissioni riunite.

Analogamente, in ambito governativo la materia è di competenza del Ministro senza portafoglio delegato agli Affari europei (per la parte c.d. “a monte”) e del Ministro senza portafoglio o sottosegretario (nell'ambito della *governance* delle politiche di coesione e in considerazione della variabile denominazione assunta nell'ambito di ciascun Governo, l'articolo 10 del d.l. n. 101/2013 ha utilizzato la formula di “Autorità politica per la coesione”) delegato al Sud e alle politiche di coesione (per la parte c.d. “a valle”).

Anche nelle fasi successive del ciclo di programmazione dei fondi Sie le attività di controllo parlamentari si sviluppano attraverso i già richiamati atti di sindacato ispettivo e le attività conoscitive svolte mediante audizioni di membri del Governo, di rappresentanti di amministrazioni ed enti pubblici, nonché dei rappresentanti della Corte dei conti, che possono essere svolte sia in modalità estemporanea, sia nell'ambito di una indagine conoscitiva sulla materia.

3. La documentazione disponibile

L'acquisizione dei dati sullo stato di attuazione degli interventi ricompresi nei fondi Sie non è ormai più contenuta in specifici documenti che il Governo è tenuto per legge a trasmettere periodicamente al Parlamento (gli atti parlamentari identificati dalla sigla Doc.), ma sono ora presenti nella “Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate”, prevista dall'art. 10 della l. n. 196/2009 (come integrato dall'art. 7 del d.lgs. n. 88/2011), che figura quale allegato al Documento di economia e finanza-Def (Doc. LVII) e nelle eventuali parti della relativa Nota di aggiornamento-Nadef. Peraltro, tali documenti, oltre a fornire informazioni sullo stato di attuazione, illustrano le politiche programmatiche che il Governo intende porre in essere sulla materia.

A fronte di questi documenti – a cadenza annuale/semestrale – il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze fornisce una serie di informazioni con cadenza bimestrale sul monitoraggio dell'utilizzo dei fondi Sie.

Tali bollettini, elaborati dall'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (Igrue), rappresentano ormai quanto di più aggiornato sulla materia e diventano la base documentale anche per le attività di supporto degli uffici di Camera e Senato alle Commissioni parlamentari.

Fino al 2015 veniva elaborato un Bollettino trimestrale sul “Monitoraggio dei flussi finanziari Italia-Ue”, nel quale venivano riportati i dati relativi alla partecipazione dell'Italia al bilancio generale dell'Unione europea nonché gli accrediti che l'Unione europea aveva disposto a favore dell'Italia, a fronte dell'avanzamento dei programmi adottati in attuazione delle politiche comunitarie. Tale documento corrispondeva al Doc. LXXVII che veniva trasmesso al Parlamento.

In attuazione della l. n. 183/1987 sul coordinamento dell'attuazione in Italia delle politiche europee, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato un “Bollettino bimestrale sui movimenti finanziari Italia-Ue” registrati dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (previsto dalla medesima legge ed istituito presso la RgS), nel quale venivano esposti i movimenti finanziari registrati in ciascun periodo considerato.

(1) Al riguardo si osserva come il Regolamento del Senato contenga una anomalia sotto i principi generali del diritto parlamentare, in quanto si prevede una iniziativa governativa per una attività (dibattito in Commissione) nel quale lo stesso Governo è parte chiamata in causa: la richiesta dell'audizione di un ministro è una tipica prerogativa dei parlamentari nell'esercizio delle attività di indirizzo e controllo. Appare anomalo che sia il Governo a chiedere un dibattito in Commissione.

Va ricordato che tale Fondo di rotazione era originariamente articolato in due conti correnti di tesoreria: in uno (c/c n. 23209) affluiscono le risorse del cofinanziamento nazionale degli interventi provenienti dal bilancio dello Stato e da altre fonti residue; nell'altro (c/c n. 23211) confluiscono le risorse provenienti dal bilancio comunitario.

Negli anni successivi il Fondo di rotazione Igrue è stato integrato con altri due conti correnti di tesoreria:

- sul conto corrente n. 25051 (attivato nel 2013) sono riportati i movimenti contabili relativi agli "Interventi complementari alla programmazione comunitaria", al fine di gestire al meglio i programmi complementari alla programmazione comunitaria ai sensi del "Piano di azione coesione" del 2011 ed i successivi interventi attivabili ai sensi dell'art. 1, c. 242, della l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014);

- sul conto corrente n. 25058 (attivato nel 2015) sono riportati i flussi finanziari relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 1, c. 703, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

A decorrere dal 2020 tutte le informazioni sulla gestione di tali politiche di coesione (PON, POR, POC e FSC) sono contenute nel "Bollettino sul monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020" (che ha sostituito il "Bollettino bimestrale sui movimenti finanziari Italia-Ue").

A livello mensile i dati riepilogativi dell'attività di ciascun conto corrente di tesoreria sono riportati nel Conto riassuntivo del Tesoro.

4. I flussi contabili

I ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari hanno caratterizzato negli ultimi anni il dibattito parlamentare, e sono stati oggetto di attenzione anche da parte dei *media* (giornali *in primis*), generando spesso una sovrapposizione tra le risorse dei fondi strutturali con quelle del Fas (Fondo aree sottoutilizzate, erede del precedente Fondo aree depresse, ora denominato Fondo sviluppo e coesione-Fsc).

A seconda della convenienza, sia i rappresentanti politici, sia i *media* hanno evidenziato le percentuali di utilizzo delle risorse assegnate riferendole alle somme contabilmente impegnate (valore più elevato) o a quelle pagate (valore assai più basso), fornendo in un caso un quadro positivo, nell'altro un quadro critico.

A prescindere dalle polemiche, sulla percentuale di utilizzo dei pagamenti entra in gioco per la quota comunitaria, in base a quanto disposto dai regolamenti comunitari sulla materia, la "mannaia" di fine ciclo, denominata "disimpegno automatico", determinato dalla regola del n+2 per il ciclo 2007-2013: i pagamenti per la quota di finanziamento Ue dovevano essere effettuati, salvo specifiche situazioni, entro due esercizi successivi (31 dicembre 2015).

In caso contrario la quota di finanziamento Ue sarebbe stata annullata e conseguentemente sarebbe venuta meno la quota di cofinanziamento nazionale per quegli interventi, determinando il disimpegno automatico con conseguente perdita totale delle risorse per quegli interventi in ritardo.

Va ricordato che il finanziamento da parte della Ue non è immediato: tale quota di risorse viene anticipata per ciascun intervento dalla quota di cofinanziamento nazionale, che esce dal bilancio dello Stato (cap. 7493/Mef) per essere trasferita al c/c di tesoreria Igrue n. 23209: man mano che gli uffici della Commissione Ue avranno avuto e verificato la rendicontazione sullo stato del singolo intervento, provvederanno alla compensazione finanziaria, trasferendo le relative risorse dal bilancio Ue all'altro c/c di tesoreria Igrue n. 23211 (senza ovviamente passare per il bilancio dello Stato).

Nel corso dei cicli di programmazione, al fine di non perdere risorse, gli uffici ministeriali hanno fatto ricorso a meccanismi al limite della correttezza, quali gli interventi-sponda, facendo figurare interventi a valere su altre fonti di finanziamento nazionale, oppure nell'incertezza della realizzazione hanno "caricato" un numero di interventi con un valore in eccesso rispetto agli stanziamenti assegnati (come nei casi in cui gli impegni di pagamento risultavano superiori al 100 per cento delle risorse complessivamente stanziati).

Sono state peraltro definite delle tabelle al fine di indicare gli obiettivi percentuali (*target*) da raggiungere in ogni arco temporale, al fine di non rischiare di restare troppo indietro nell'utilizzo delle risorse e definire conseguentemente dei piani di accelerazione della spesa.

Per evitare di perdere consistenti risorse del ciclo 2007-2011 il Governo ha fatto ricorso allo strumento del Piano di azione coesione (Pac).

Nella definizione originaria dell'ammontare delle risorse 2007-2013 dei fondi strutturali era stata definita una quota percentuale paritaria tra finanziamento comunitario e cofinanziamento nazionale: 50 per cento a testa. Tuttavia, i regolamenti della Ue prevedono che tale rapporto possa essere diverso, indicando per la quota Ue fino ad un massimo del 75 per cento.

Consequentemente al fine di evitare la perdita dei finanziamenti determinata con il c.d. disimpegno automatico, il Governo ha disposto in accordo con la Commissione, ai sensi dell'art. 33 del regolamento Ce n. 1083/2006, una riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali, con la definizione di una diversa percentuale della quota di finanziamento comunitario, che è pertanto stata elevata rispetto all'originaria quota del 50 per cento, con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale: le relative risorse nazionali "liberate" venivano conseguentemente destinate agli obiettivi del Piano di azione coesione (Pac), cioè ad uno strumento parallelo ai fondi strutturali creato nel 2011 dal Governo.

In sostanza, in accordo con le Istituzioni europee, la quota di risorse di cofinanziamento nazionale si dimezzava, riducendosi dal 50 al 25 per cento, mentre la quota di finanziamento comunitario dei programmi operativi in ritardo di attuazione restava invariata in valori assoluti, assumendo conseguentemente un peso percentuale maggiore (da 50 al 75 per cento massimo). Le risorse nazionali, che fuoriuscivano dai programmi attuativi dei fondi strutturali (Pon e Por), sarebbero state utilizzate per gli obiettivi prioritari del Piano di azione coesione che riguardava interventi di analogo contenuto nei medesimi territori.

In questo modo le risorse disponibili non sarebbero state sprecate (non utilizzate) e i territori considerati avrebbero potuto beneficiare ugualmente di tale flusso di finanziamenti.

Trattandosi della quota di cofinanziamento nazionale, tali risorse soggiacciono alle regole di contabilità previste dalla normativa italiana (l. n. 196/2009) e, con il meccanismo di reiscrizione in bilancio dei residui passivi, di fatto non vanno mai in perenzione amministrativa.

Per il ciclo di programmazione dei fondi Sie 2014-2020 i regolamenti europei hanno allungato di un esercizio la precedente regola n+2 (ora n+3) e pertanto i pagamenti dovranno avvenire entro il 31 dicembre 2023.

Nel definire le risorse dei fondi Sie per il ciclo 2014-2020 il Governo, memore della precedente esperienza, si è premunito ed ha definito in sede di accordo di partenariato con la Commissione europea valori percentuali diversi tra le risorse Ue e quelle di cofinanziamento nazionale, nonché ha disposto, all'art. 1, c. 242, della l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), che le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (Fondo Igrue) concorrono anche al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

In sostanza il Fondo Igrue finanzia gli interventi ricompresi nei Programmi operativi complementari (Poc) ai fondi strutturali stessi del ciclo di programmazione 2014-2020.

Pertanto, fermo restando l'ammontare in valori assoluti del finanziamento della Ue, le percentuali di partecipazione tra Ue e Italia non sono alla pari, ma le regioni interessate non ricevono minori finanziamenti complessivi, in quanto la minore quota di cofinanziamento nazionale dei Pon e Por è integrata dai Poc connessi a tali programmi, finanziati dal Fondo Igrue di cofinanziamento nazionale.

L'impatto finanziario è stato definito dalla delibera Cipe n. 10/2015.

La delibera aveva altresì stabilito che i programmi complementari avrebbero comunque dovuto concludere la propria attuazione "entro la data già prevista dai regolamenti per la conclusione dei programmi comunitari del ciclo 2014-2020", che si ricorda, adottano la regola dell'n+3. Tuttavia, recentemente l'art. 242 del d.l. n. 34/2020, al c. 7, ha fissato al 31 dicembre 2025 la data di scadenza dei Programmi operativi complementari (Poc) relativi al ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020: in sostanza una sorta di n+5.

Tale limite è altresì stabilito dalla delibera Cipe n. 26/2018 per l'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione, cioè delle risorse nazionali aggiuntive alle politiche di coesione.

Va infine ricordato che quota delle risorse del Fondo Igrue destinate al cofinanziamento nazionale vengono utilizzate per gli interventi ricompresi nella Strategia nazionale per le aree interne (Snai), anch'essa ricompresa nelle politiche di coesione definite dall'accordo di partenariato 2014-2020.

5. La pandemia da Covid-19

Il già complesso quadro contabile e le modalità di funzionamento dei fondi strutturali sopra descritto è stato recentemente oggetto di intervento da parte delle misure poste in essere da Governo e Parlamento al fine di contrastare gli effetti della pandemia da Covid-19 e dalla necessità di reperire risorse immediatamente disponibili.

Infatti l'art. 242 del d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto rilancio), al c. 1, ha autorizzato le autorità di gestione di programmi operativi 2014-2020 attuativi dei fondi strutturali europei a richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei fondi Ue per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo decorrente dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico del bilancio dello Stato destinate a contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia di Covid-19, così come previsto dal regolamento (Ue) 2020/558 del 23 aprile 2020.

Trattandosi di spese esclusivamente a carico della Ue per il periodo dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 (100 per cento di cofinanziamento), le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali saranno riassegnate alle stesse amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di Programmi operativi complementari (Poc) vigenti o da adottarsi, assicurando così la salvaguardia delle finalità proprie della politica di coesione (c. 2).

Il successivo c. 3 dispone che ai Programmi operativi complementari sono altresì destinate le risorse di cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione Igrue, che si sono "liberate" per effetto dell'integrazione fino al 100 per cento del tasso di cofinanziamento Ue dei programmi operativi di cui al c. 1.

In sostanza, con le disposizioni in oggetto, le spese per il contrasto dell'emergenza Covid-19 rientrano nei programmi operativi dei fondi strutturali e pertanto dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 sono rendicontate al tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento, per essere poi riassegnate alle stesse amministrazioni nell'ambito dei Poc.

Per gli importi, ancora non spesi, relativi agli interventi con finalità proprie della politica di coesione, originariamente previsti nei programmi operativi nell'ambito dei fondi strutturali, essi vengono comunque garantiti mediante l'integrazione ovvero la costituzione di Programmi operativi complementari (Poc), la cui copertura è assicurata con le risorse del cofinanziamento nazionale già stanziato e liberato con l'incremento del tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento, nonché dalle ulteriori risorse rivenienti dal bilancio comunitario.

In tal modo, i programmi dei fondi strutturali possono contribuire alle spese per l'emergenza, originariamente non previste, mentre i programmi complementari consentono di salvaguardare il volume complessivo degli investimenti della politica di coesione nel rispetto della destinazione territoriale delle risorse.

L'art. 242, al c. 4, definisce una procedura contabile transitoria, che consente alle amministrazioni, nelle more della riassegnazione delle risorse conseguenti al rimborso da parte dell'Unione europea, di proseguire negli impegni già assunti su interventi originariamente finanziati sui fondi strutturali europei sostituiti da quelli emergenziali, attraverso riprogrammazioni del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) ovvero mediante nuove assegnazioni a valere sul Fsc, da reintegrare successivamente.

Pertanto, in attesa della riassegnazione delle risorse conseguenti al rimborso da parte dell'Unione europea (come definito al c. 2), le autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali europei possono assicurare gli impegni già assunti relativi agli interventi poi sostituiti da quelli emergenziali di cui al c. 1, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) assegnate alle amministrazioni di riferimento, che non soddisfino i requisiti previsti dall'art. 44, c. 7, del d.l. n. 34/2019 (vale a dire, riferite ad interventi non dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata).

In pratica, le disponibilità di cassa per assicurare gli impegni già assunti sono garantite dal Fsc attraverso l'utilizzo di quelle risorse che non soddisfano i requisiti per essere inserite nei "Piani sviluppo coesione" del Fsc stesso, ai sensi dell'art. 44 del d.l. n. 34/2019, e che pertanto vengono anticipate ai programmi operativi dei fondi strutturali.

Qualora non ci fosse disponibilità finanziaria in conseguenza di suddette riprogrammazioni, è tuttavia possibile procedere attraverso l'assegnazione, con apposite delibere Cipe, delle necessarie risorse a valere e nei limiti delle disponibilità del Fsc 2014-2020 ancora da assegnare, nel rispetto degli attuali vincoli di destinazione territoriale.

Il successivo c. 5 disciplina il reintegro delle risorse del Fsc, prevedendo che le risorse anticipate contabilmente ai sensi del c. 4 vengono nuovamente trasferite al Fsc 2014-2020 nel momento in cui sono rese disponibili nei programmi complementari le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali ai sensi del c. 2.

Al fine di individuare le disponibilità, il c. 6 dell'art. 242 prevede che il Ministro per il Sud e la coesione territoriale proceda alla definizione di appositi accordi con le amministrazioni titolari dei programmi dei fondi strutturali europei, anche ai fini della ricognizione delle risorse attribuite ai Programmi operativi complementari e proponga al Cipe, ove necessario, le delibere da adottare per la definitiva ricognizione delle suddette risorse.

6. Conclusioni

Da quanto suesposto appare evidente come in tutta la vicenda dei fondi Sie dell'Unione europea e del relativo cofinanziamento nazionale, il Parlamento svolga sostanzialmente un ruolo di spettatore, salvo la facoltà di ricorrere ai consueti strumenti di controllo previsti dai regolamenti parlamentari.

Il principale "giocatore" è ovviamente il Governo, titolare dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione.

Un ruolo significativo è ricoperto tuttavia dalle regioni, soggetti titolari dei programmi operativi regionali, che interloquiscono costantemente con il Governo.

Il quadro finanziario posto in essere dai fondi Sie risulta assai complesso e articolato: alle ordinarie procedure contabili di anticipazioni e versamenti sui due conti correnti di tesoreria per la gestione dei Pon e dei Por, è stato affiancato un ulteriore conto corrente per la gestione dei Programmi operativi complementari (Poc), costituiti in origine allo scopo di evitare il disimpegno automatico dalla quota di finanziamento europeo per gli interventi in ritardo e poi messi a regime come strumento parallelo ai Pon e Por sulla medesima materia.

Sebbene da alcuni cicli di programmazione le politiche di coesione vengono attuate attraverso il coordinamento tra i fondi Sie e le risorse aggiuntive nazionali presenti nel Fondo sviluppo e coesione (Fsc), l'emergenza pandemica in atto ha creato anche una interazione finanziaria tra le risorse dei due "mondi": poiché le risorse di origine europea dei fondi strutturali vengono utilizzate a copertura degli oneri già a carico delle amministrazioni centrali e regionali per contrastare la pandemia da Covid-19, al fine di non lasciare sguarniti sotto l'aspetto finanziario gli interventi "originari" dei fondi stessi, le risorse del Fsc riprogrammate o ancora da assegnare vengono utilizzate quali anticipazioni (che vengono attribuite a specifici Poc), per essere poi reintegrate nel Fsc al momento in cui le autorità europee provvederanno a versare (previa rendicontazione) le somme relative a tali interventi di contrasto alla pandemia negli specifici Poc.

Un giro contabile assai complesso, quasi una sorta di “gioco delle tre carte”, che metterà a dura prova qualsiasi attività di controllo.

* * *

NEXT GENERATION EU: SFRUTTARE LE POTENZIALITÀ DI UN PIANO AMBIZIOSO

di Gabriella De Stradis (*)

Abstract: Sullo sfondo di una delle più gravi crisi degli ultimi settant'anni, l'Unione europea avvia la più straordinaria operazione finanziaria della sua storia. Il nostro Paese sarà beneficiario di una ingente iniezione di liquidità, che richiederà un Piano nazionale di ripresa e resilienza dettagliato negli obiettivi, nei costi, nelle misure da adottare per conseguire i risultati, nell'impatto che essi produrranno sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale. Occorrerà poi una supervisione attenta del rispetto degli obiettivi del piano, ricercando le opportune sinergie tra i tanti programmi a disposizione, evitando sovrapposizioni nei finanziamenti, e operando per il rispetto di tempi e scadenze.

In one of the most serious crises of the last seventy years, the European Union launches the most extraordinary financial operation in its history. Our country will benefit from a huge injection of liquidity, which will require a National Recovery and Resilience Plan detailed in the objectives, costs, measures to be taken to achieve the results, in the impact they will produce on the growth potential, on the creation of jobs and on economic, social and institutional resilience. It will then be necessary to carefully supervise compliance with the objectives of the plan, seeking the appropriate synergies between the many programs available, avoiding overlaps in funding, and working to respect deadlines.

Sullo sfondo di una delle più gravi crisi degli ultimi settant'anni, l'Unione europea avvia la più straordinaria operazione finanziaria della sua storia, aprendo ad un cambiamento che sovverte il trend di politica di rigore e apre a nuovi strumenti finora più volte ipotizzati, ma che di fatto non avevano mai preso forma.

Parte in questi termini il *Next Generation Eu*, una combinazione di programmi (*ReactUe*, *RescUe*, Orizzonte Europa, *InvestEu*, Sviluppo Rurale, *Just Transition Fund*) e risorse che non solo si propongono di risollevare l'Unione europea dalla grave crisi indotta dalla pandemia Covid-19, ma pongono le basi per un radicale cambiamento di rotta nei principi portanti dell'Unione.

Il budget stanziato ammonta a 750 miliardi di euro, di cui poco meno della metà (312,5 mld) a fondo perduto e la restante parte in forma di prestiti e garanzie che saranno restituiti a partire dal 2028 e fino al 2058. Una delle sue più importanti novità consiste nelle modalità di reperimento dei fondi: si vagliano infatti una serie di ipotesi volte ad individuare risorse proprie dell'Unione. Tra le soluzioni prospettate dalla Commissione europea si parla di una tassazione equa sui giganti del web (*web tax*), una tassa sulle importazioni di prodotti ad alto tenore di carbonio (*carbon tax*) e un sistema di scambio delle quote di emissione dell'Ue, in linea con la nuova programmazione in termini di transizione verde. Infine, l'Europa si renderà parte attiva nella ricerca dei capitali sui mercati obbligazionari, con emissione di titoli garantiti dal proprio bilancio, così da non aggravare ulteriormente i debiti sovrani, e avviando una fase di nuovo spessore del mercato finanziario europeo.

Naturalmente decisioni di tale tenore richiederanno il voto unanime degli Stati membri – con la conseguenza che il risultato finale non è affatto scontato – e la loro ratifica in tempi rapidissimi. Il cambiamento è sostanziale in questo contesto che vede l'Unione europea del rigore orientarsi verso la solidarietà. Ma il potere di veto che ciascuno Stato membro possiede potrebbe in questo momento rivelarsi un'arma di ricatto, a causa di altre problematiche che da anni rendono complesse le relazioni infra-Ue, in particolare quelle riguardanti i membri “sotto osservazione” per il mancato rispetto dei diritti umani.

L'Italia sarà il primo beneficiario di questa ingente iniezione di liquidità. Il *Next Generation Eu* stanziava per il nostro Paese 209 miliardi di euro, di cui 81 mld a fondo perduto, 27 mld a valere sul Fondo Sure (strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), 40 mld messi a disposizione dalla Banca europea degli investimenti. A tali iniziative si affianca la sospensione del patto di stabilità, mentre grazie al *Temporary Framework* si allentano le rigide regole relative agli aiuti di Stato. In ultimo, ma non per importanza, è in corso un dialogo serrato per la riforma del Gber (*General Block Exemption Regulation*), il regolamento che individua le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno, al fine di porre i membri dell'Unione nelle condizioni di utilizzare appieno gli strumenti finanziari a loro disposizione, prevedendo altresì che i progetti che ricadranno nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) possano beneficiare di deroghe alla normativa degli aiuti di Stato, con la notifica del regime di aiuto che si ponga come apripista per la concessione dei benefici ai singoli.

L'intero impianto si propone risultati ambiziosi: rendere il continente europeo “*front runner*” nel mondo rispetto alle due tematiche di sviluppo cui si sta improntando il futuro, concentrando sulle stesse una nuova era che vedrà l'Unione europea più competitiva. Alla base dello stesso è infatti il progetto dell'Ue di realizzare le *Twin Transitions*,

(*) G. De Stradis è dirigente del Ministero dello sviluppo economico.

ovvero la transizione “*verde*” e la transizione “*digitale*”, cui sono destinate rispettivamente il 37 per cento e il 20 per cento delle risorse.

Trattasi in sostanza di misure temporanee dotate di grande forza propulsiva, che richiedono all’Italia di invertire la tendenza ed elevare il potenziale del Paese con un salto di qualità nella cultura: diviene oggi indispensabile utilizzare i capitali accumulati grazie alla nostra innata propensione al risparmio e alla sua immobilizzazione in beni patrimoniali – ancor più alta in conseguenza della pandemia – per dare impulso agli investimenti. Questi ultimi saranno il volano dell’effetto moltiplicatore che il *Next Generation Eu* si propone di produrre, ponendo le basi per influire nel medio-lungo termine a favore di almeno tre future generazioni.

La sfida per l’Italia sarà crescere con una gestione credibile del debito pubblico italiano, che si attesta ormai al 160 per cento. Per fare ciò occorre fronteggiare la grave carenza nei fattori produttivi – lavoro, capitale, investimenti – e nella gestione efficiente degli stessi. E una gestione efficiente delle risorse è il primo requisito richiesto dall’Ue per poter utilmente beneficiare dei fondi.

Il Governo uscente ha proposto nella versione del 12 gennaio, una distribuzione delle risorse del *Recovery and Resilience Fund* destinate all’Italia attraverso sei missioni, corrispondenti a:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Inclusione e coesione;
6. Salute.

Stando alla necessità di stimolare l’economia e quindi gli investimenti, di certo la missione numero uno del Pnrr merita particolare attenzione nel suo complesso, ed infatti ad essa sono assegnate risorse per il 20,7 per cento, anche in linea con le necessità di transizione digitale imposte dall’Ue. Il 31,1 per cento delle risorse spettano alla missione numero due, che riguarda la transizione verde. Al terzo posto per entità delle risorse troviamo le infrastrutture con il 14,3 per cento e solo al quarto posto, con il 12,7 per cento, l’istruzione. Consentitemi di esprimere i miei dubbi su un aspetto: come è ragionevole attendersi una vera transizione e un cambiamento di paradigma senza investire in ricerca, incrementare il livello medio di istruzione tra i nostri giovani, e investire in formazione, posto che la formazione è il volano primo dell’innovazione che attraverso essa diffonde la conoscenza e la cultura? Come si può disporre che la formazione del corpo insegnante benefici di una quota risibile quando è necessario che apprenda esso per primo come utilizzare i nuovi strumenti che la digitalizzazione metterà nella loro “*cassetta degli attrezzi*” e trasmettere il patrimonio culturale che l’innovazione tecnologica potrà apportare? E infine come si può pensare di progredire nella innovazione tecnologica, programmare una transizione che su di essa fa perno, se la ricerca, accanto all’istruzione, non raccoglie sufficienti finanziamenti?

Per concludere il 12,3 per cento è destinato alla inclusione e coesione e l’8,8 per cento alla salute, benché si sia sperimentato con questa pandemia che il settore della Sanità richiede investimenti davvero sostanziali per recuperare il pesante gap provocato dai tagli orizzontali imposti da anni di politiche all’insegna dell’austerità.

Un altro elemento che mi preme sottolineare è che l’Ue ha individuato sei catene del valore in cui investire con la prospettiva di rendere l’Europa fortemente competitiva nei mercati mondiali (*Connected, clean and autonomous vehicles, Hydrogen technologies and systems, Smart health, Industrial Internet of Things, Low-CO₂ emission industry, Cybersecurity*): si tratta delle catene del valore all’interno delle quali si possono realizzare gli *Important Projects of Common European Interest* (Ipcei), progetti i cui costi elegibili possono essere finanziati con contributi a fondo perduto dello Stato in deroga alla normativa sugli aiuti di Stato. Sono in esame Ipcei per l’idrogeno, la microelettronica, il *cloud* e l’intelligenza artificiale, la salute. Tuttavia, nel Pnrr lo stanziamento per il Fondo Ipcei è pari a un solo miliardo (a titolo esemplificativo solo l’Ipcei Batterie d’Autunno, approvato dalla Commissione europea il 26 gennaio, cuba 600 milioni di euro). L’occasione di dare un fortissimo impulso all’economia finanziando, attraverso gli Ipcei, la ricerca e lo sviluppo, è unica, andrebbe colta incrementando la quota destinata al fondo e soprattutto – dato il processo che porta all’approvazione di un Ipcei – si potrebbe confidare sulla capacità del sistema di impegnare in fondi entro i tempi imposti dal *Recovery Fund*.

Gli altri elementi imprescindibili su cui puntare sono lavoro e capitale.

Per il primo si avverte immediata l’urgenza di dare una risposta alla bassa partecipazione al mercato del lavoro degli italiani. Abbiamo potuto convivere per lungo tempo con questa nota sociale, ma ora che ci si accinge ad una contrazione della popolazione in età lavorativa occorre controbilanciare la tendenza e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro (femminile e giovanile *in primis*), e – posto che la disoccupazione è maggiore laddove minore è il livello di istruzione – occorre puntare su un grado maggiore alfabetizzazione e specializzazione.

Non dimentichiamo poi quanto sia importante che capitale e lavoro siano gestiti con efficienza. La produttività totale dei fattori è migliorata da formazione, innovazione, ricerca e sviluppo, livello dimensionale delle imprese, tutti inscindibilmente correlati tra loro. La nostra realtà produttiva è improntata alle piccole e medie imprese (Pmi) e numerose sono le misure che aiutano questa tipologia di imprese ad attutire i colpi delle crisi e ad affrontare i mercati sempre più globalizzati. Tuttavia, occorre spronare le Pmi a crescere e attingere ai benefici delle economie di scala, perché solo

in questo modo possono superare i limiti della piccola dimensione e incrementare la produttività e la competitività. Oltre a ciò, è necessario assicurare l'efficienza del mercato dei servizi e dell'allocazione delle risorse, ma soprattutto uno snellimento della burocrazia. Anche quest'ultima grava sulle Pmi con costi indiretti ingenti: costo dell'energia, giustizia civile, pratiche amministrative (le imprese italiane spendono 31 miliardi solo per la compilazione di moduli).

In sostanza il nostro Paese sarà in grado di sfruttare le potenzialità del *Next Generation Plan* solo se riuscirà a realizzare un ecosistema con una pubblica amministrazione che abiliti la crescita e non la zavorri, con nuovi sistemi di organizzazione del lavoro, con competenze e innovazione tecnologica, con un sistema bancario capace di intermediare le risorse, convogliare i risparmi delle famiglie per orientarlo verso la parte produttiva del Paese e risolvere le frizioni nel mercato del credito o semplificando le procedure bancarie.

Riuscire a gestire con successo le risorse del *Next Generation Eu* significa adoperarsi affinché il sistema si orienti *“al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Onu, e che si ponga l'obiettivo di avere un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri”*, citando il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, approvato lo scorso 11 febbraio.

Ci viene richiesta una supervisione attenta del rispetto dei traguardi che il nostro piano nazionale si porrà e proporrà all'Ue, un piano che dovrà essere dettagliato negli obiettivi, nei costi, nelle misure da adottare per conseguire i risultati, nell'impatto che essi produrranno sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale. Occorrerà essere abili nel creare le opportune sinergie tra i tanti programmi a disposizione, evitando sovrapposizioni nei finanziamenti, e nell'impegnare le somme entro tempi che per la nostra burocrazia sono quasi impensabili. È richiesto un cambio di rotta sostanziale, un impegno assoluto, avendo ben presente che nel regolamento dell'11 febbraio è chiaramente espresso il concetto che l'Ue, nel caso in cui un Paese non sia in grado di realizzare gli obiettivi posti nei sei pilastri del *Next Generation Eu*, potrà attuare il principio di sussidiarietà e sostituirsi allo Stato membro nell'interesse dell'Unione.

* * *

**LA CRISI PANDEMICA HA RIACCESO IL DIBATTITO SULL'IMPORTANZA
DEL CORRETTO IMPIEGO DEI FONDI EUROPEI, NON SOLO IL RECOVERY FUND ...
QUALI CONDIZIONI PER RIUSCIRE A SPENDERE I FONDI A DISPOSIZIONE**

di Nicola Patrizi (*)

Abstract: L'articolo ha lo scopo di indurre ad una riflessione sull'importanza del corretto utilizzo delle risorse europee, e non solo quelle del *Recovery Plan*. Nel dibattito tutto italiano su come formulare il documento del Piano nazionale di ripresa e resilienza è assente la riflessione sull'incredibile quantità di risorse che l'Italia dovrà impegnare e spendere nei prossimi anni, considerando le risorse di *Next generation Ue* e quelle previste dal bilancio a lungo termine. Partendo da una sintesi sui fondi strutturali, si mettono in luce le criticità italiane sulla capacità di spesa riscontrate negli ultimi due periodi di programmazione dei fondi strutturali, si fa un *focus* sulla nuova politica di coesione 2021-2027, per arrivare ad evidenziare l'enorme mole di risorse, che corrispondono ad oltre 300 miliardi da spendere nei prossimi 7 anni. Si conclude con un *focus* sul *Recovery Plan*, con l'identificazione degli aspetti critici e le possibili soluzioni per la sua corretta realizzazione, e soprattutto per la capacità di realizzare gli investimenti nei tempi previsti, in sinergia con le risorse della politica di coesione.

The article aims to induce reflection on the importance of the correct use of European resources and not just those of the Recovery plan. In the all-Italian debate on how to formulate the document of the National Recovery and Resilience Plan, there is no reflection on the incredible amount of resources that Italy will have to commit and spend in the coming years, considering the resources of the EU Next generation and those foreseen by the UE Budget long-term of. Starting from a summary on the Structural funds. The Italian criticalities on the spending capacity encountered in the last two programming periods of the structural funds are highlighted. A focus is made on the new cohesion policy 2021-2027 to get to highlight the enormous amount of resources that correspond to over 300 billion to be spent over the next 7 years. It concludes with a focus on the recovery plan with the identification of critical aspects and possible solutions for its correct implementation.

Sommario: 1. *Premesse ... Fondi strutturali: un po' di storia e una sintesi per capire cosa sono, a cosa servono e come vengono impiegati.* – 2. *Le difficoltà per l'Italia nell'utilizzo dei fondi strutturali e le strategie per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.* – 3. *I mutamenti indotti dalla crisi Covid e le risorse europee disponibili che dobbiamo saper impiegare.* – 4. *Il Recovery Plan da rivedere, investimenti da realizzare in complementarità con i fondi strutturali.* – 5. *Dibattito aperto, scelte da compiere per semplificare il processo di attuazione e controllo ed assicurare la realizzazione degli investimenti.*

1. Premesse ... Fondi strutturali: un po' di storia e una sintesi per capire cosa sono, a cosa servono e come vengono impiegati

I fondi strutturali e di investimento europei (fondi Sie) come definiti nella programmazione 2014-2020 che si chiuderà a fine 2023 (tre anni dall'ultimo impegno – regola n+3), sono il principale strumento finanziario attraverso il quale l'Unione europea promuove, come previsto all'art. 174 del Trattato Ue, il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. I fondi Sie rientrano nella c.d. gestione concorrente del bilancio dell'Ue e, insieme alle risorse del cofinanziamento nazionale e regionale, mirano a ridurre le disparità regionali e concorrono alla realizzazione della Politica di coesione. Sono quindi strumenti finanziari programmati nel bilancio a lungo termine dell'Ue ma affidati ai Paesi membri per realizzare le politiche attinenti alla coesione territoriale, economica e sociale. L'intensità dei finanziamenti è in funzione di un calcolo medio correlato al valore del prodotto interno lordo dei Paesi membri.

Concepiti a partire dal 1957 con la creazione del Fondo sociale europeo (Fse), destinato all'occupazione, alle competenze e alla formazione, agli inizi degli anni '70 si ampliano con la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) per riequilibrare le disparità regionali, con finanziamenti di natura strutturale per opere e infrastrutture.

L'evoluzione della politica europea, tesa al rafforzamento della coesione prima territoriale e poi economica e sociale, come la conosciamo adesso, passa per l'Atto unico europeo del 1986, che avvia il processo di coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni e che porta nel 1988 alla prima riforma dei fondi strutturali, con l'introduzione dei quattro principi fondamentali sui quali si basano ancora oggi questi strumenti finanziari: *concentrazione, partnership, addizionalità e programmazione*. Nel 1992, con la riforma del Trattato Ue, sono stati inseriti all'interno del più generale principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni devono venire assunte al livello di governo più vicino al cittadino. Successivamente si aggiunge il Fondo di coesione (1994), destinato al settore dei trasporti e dell'ambiente nei Paesi in cui il reddito nazionale lordo *pro capite* è inferiore al 90% della media europea, che con Fse e Fesr rappresenta la famiglia dei principali fondi strutturali. Nel 2005 nasce il Fondo

(*) N. Patrizi è esperto di politiche comunitarie e fondi strutturali.

europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e successivamente il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp, evoluzione del fondo Feaog, nato nel 1970, poi Sfop). Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono dunque cinque gli strumenti finanziari ricompresi nella famiglia dei fondi strutturali, anche se nei precedenti periodi di programmazione il Feamp e il Feasr erano programmati, nel bilancio europeo, nell'ambito della politica agricola comune, e quindi una rubrica distinta dalla politica di coesione.

I fondi strutturali hanno accompagnato l'evoluzione della politica di coesione in relazione alle strategie che ciclicamente l'Ue ha proposto e, in parallelo con l'evoluzione della politica di bilancio, sono diventati oggi un sostegno complementare e irrinunciabile alle dotazioni dei bilanci nazionali per realizzare le politiche di bilancio concordate tra Ue e Stati membri.

L'utilizzo dei fondi strutturali è regolato da un doppio livello normativo, quello comunitario attraverso i regolamenti dei fondi strutturali (regolamento generale, regolamenti specifici di fondo e regolamenti e decisioni di natura attuativa), che in ciascun periodo di programmazione vengono rielaborati per indirizzare la loro attuazione in raccordo con la strategia europea che si evolve e con la normativa nazionale, per consentire l'applicazione del corpo normativo comunitario in ciascuno Stato membro. Nel tempo, nel susseguirsi delle programmazioni comunitarie, le regole di attuazione hanno subito una trasformazione parallela al processo di uniformazione europea, passando da una gestione prettamente centralistica (Stato) ad una gestione sempre più territorializzata (regioni-comuni).

L'adozione delle regole comunitarie dei fondi strutturali ha contribuito in buona parte a trasformare il funzionamento della nostra pubblica amministrazione che, soprattutto a partire dalle riforme introdotte dall'Europa a partire dal 1988, ha dovuto imparare a gestire i fondi strutturali sempre più attraverso procedure formalizzate e tecniche di gestione e controllo, che sono andate a rompere modalità gestionali molto formali e poco affini ad una gestione per processi. Si è di fatto passati dalla gestione amministrativa tradizionale alla gestione per processi e progetti, non solo nei fondi strutturali ma anche grazie ad una assimilazione dei principi di gestione comunitari, nella normativa e negli atti amministrativi estranei ai fondi. Questo passaggio è stato molto faticoso e richiede ancora oggi l'adozione di concreti processi di semplificazione e sburocratizzazione, poiché proprio l'eccessivo peso della burocrazia e l'arretratezza di molte norme che incidono sull'attuazione influenzano negativamente la capacità di un efficiente ed efficace utilizzo dei fondi strutturali.

I fondi strutturali sono programmati in periodi pluriennali di programmazione; le ultime programmazioni hanno un ciclo di sette anni e fanno riferimento agli stanziamenti nella rubrica del bilancio comunitario di lungo termine o quadro finanziario pluriennale (Qfp), prevalentemente assegnata alla politica di coesione. Come detto, sono attuati a partire dai regolamenti comunitari, attraverso una programmazione delle politiche dell'Unione in raccordo con gli Stati membri che parte dalle strategie Ue, passa per una fase di negoziato che tiene conto dei principi della *governance* rafforzata per la gestione delle politiche di bilancio e porta alla definizione del c.d. "accordo di partenariato". Si tratta di un vero accordo (introdotto per la prima volta per il periodo di programmazione 2014-2020; in precedenza esisteva solo un "quadro strategico comunitario") tra Commissione europea e singoli Stati membri, che formalizza le strategie e le modalità attuative del singolo Stato. Parallelamente all'accordo vengono definiti i programmi operativi nazionali (Pon) e regionali (Por), quali strumenti di programmazione operativa. I programmi operativi vengono attuati dalle autorità di gestione responsabili dell'attuazione sulla base di un sistema di regole e procedure formalizzate nel sistema di gestione e controllo. Ciascun programma deve poi garantire l'adozione di un sistema informativo capace di gestire tutti i processi previsti nel sistema di gestione e controllo, a tutti i livelli di realizzazione delle spese. L'attuazione avviene secondo il ciclo della gestione concorrente, che prevede che la Commissione europea trasferisca a ciascun programma operativo le risorse assegnate nel bilancio Ue, impegnate per singole annualità, secondo il principio contabile delle spese effettivamente sostenute con un'anticipazione, rimborsi intermedi e saldo. La gestione contabile avviene su due livelli: a livello di programma operativo, che vede il finanziamento di progetti ed iniziative verso soggetti beneficiari responsabili dell'attuazione e della spesa, e a livello comunitario, per la gestione finanziaria del ciclo anticipazioni-rimborsi-saldo tra programma operativo e Commissione europea. Il sistema di anticipazione e rimborsi con la Ce avviene per mezzo dell'Igrue.

2. Le difficoltà per l'Italia nell'utilizzo dei fondi strutturali e le strategie per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027

L'Italia nelle ultime due programmazioni dei fondi strutturali ha fatto registrare *performance* di impiego delle risorse stanziato nel bilancio Ue che ci collocano agli ultimi posti dei Paesi europei. Non solo il mancato impiego delle risorse in termini di capacità di spesa, ma soprattutto la mancanza di capacità di programmare e realizzare gli investimenti ritenuti strategici – ad esempio, digitale, banda larga, mercato del lavoro, giustizia – non ci hanno consentito di raggiungere gli obiettivi attesi e rispondenti alle strategie disegnate dall'Ue, da realizzare proprio attraverso le risorse della politica di coesione.

La distanza dagli obiettivi attesi rispetto alle strategie europee non deve essere letta soltanto nella cosiddetta *performance* di spesa che, dal punto di vista finanziario, quasi sempre le amministrazioni centrali e le regioni titolari dei programmi operativi riescono a garantire. È infatti ormai una consuetudine per l'Italia ricorrere ad esercizi di riprogrammazione in prossimità delle scadenze fissate per la verifica dei target annuali di spesa (a partire dal terzo anno dalla prima annualità di impegno – regola n+3) per non perdere le somme non spese. L'artificio finanziario più utilizzato

è il ricorso ai progetti c.d. coerenti, ovvero si utilizzano le risorse dei fondi strutturali non spese per finanziare fittiziamente progetti già realizzati e chiusi dal punto di vista gestionale e amministrativo, ma finanziati con risorse di natura diversa dai fondi strutturali. Basta giustificare il fatto di aver eseguito controlli conformi con quelli previsti dal sistema di gestione e controllo del programma operativo. Questo artificio consente di far figurare nella contabilità del programma operativo impegni e spese di un progetto già chiuso, restituendo le relative somme al soggetto che ha effettivamente realizzato il progetto o trattenendole, generando le c.d. risorse liberate per le amministrazioni che se le ritrovano in gestione. A questo punto le risorse liberate possono essere impiegate in altri progetti ma sono sottratte ai vincoli di controllo e spesa dei fondi strutturali.

Il reale raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione andrebbe visto invece in una prospettiva di lungo termine, con una valutazione di impatto sull'economia dello Stato membro. Si ha evidenza dell'inefficace utilizzo dei fondi se si fa, ad esempio, una valutazione su come i progetti realizzati si pongono in termini di risultati e obiettivi raggiunti rispetto alle prescrizioni dettate dall'Europa all'avvio di ciascun periodo di programmazione e sancite nelle "raccomandazioni Paese". Si tratta di valutare la capacità raggiungere gli obiettivi macroeconomici assegnati e non solo i target di spesa. Le raccomandazioni della Commissione si inquadrano nel più ampio quadro della *governance* economica rafforzata dell'Ue, fanno parte del processo del semestre europeo che coordina le politiche economiche e di bilancio e dettano a ciascuno Stato membro gli obiettivi da raggiungere rispetto ai *gap* strutturali da colmare. Si tratta soprattutto della realizzazione delle c.d. riforme strutturali, che in Italia animano il dibattito da oltre vent'anni.

Mettendo a confronto le "raccomandazioni Paese" degli ultimi due periodi di programmazione – 2014-2020 e 2021-2027 – vediamo che si ripetono, in particolare, le prescrizioni relative ad importanti riforme non realizzate, quali: il mercato del lavoro, soprattutto per l'inclusione di giovani e delle donne; il funzionamento della giustizia civile, che sconta ritardi e gravi pregiudizi per la competitività delle imprese; il funzionamento della pubblica amministrazione e la lotta alla burocrazia; e si guarda alle infrastrutture, con investimenti innovativi soprattutto per la banda larga e le competenze digitali. Ciò significa che le risorse dei fondi strutturali unite a quelle dell'agricoltura, la cui gestione ricade direttamente nell'ambito delle responsabilità dello Stato e delle regioni, oltre alle ulteriori e potenziali risorse disponibili dai finanziamenti c.d. a gestione diretta dell'Ue, non sono state impiegate in maniera efficace, anche se formalmente spese e/o riprogrammate.

Il *gap* tra le linee strategiche dettate dall'Ue nei vari periodi di programmazione e la capacità di raggiungere gli obiettivi a livello nazionale, rispetto alla programmazione 2000-2006 è aumentato. Questo è riscontrabile anche mettendo a confronto gli investimenti e le riforme realizzate nel nostro Paese rispetto a quanto fatto anche dai Paesi entrati da poco nell'Ue. A valle della crisi finanziaria dei *subprime* del 2008, che ha pregiudicato la strategia europea Lisbona 2010 per la piena occupazione, elaborata nel 2000 con l'obiettivo per l'Europa di "*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo ed in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*", si sono innestate spinte trasformatrici dettate prima dall'innovazione e subito dopo dalla sostenibilità ambientale. Queste dinamiche hanno spinto l'Europa e rivedere le strategie per la crescita rispetto alle priorità fissate dei primi anni Duemila. Le strategie di uscita dalla crisi *subprime* avevano già innestato alla fine del primo decennio degli anni Duemila quelle che sono state definite "transizioni" digitali e verde, che hanno investito tutti i settori dell'economia, il lavoro, la finanza e gli stili di vita. L'Europa ha tradotto tali spinte innovatrici in obiettivi strategici di lungo periodo, ponendo l'economia verde e la digitalizzazione al centro dei nuovi programmi di sviluppo, ispirandosi al *Green new deal*. Queste direttrici strategiche, già presenti nella programmazione 2014-2020, sono state rafforzate nel disegno della programmazione 2021-2027 attraverso scelte di bilancio mirate alla sostenibilità ed orientate dal principio di concentrazione, secondo il quale percentuali prefissate e molto consistenti di investimenti sono state concentrate su obiettivi strategici, quali, ad esempio, la riduzione delle emissioni a vantaggio di fonti rinnovabili e gli investimenti digitali.

L'agenda strategica 2021-2027 si propone quindi di rispondere a sfide attuali e future e di conseguire priorità politiche ben definite, tra cui: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vivace; costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero. L'agenda strategica 2021-2027 si inquadra nella più vasta strategia di lungo termine ispirata dal *Green new deal europeo*, che mira a rendere sostenibile l'Europa ponendo obiettivi ambientali da realizzare entro il 2050. Questo deve avvenire attraverso la lotta ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale, con scelte ispirate alla crescita, con l'obiettivo di trasformare l'Unione in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. In particolare, lo scopo è che nel 2050 *non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse, nessuna persona e nessun luogo sia trascurato*. In questo ambito l'Europa ha definito e adottato l'Agenda 2030, che ha di fatto formalizzato l'approccio dell'Ue allo sviluppo sostenibile, con l'intento di rispondere alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. L'Agenda 2030 nasce a valle del Summit sullo sviluppo sostenibile, con il documento che è stato stilato dai Capi di Stato dal titolo "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile". Il documento definisce gli impegni sullo sviluppo sostenibile che dovranno essere realizzati entro il 2030, individuando 17 obiettivi globali (Sdgs-*Sustainable Development Goals*) e 169 target. Gli obiettivi sulla sostenibilità hanno ispirato la strategia alla base del settennio di programmazione 2021-2027 e supportano un processo di adozione degli indicatori per la loro verifica a livello europeo e a livello nazionale, prevedendo all'interno del piano nazionale di riforma l'adozione formale degli indicatori del benessere equo e solidale. Anche il

mondo economico-finanziario è stato coinvolto dall'impatto della sostenibilità, con l'adozione, per le imprese di una certa dimensione, del bilancio di sostenibilità, che rendiconta le iniziative e i risultati in ambito economico, sociale, ambientale e di *governance*, con ciclicità annuale.

Per l'Italia il processo di programmazione della politica di coesione 2021-2027 è stato avviato a marzo 2019 con l'avvio dei lavori per la programmazione della politica di coesione, che hanno coinvolto, nel rispetto del regolamento delegato (Ue) n. 240/2014 sul codice europeo di condotta sul partenariato, tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese. Sono stati condotti lavori articolati nei cinque tavoli tematici, corrispondenti agli obiettivi di *policy* oggetto della proposta di regolamento (Ue) recante le disposizioni comuni sui fondi:

Tavolo 1: *un'Europa più intelligente*

Tavolo 2: *un'Europa più verde*

Tavolo 3: *un'Europa più connessa*

Tavolo 4: *un'Europa più sociale*

Tavolo 5: *un'Europa più vicina ai cittadini*

Gli investimenti per lo sviluppo regionale saranno principalmente incentrati sugli obiettivi 1 e 2. Tra il 65% e l'85% delle risorse del Fesr e del Fondo di coesione sarà assegnato a queste priorità, in funzione della ricchezza relativa degli Stati membri. Il metodo di assegnazione dei fondi è ancora in gran parte basato sul Pil *pro capite*, ma sono stati aggiunti nuovi criteri, quali la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici, nonché l'accoglienza e integrazione dei migranti, al fine di rispecchiare più fedelmente la realtà. La politica di coesione 2021-2027 compie un ulteriore passo di decentralizzazione, rafforzando il sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e conferendo *maggiori responsabilità alle autorità locali nella gestione e controllo dei fondi*. Risulta rafforzata la dimensione urbana della politica di coesione, con il 6% del Fesr destinato allo sviluppo urbano sostenibile e con un nuovo programma di collegamento in rete e sviluppo delle capacità destinato alle autorità cittadine, vale a dire l'iniziativa europea Urban (tra le iniziative a gestione diretta dell'Ue).

Viene inoltre ridefinita la famiglia dei fondi strutturali in raccordo con la nuova struttura del bilancio a lungo termine, che vede di nuovo separati i fondi strutturali Fse, Fesr, Fsc, che rientrano nella politica di coesione, dai fondi per l'agricoltura e la pesca, che tornano sotto la rubrica del bilancio Ue della politica agricola comune. In particolare, il Fse viene riorganizzato in Fse+, che assemblerà le risorse assegnate nel periodo 2014-2020 al Fse, a Garanzia giovani (Iniziativa per l'occupazione giovanile), al Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead), al programma EaSi (*Employment and Social Innovation*) e al Terzo programma per la salute.

Uno degli aspetti gestionali più importanti che discende dai nuovi regolamenti comunitari riguarda il grosso impatto atteso dalle regole di semplificazione. È stato infatti elaborato un "manuale di semplificazione" che definisce 80 misure di semplificazione che accompagneranno l'attuazione dei nuovi programmi operativi dei fondi strutturali (1).

Per le imprese e gli imprenditori che beneficeranno del sostegno dei fondi strutturali, il nuovo quadro offrirà meno burocrazia, con modalità agevolate per le domande di pagamento e opzioni semplificate in materia di costi. Al fine di favorire le sinergie, i sette fondi dell'Ue attuati in collaborazione con gli Stati membri ("gestione concorrente") sono ora disciplinati da un *corpus* unico di norme. La Commissione propone inoltre di alleggerire i controlli per i programmi che hanno registrato buoni risultati, facendo maggiore affidamento sui sistemi nazionali ed estendendo il principio "dell'*audit* unico" al fine di evitare la duplicazione dei controlli.

Allo stato attuale, il processo di definizione della programmazione 2021-2027 sta vivendo la fase di chiusura del negoziato tra Commissione europea e Stati membri, che si chiude con l'accordo di partenariato e i relativi programmi operativi. Tale processo dovrebbe terminare entro l'estate 2021 e sconta un ritardo rispetto alle attese, discendente sia dal ritardo con il quale è stato adottato il bilancio europeo di lungo termine in conseguenza della Brexit, sia, soprattutto, dalla crisi Covid, scoppiata all'inizio del 2020, che ha comportato una revisione delle strategie per supportare le scelte di politica economica e finanziaria per tracciare la strada per una ripresa post-Covid.

3. I mutamenti indotti dalla crisi Covid e le risorse europee disponibili che dobbiamo saper impiegare

La crisi pandemica esplosa nei primi mesi del 2020 ha messo a dura prova la tenuta dei sistemi economici a livello globale ed ha colpito i settori trainanti dell'economia dei Paesi maggiormente sviluppati. L'emergenza ha avuto impatti talmente violenti sull'economia dei Paesi europei da indurre l'Unione europea ad intervenire con strumenti finanziari eccezionali, la cui portata va ben oltre il concetto di emergenza economica e di crisi che l'Europa unita ha potuto conoscere dalla sua creazione sino ad oggi. Quelle che abbiamo conosciuto come principali crisi del 1992, del 2008 (bolla dei *subprime*) e del 2012 (crisi debiti sovrani) hanno portato l'Europa più volte a riorientare e riorganizzare le strategie della politica di coesione economica e territoriale con soluzioni di politica economica e soprattutto monetaria che hanno visto cambi di paradigma, come nel caso delle scelte di politica monetaria che hanno portato per la prima volta ai tassi di interesse negativi.

(1) <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_it.pdf>.

Il coronavirus ha invece generato una crisi sanitaria violentissima seguita da una altrettanto violenta crisi economica che, per i tempi in cui si è manifestata, ha fatto collassare le economie a livello globale ed ha fatto emergere molte debolezze in maniera indiscriminata, sia nelle economie avanzate che nei Paesi più poveri.

L'Italia ha scontato in particolar modo ritardi ormai atavici, che hanno messo in luce la debolezza della macchina pubblica rispetto a quelle che possono essere definite *infrastrutture strategiche*, quali la sanità, la scuola, ma anche la mancata realizzazione della banda larga.

Il principio di solidarietà, fonte di un vincolo collettivo dell'Ue e degli Stati membri per la salvaguardia della stabilità e dell'esistenza stessa dell'Europa, ha fatto però emergere, con l'emergenza Covid, un'eccezionale unità di intenti che ha portato all'approvazione di misure emergenziali, ed in particolare del piano denominato *Next Generation Ue*, che contiene, come principale strumento, il "*dispositivo per la ripresa e la resilienza*", ideato proprio per contribuire a riparare ai danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus nei singoli Stati (attraverso il Piano nazionale di riforma e resilienza, o *Recovery Fund*). La Commissione europea e il Parlamento europeo, con il consenso di tutti i *leader* dei Paesi membri, hanno progettato nel corso del 2020 una serie di misure raccordate nel piano *Next Generation Ue*, che si pone come strumento dedicato alla ripresa e quindi aggiuntivo rispetto al "bilancio dell'Ue a lungo termine" (quadro finanziario pluriennale-Qfp).

Nelle more della definizione del *Next Generation Ue*, l'Europa, già nel corso del 2020, proprio per consentire ai Paesi più colpiti di gestire la fase acuta dell'emergenza, aveva già reso disponibili il programma *Sure*, destinato a far fronte agli aumenti improvvisi della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione, con una dotazione di 100 miliardi di euro (piano per le politiche passive), insieme ai prestiti del Mes e a quelli della Bei. Si tratta dei tre pilastri varati dall'Unione europea prima del *Recovery Fund* per contrastare gli effetti della crisi causata dal coronavirus.

Il bilancio a lungo termine prima della crisi Covid aveva visto avviare il suo normale iter di approvazione per dare attuazione al nuovo periodo di programmazione 2021-2027, con al suo interno gli strumenti finanziari orientati ad una politica di coesione ridisegnata per essere più moderna e per cogliere le opportunità delle transizioni in atto. Transizioni orientate dalla spinta verso l'innovazione e la sostenibilità.

Il 2020 doveva essere per l'Europa l'anno per preparare e lanciare il nuovo settennio di investimenti, secondo la *routine* a cui ci aveva abituato la ciclicità della programmazione dei fondi strutturali e degli investimenti europei, e si è invece trasformato in un anno caratterizzato dalla revisione delle strategie e degli obiettivi in chiave emergenziale.

Il Qfp adottato il 17 dicembre 2020, con un budget complessivo di oltre 1.074 miliardi di euro e con un ritardo dettato sia dalla Brexit che dalle frizioni dei Paesi sul negoziato di Visegrad per l'approvazione delle misure straordinarie correlate all'emergenza in atto, era stato disegnato sulla scia delle strategie tese a rendere l'economia europea ricettiva verso l'innovazione e la sostenibilità. La crisi pandemica esplosa ad inizio 2020 ha colpito in modo così profondo da rendere non sufficiente lo stanziamento del Qfp ed è stato quindi necessario pensare ad un sostegno finanziario straordinario e di emergenza: un sostegno aggiuntivo al Qfp, indispensabile per accompagnare i Paesi membri verso la strada della ripresa. È per questo motivo che nasce il *Next Generation Ue*, affiancato al bilancio comunitario come *strumento temporaneo per la ripresa*, con uno stanziamento di 750 miliardi di euro, all'interno del quale la maggior parte delle risorse sono destinate ai piani di ripresa e resilienza da programmare entro il 2023 e da spendere entro il 2026. Il regolamento istitutivo del "*Dispositivo per la ripresa e la resilienza*" è stato approvato dal Consiglio lo scorso 11 febbraio 2021, con un valore finale di 672,5 miliardi di euro. Per finanziare tali investimenti la Commissione europea emetterà obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'Ue. Per rendere possibile l'utilizzo di una massa così ingente di risorse da parte degli Stati membri sono state derogate, in concomitanza della prima fase della crisi sanitaria, le regole del patto di stabilità e sono stati adottati, come già visto, i regolamenti di semplificazione (il regolamento (Ue) 2020/460 e il regolamento (Ue) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio) per la spesa dei fondi comunitari che consentono riprogrammazioni e l'inclusione di tipologie di spese, soprattutto sanitarie, correlate all'emergenza.

Grazie alle disposizioni sulla semplificazione è stato possibile per l'Italia riprogrammare parte delle risorse della programmazione 2014-2020, generando così una forte accelerazione della spesa dei fondi strutturali, già in parte realizzata. Grazie alla riprogrammazione sono stati già destinati circa 12 miliardi dei fondi strutturali europei 2014-2020 per l'emergenza Covid del 2020.

L'Europa, in tempi rapidissimi, ha quindi apportato modifiche ai regolamenti comunitari dei fondi strutturali per semplificarne l'utilizzo, e subito dopo ha ideato una serie di strumenti finanziari aggiuntivi, fornendo agli Stati membri un *mix* tra sovvenzioni e prestiti pensati per riparare ai danni economici e sociali immediati, causati dalla pandemia di coronavirus, e per creare, in complementarità con i fondi del Qfp, un'Europa post-Covid più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

Sommando le risorse del bilancio pluriennale (Qfp) a quelle di *Next generation Ue*, si arriva a livello europeo ad una dotazione di 1.824,3 miliardi di euro, oltre ai potenziali stanziamenti del programma *Sure*, del Mes e le risorse della Bei.

Entrando più nel dettaglio di queste cifre, il *bilancio di lungo termine dell'Ue* continuerà ad essere finanziato utilizzando le note fonti di entrate dell'Ue, ossia i dazi doganali, i contributi degli Stati membri basati sull'imposta sul valore aggiunto, i contributi basati sul reddito nazionale lordo, con l'Italia che continuerà ad essere un contribuente

netto. Dal 1° gennaio 2021, inoltre, tra le fonti di entrate per il bilancio dell'Ue verrà introdotto un nuovo contributo nazionale basato sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati.

Il *Next generation Ue* sarà invece finanziato, come già indicato, direttamente dai mercati tramite le emissioni di obbligazioni proprio da parte della Commissione europea. Per rendere possibile l'assunzione di prestiti, la Commissione modificherà la decisione sulle risorse proprie e aumenterà il margine di manovra, ossia la differenza tra il massimale delle risorse proprie nel bilancio a lungo termine (l'importo massimo dei fondi che l'Unione può chiedere agli Stati membri per finanziare le proprie spese) e la spesa effettiva. Con il margine di manovra come garanzia, la Commissione raccoglierà fondi sui mercati e li canalizzerà, tramite *Next Generation Ue*, verso i programmi destinati a rimediare ai danni economici e sociali e a preparare un futuro migliore. La tempistica, il volume e la scadenza delle emissioni dei titoli saranno organizzati in maniera da ottenere le condizioni più vantaggiose possibili per l'Ue e per i suoi Stati membri. Ciò significa che alla Ce saranno affidati nuovi poteri di finanziamento che, fino ad ora, sono stati limitati alla Banca europea degli investimenti e al Mes.

Analizzando gli appostamenti finanziari e seguendo le principali linee del bilancio Ue, integrate con le risorse del *Next Generation Ue*, è possibile cogliere il valore dell'eccezionale stanziamento destinato alla rubrica dalle politiche di coesione. Si tratta di 1.099,7 miliardi di euro che confluiranno nei c.d. fondi europei, a gestione diretta e gestione concorrente, e nei piani di ripresa e resilienza che i vari Paesi membri dovranno redigere entro aprile 2021.

	QFP	NextGenerationEU	TOTALE
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	132,8 miliardi di euro	10,6 miliardi di euro	143,4 miliardi di euro
2. Coesione, resilienza e valori	377,8 miliardi di euro	721,9 miliardi di euro	1 099,7 miliardi di euro
3. Risorse naturali e ambiente	356,4 miliardi di euro	17,5 miliardi di euro	373,9 miliardi di euro
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22,7 miliardi di euro	-	22,7 miliardi di euro
5. Sicurezza e difesa	13,2 miliardi di euro	-	13,2 miliardi di euro
6. Vicinato e resto del mondo	98,4 miliardi di euro	-	98,4 miliardi di euro
7. Pubblica amministrazione europea	73,1 miliardi di euro	-	73,1 miliardi di euro
TOTALE QFP	1 074,3 miliardi di euro	750 miliardi di euro	1 824,3 miliardi di euro

Il quadro di insieme delle risorse europee disponibili già nell'immediato e di quelle che lo saranno nel corso del 2021 rappresenta sicuramente un'opportunità non solo per tracciare la via di uscita dalla crisi sanitaria e ed economica, ma ancor di più per ridisegnare l'economia e la società europea con nuovi stili di vita e nuove modalità di lavoro, soprattutto un nuovo modo di produrre che dovrà in ogni caso fare i conti con l'innovazione tecnologica e la sostenibilità, intesa non solo come difesa dell'ambiente ma come un nuovo modo di concepire la produzione e strumento di innovazione sociale.

La dotazione di 750 miliardi di euro di *Next generation Ue* è suddivisa in 360 miliardi di prestiti e 390 miliardi di sovvenzioni (a fondo perduto). Questa dotazione sarà ripartita, sempre a livello europeo, tra i seguenti programmi:

- *Recovery and Resilience Facility* (Rrf): 672,5 miliardi di euro di cui prestiti per 360 miliardi di euro e somme a fondo perduto per 312,5 miliardi di euro (*Recovery Plan*). I fondi destinati all'Italia sono 191,5 miliardi.
- *ReactEu*, il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa: 47,5 miliardi di euro a fondo perduto;
- *Horizon Europe*, rafforzamento del nuovo programma quadro per la ricerca e l'innovazione: 5 miliardi di euro a fondo perduto;
- *InvestEu*, per sostenere gli investimenti strategici e l'accesso ai finanziamenti dal 2021 al 2027: 5,6 miliardi di euro a fondo perduto;
- *Rural Development*: 7,5 miliardi di euro a fondo perduto;
- *Just Transition Fund* (Jtf), per una giusta transizione verde: 10 miliardi di euro a fondo perduto;
- *RescEu*, il meccanismo di protezione civile europea rafforzato: 1,9 miliardi di euro a fondo perduto.

I fondi reperiti da *Next Generation Ue* saranno investiti in base ai seguenti tre pilastri:

- sostenere gli Stati membri per investimenti e riforme;
- rilanciare l'economia dell'Ue incentivando l'investimento privato;
- trarre insegnamento dalla crisi.

Nella logica della gestione dell'emergenza, l'obiettivo del *Next Generation Ue* è quello di rafforzare la ripresa socio-economica, rivitalizzare il mercato unico e garantire condizioni di parità nel sistema economico, supportando gli investimenti urgenti e necessari, in particolare nella transizione verde e digitale, individuati come elementi chiave della resilienza e del futuro europeo. Il 50% dell'importo dovrà sostenere la modernizzazione tramite: la ricerca e l'innovazione, portate avanti con il programma a gestione diretta Orizzonte Europa (Horizon); le transizioni climatiche e digitali

equa, attraverso il Fondo per una transizione giusta e il programma Europa digitale; la preparazione, la ripresa e la resilienza, attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza *RescEu*, e un nuovo programma per la salute: *Eu4Health*.

Ma il pacchetto *Next generation Ue* finanzierà anche le politiche tradizionali, come la politica di coesione e la politica agricola comune, per garantire la stabilità e la modernizzazione, la lotta ai cambiamenti climatici, a cui verrà riservato il 30% dei fondi europei, con la più alta percentuale di sempre per il bilancio dell'Ue, la protezione della biodiversità e la parità di genere.

4. Il Recovery Plan da rivedere, investimenti da realizzare in complementarità con i fondi strutturali

Il dibattito soprattutto politico è stato incentrato negli ultimi mesi sul contenuto del *Recovery Plan*, ed è emersa un'importante difficoltà del precedente Governo nel riuscire a definire un documento soprattutto conforme alle prescrizioni previste dal regolamento istitutivo dello strumento. Nei mesi che hanno accompagnato la prima stesura del documento italiano il dibattito si è concentrato sulla *governance* e sui contenuti, ritenuti dai più non conformi rispetto anche a scelte di merito per molti degli investimenti previsti, soprattutto per carenze di valutazione preliminare della capacità di realizzazione.

Per comprendere il tema del dibattito circa la rispondenza del *Recovery Plan* italiano a quanto prescritto dal regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, è necessario estrapolare gli elementi di base da considerare per la sua corretta costruzione.

Innanzitutto, il *Recovery Fund* è uno strumento a gestione diretta dell'Ue, di cui beneficiano gli Stati membri.

I piani nazionali dovranno essere pronti entro il 30 aprile del 2021, in un "*documento integrato con i programmi nazionali di riforma*", per essere sottoposti al vaglio formale della Commissione europea. È necessario considerare che:

- gli investimenti nelle tecnologie, nelle capacità e nei processi verdi e digitali in vari settori chiave dell'economia contribuiranno, secondo gli orientamenti europei, a creare posti di lavoro e una crescita sostenibile e consentiranno all'Unione di sfruttare al massimo le opportunità di riposizionamento nella corsa mondiale alla ripresa;
- per tale motivo gli interventi dovranno essere coordinati e coerenti con i piani nazionali di riforma annuali (Pnr) e con tutti gli altri strumenti di programmazione che contribuiscono ad attuare gli obiettivi di sviluppo e coesione dell'Ue, in particolare con gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento dell'Unione;
- il governo del *Recovery Fund* è strettamente integrato nel processo di coordinamento delle politiche economiche regolato nel sistema del c.d. "semestre europeo", ed è da tale prospettiva che va osservata la fotografia della reale portata e dei vincoli, oltre che delle opportunità che ne derivano;
- tutte le risorse previste dal *Recovery Fund* devono essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026: è quindi necessario prevedere modalità attuative efficaci che necessitano di un reale processo di semplificazione.

L'Italia, quindi, nel periodo 2021-2027, dovrà assicurare investimenti per circa 309 miliardi tra fondi strutturali, *Next generation Ue (Recovery Plan)* entro il 2026), +*ReactUe* e *Just Transition Eu*, compreso il cofinanziamento nazionale.

Se ci si basa sulle ultime esperienze legate alla capacità di investimento e spesa degli ultimi due periodi di programmazione dei fondi strutturali, emerge un alto rischio per l'Italia in termini di capacità di programmare e realizzare gli interventi entro le scadenze previste. Infatti, a ottobre 2020 restavano da spendere oltre 30 miliardi della programmazione 2014-2020 in chiusura.

Serve quindi, innanzitutto, descrivere uno scenario operativo per l'attuazione del *Recovery Plan*, una "matrice" dei traguardi, degli obiettivi e dei costi e le relative modalità di attuazione, con un chiaro "chi fa cosa". Lo scenario operativo deve essere costruito in sinergia e complementarità con il quadro complessivo degli interventi mirati alla coesione economica, sociale e territoriale, sostenuti da altre fonti di finanziamento, *in primis* dai fondi strutturali.

È necessaria una procedura di supervisione efficace dell'attuazione e dell'impatto effettivo sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti di lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale.

Diventano quindi fondamentali:

- 1) gli strumenti e i meccanismi idonei a supportare da una parte la gestione sana delle risorse (monitoraggio, controlli, valutazione, procedure per una eventuale riprogrammazione in corsa), con un ruolo centrale per i controlli, che devono assicurare la sana gestione ma in tempi molto ridotti rispetto a quanto prevedono le attuali disposizioni (in particolare il codice degli appalti);
- 2) una macchina organizzativa coordinata, che deve agire in fretta (191,5 miliardi in cinque anni di solo *Recovery Plan*) e centrare gli obiettivi senza distrazioni o, peggio, continue "revisioni tattiche";
- 3) la definizione di una sorta di codice di attuazione mirato alla semplificazione delle procedure di attuazione e di controllo.

Proprio il tema della revisione della macchina dei controlli risulta centrale, poiché il "tempo" è il vero fattore critico di successo per la realizzazione degli investimenti, e l'attuale sistema dei controlli dei fondi strutturali correlato alla normativa italiana di riferimento per la loro attuazione è sovradimensionato e non consente di assicurare il rispetto delle dinamiche e i tempi per la realizzazione degli investimenti.

Anche il ruolo della Corte di conti è entrato in gioco nel dibattito tecnico e politico, con lo stesso Presidente Draghi che ne ha enfatizzato il ruolo a salvaguardia della sana gestione finanziaria e di lotta alla corruzione, richiamando però la necessità di semplificazione, così come di recente il prof. Cassese ha ipotizzato, in chiave di semplificazione e proprio per l'attuazione del *Recovery Plan*, la necessità di eliminare il controllo preventivo per accorciare i tempi di avvio degli investimenti.

5. Dibattito aperto, scelte da compiere per semplificare il processo di attuazione e controllo ed assicurare la realizzazione degli investimenti

Questo articolo si chiude lanciando il tema delle scelte di semplificazione da compiere, rispetto alle quali è necessario un intervento normativo a supporto.

Possiamo provare ad individuare ambiti di lavoro come cantiere aperto su cui il Governo e la p.a. dovrebbero lavorare per assicurare la semplificazione ritenuta necessaria per salvaguardare gli investimenti attesi:

1) definire un nuovo codice di attuazione mirato al *Recovery Plan*, come strumento di semplificazione (soprattutto per superare le rigidità del codice appalti);

2) rivedere il sistema degli obiettivi per il personale della p.a., incentivando realmente i risultati e valorizzando le reali responsabilità assunte (ad es., entità delle risorse gestite, complessità organizzative e funzionali affidate, ecc.), inserire personale con competenze tecniche;

3) investire su uno strumento informativo coordinato, in grado di consentire la gestione informatizzata di tutti i processi di attuazione e di controllo dei progetti, a tutti i livelli di attuazione. Ciò sia per i programmi operativi dei fondi strutturali che per il *Recovery Plan*. Oggi abbiamo un'esperienza che ha visto un proliferare di sistemi informativi, spesso uno o più sistemi per ogni programma operativo, non coordinati tra di loro e frutto di tecnologie vecchie e male evolute, che non assicurano la gestione informatizzata di tutte le informazioni, con grosse lacune sullo scambio di dati e la gestione centralizzata delle banche dati;

4) ottimizzare la macchina dei controlli coinvolgendo tutti gli attori rivedendone i ruoli e l'intensità di intervento. È necessario rivedere e ottimizzare le procedure per evitare duplicazione e replica delle azioni di controllo, spesso fatti in maniera ridondante sullo stesso oggetto a diversi livelli di attuazione degli investimenti e con tempi troppo lunghi. La missione dovrebbe essere informatizzare il più possibile i processi, prevedendo controlli il più possibile automatizzati, con il ricorso massivo allo scambio elettronico dei dati, l'accesso agli esiti dei controlli effettuati a diversi livelli di attuazione dai diversi soggetti, in modo da evitare che uno stesso oggetto sia controllato a più livelli del processo in maniera ridondante. A tale scopo sarebbe opportuno un coordinamento di tutti gli organi di controllo anche attraverso un forte presidio della Corte di Conti in modo da assicurare un esercizio razionale di lotta alle frodi.

* * *

**IL “MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)”,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL PROGRAMMA “PANDEMIC CRISIS SUPPORT”.
UNA PROSPETTIVA D’INDAGINE ECONOMICO-AZIENDALE**

di Sabato Vinci,
Anna Maria Biscotti
e Eugenio D’Amico (*)

Abstract: Il paper propone un’analisi del Meccanismo europeo di stabilità (Mes), con particolare riferimento al programma *Pandemic Crisis Support*, in una prospettiva d’indagine di tipo economico-aziendale. In particolare, una volta compresi i termini giuridico-economici del Mes, la posizione dell’Italia potrà essere opportunamente esaminata in ottica economico-aziendale, accomunando la qualità delle decisioni che dovrà assumere la classe politica del Paese a quelle che sarebbe opportuno attendersi dal management di una grande azienda di erogazione (*non profit*), quale è appunto lo Stato, tenendo conto dei rischi e delle opportunità connessi a questo tipo di scelta.

The paper proposes an analysis about the European Stability Mechanism (ESM), with particular reference to the Pandemic Crisis Support program, under a business economics perspective of investigation. In particular, once the law and economics terms of the ESM are understood, Italy’s position can be appropriately examined from a business economics perspective, combining the quality of decisions to be taken by the country’s political class with those which should be expected from the management of a large non-profit organization, such as State, taking into account risks and opportunities associated with this kind of choice.

Sommario: 1. *Introduzione: scenario di riferimento.* – 2. *Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes).* – 2.1. *Le condizionalità del Mes.* – 2.2. *– Gli obblighi di “monitoraggio” e la “sorveglianza rafforzata” della Commissione europea.* – 3. *Il programma “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 3.1. *Le caratteristiche del “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 3.2. *Le condizioni per l’adesione al “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 3.3. *I presupposti per l’adesione al programma “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 3.4. *Gli effetti dell’adesione al programma “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 3.5. *Considerazioni sui rapporti tra Italia, Ue e Mes in uno scenario di rottura dell’hard institutional commitment.* – 3.5.1. *Lo spread.* – 3.5.2. *Il “monitoraggio” periodico della Commissione europea.* – 4. *Valutazioni di convenienza economica del “Mes Pandemic Crisis Support” per l’Italia.* – 4.1. *L’alternativa tra adesione al “Mes Pandemic Crisis Support” ed emissione di titoli di Stato.* – 4.2. *Il privilegio del “Mes Pandemic Crisis Support”.* – 5. *Conclusioni.*

1. *Introduzione: scenario di riferimento*

Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) prende corpo nel 2012 come strumento pensato per assistere economie di Stati-membri che versino in condizioni di criticità, tali da suscitare il dubbio di possibili crisi finanziarie a rischio per la stabilità finanziaria dell’area euro (1). L’antefatto storico-economico del Mes è il rischio *default* che, tra il 2010 e il 2011, interessò alcuni debiti sovrani (quali, ad esempio, Irlanda, Portogallo, Grecia), mettendo a nudo la sostanziale inadeguatezza delle istituzioni comunitarie a intervenire con operazioni di salvataggio. Ai sensi dell’art. 125 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue), infatti, è previsto che “l’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali” e da altre organizzazioni pubbliche (“enti regionali, locali o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro”).

(*) S. Vinci è assegnista di ricerca in Economia aziendale presso il Dipartimento di scienze politiche dell’Università degli studi “Roma Tre”; A.M. Biscotti è ricercatore confermato di Economia aziendale presso il Dipartimento di economia, management e territorio dell’Università degli studi di Foggia e professore ordinario abilitato; E. D’Amico è professore ordinario di Economia aziendale presso il Dipartimento di scienze politiche dell’Università degli studi “Roma Tre”.

(1) D. Howarth, A. Spendzharova, *Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2019, 57(4), 894-911; Id., *Delivering value for money? The problematic accountability of the European Stability Mechanism*, in *Financial Accountability in the European Union*, 2021, 211-226; P.C. Padoan, *After the crisis, a new European governance*, in *Econ. politica*, 2015, 32(3), 271-276; S. Adam, F. Mena Parras, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union’s Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *European law review*, 2013, 38(6), 848-865; B. De Witte, T. Beukers, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 50(3).

In tale prospettiva, nel 2010, vennero istituiti due fondamentali strumenti temporanei: il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) (2) e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Efsm) (3). Da un'evoluzione, tesa essenzialmente superare la logica di temporaneità alla luce della quale tali strumenti erano stati istituiti, nel 2012 nacque il Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Tecnicamente, questo assume i connotati di un'organizzazione internazionale, a carattere regionale, istituita mediante un apposito trattato internazionale (c.d. "Trattato Mes"), dotata di propri autonomi organi di governo e con sede in Lussemburgo, pertanto autonoma rispetto all'Ue (4). Il punto di congiunzione tra il Mes e l'Ue è rappresentato dal nuovo paragrafo 3, aggiunto il 25 marzo 2011 all'art. 136 del Tfeue, con entrata in vigore stabilita per il 1° gennaio 2013.

Sul piano ermeneutico, con riferimento al Mes, rileva, particolarmente, la logica aziendale alla luce della quale esso si configura all'interno del peculiare ordinamento economico dell'Unione europea. L'impegno delle banche centrali dell'area euro (Eurosistema) a garantire la stabilità dei prezzi, e la conseguente cessione di sovranità monetaria a una istituzione finanziaria comune (la Banca centrale europea), sembrerebbe aver infatti precluso agli Stati membri la possibilità di porsi, come nella teoria classica dello Stato nazionale, quali prestatori di ultima istanza (5) dei rispettivi sistemi economici, in quanto privati del potere di far fronte (in modo teoricamente illimitato) ai propri impegni mediante emissione di moneta. In base a tale assunto, gli Stati dell'Ue verrebbero così interpretati alla stregua di aziende, le quali nel momento in cui presentano difficoltà ad adempiere con continuità alle proprie obbligazioni, e non potendo evidentemente autofinanziarsi mediante emissione di moneta propria, vedono palesarsi la strada del rischio default. In questo senso, dunque, il Mes risulterebbe costruito come un meccanismo finanziario che, coerentemente con l'interpretazione aziendalistica dello Stato membro, interviene nel momento in cui questo presenti segnali di crisi al fine di promuovere una sostanziale azione di *turnaround*, al limite assistita da un meccanismo paragonabile a un'amministrazione straordinaria quale è quello della "sorveglianza rafforzata" sullo Stato stesso da parte della Commissione europea, della Bce e del Fmi (c.d. "Troika").

Con particolare riferimento agli organi di *governance* del Mes, ai sensi dell'art. 5 del Trattato Mes, essi sono:

a) il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*), organismo composto dai ministri finanziari dell'area euro, a cui afferiscono le decisioni più importanti, tra cui: la definizione degli strumenti di intervento, la "concessione del sostegno alla stabilità da parte del Mes, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa [...] e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni", il conferimento del "mandato alla Commissione europea per negoziare, di concerto con la Bce, le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria», la modifica della politica e delle linee direttrici per la fissazione dei tassi di interesse dovuti per l'assistenza finanziaria";

b) il Consiglio di amministrazione (*Board of Directors*), i cui membri sono nominati da ciascun membro del *Board of Governors* "tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario" e sono revocabili in qualsiasi momento;

c) il Direttore Generale, nominato con mandato quinquennale "dal consiglio dei governatori fra i candidati aventi la nazionalità di un membro del Mes, dotati di esperienza internazionale pertinente e di elevato livello di competenza in campo economico e finanziario" (art. 7 del Trattato Mes). Egli ha compiti di gestione in ordine agli affari correnti del Mes (sulla base delle indicazioni del Consiglio di amministrazione), nonché il diritto di presiedere le riunioni del Consiglio di amministrazione e quello di prendere parte alle riunioni del Consiglio dei governatori. Il Presidente della Bce e il Commissario europeo agli Affari economici vi partecipano in qualità di osservatori.

Il Mes ha un capitale sottoscritto pari a 704,8 miliardi di euro (di cui 80,5 miliardi di euro effettivamente versati), frutto dei depositi degli Stati aderenti calcolati in proporzione alle quote detenute dalle rispettive banche centrali all'interno della Bce. In particolare, i tre Stati più rilevanti sono: la Germania, che partecipa al Mes per quasi 190 miliardi (pari al 26,94%); la Francia, che vi partecipa per 140,8 miliardi (pari al 20%); l'Italia, che vi partecipa per 125,3 miliardi (pari al 17,79%). Il peso dei vari Paesi all'interno del Mes è particolarmente importante. Normalmente, infatti, ai sensi

(2) D. Gros, T. Mayer, *Financial Stability beyond Greece: On the need for a European Financial Stability Fund*, in *Policy Brief*, 2010, (202); D. Gros, S. Micossi, *A call for a European Financial Stability Fund*, in *CEPS Commentaries*, 2008, 30 October.

(3) A. Fuerea, *European Financial Stabilization Mechanism*, in *Phoenix Revista Insolventa*, 2014, 48, 15; V. Borger, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the euro area*, in *EuConst*, 2013, 9, 7.

(4) J. Tomkin, *Contradiction, circumvention and conceptual gymnastics: the impact of the adoption of the ESM Treaty on the state of European democracy*, in *German Law Journal*, 2013, 14(1), 169-189; B. De Witte, *European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: role of the EU institutions and consistency with the EU legal order*. *European Parliament, Directorate-General for Internal Policies—Policy Department C, Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union: Effectiveness, Efficiency and Legitimacy*, PE, 2012, 474, 78-84.

(5) Il ruolo di prestatore di ultima istanza, in realtà, successivamente alla grande crisi del 2008, sembra essere stato di fatto sempre più assunto dalla Bce, principalmente grazie alla determinazione del governatore Mario Draghi nel promuovere ("whatever it takes"), non senza importanti opposizioni da parte di alcune banche centrali (prima tra tutte la Deutsche Bundesbank), le operazioni di *outright monetary transactions* (Omt) quali strumenti per fornire liquidità illimitata ai Paesi in crisi che però accettano un programma di aggiustamento. Dal punto di vista formale, tuttavia, lo statuto della Bce non sembrerebbe configurare tale istituzione quale prestatore di ultima istanza, così sembrando confermare l'interpretazione alla luce della quale l'economia degli Stati viene inquadrata all'interno dell'Ue alla stregua dell'economia di aziende.

dell'art. 4, c. 3, il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione deliberano all'unanimità; sono, tuttavia, previsti, ai sensi dell'art. 4, c. 4, dei casi in cui ragioni di particolare urgenza giustifichino l'approvazione di deliberazioni con una maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi. Il numero dei diritti di voto di ciascun membro del Mes in seno al Consiglio dei governatori o al Consiglio di amministrazione è calcolato in proporzione alla partecipazione del rispettivo Stato al Mes. Da ciò deriva che alcuna decisione possa essere assunta in opposizione alla volontà di uno dei tre "azionisti" principali (Germania, Francia, Italia), in quanto il veto anche di uno solo di essi implicherebbe comunque il mancato raggiungimento dell'85%, anche in caso di ricorso alla procedura d'urgenza.

2. Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes)

Ai fini di una analisi sufficientemente definita circa lo strumento in oggetto, occorre, *in primis*, rilevare come le regole previste dal Mes per l'accesso ai fondi da parte degli Stati assumano una conformazione differente a seconda della ragione che ne giustifica la richiesta. In particolare, la questione fondamentale attiene alle condizioni dei prestiti concessi dal Mes. Esse, infatti, implicano sempre l'impegno dello Stato beneficiario al rispetto di una "rigorosa condizionalità" (prevista sia all'art. 136, par. 3, del Tfue (6), sia all'art. 3 del Trattato Mes (7)) concretamente determinata in base a quanto sarà esplicitato all'interno di un protocollo d'intesa (*Memorandum of Understanding*), adottato in seguito a un negoziato condotto dalla Commissione europea (che opera di concerto con la Bce e, possibilmente, con il Fmi) su affidamento del Consiglio dei governatori del Mes. Tale protocollo d'intesa deve riflettere "la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto" e deve altresì essere "pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Tfue, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del Mes interessato" (art. 13, par. 3, del Trattato Mes).

2.1. Le condizionalità del Mes

Il trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) prevede che le condizionalità a cui è subordinata l'erogazione di crediti siano "commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto" (art. 3 e art. 12, c. 1, del Trattato Mes). Emerge così una certa "discrezionalità" degli organi deliberanti del Mes in ordine alla tipologia di condizionalità connesse al tipo di programma creditizio attivato, che può in concreto essere esercitata tra le maglie di due fondamentali livelli.

Il massimo del rigore nelle condizionalità è previsto all'art. 13 del Trattato Mes. In tal caso, la discrezionalità dei predetti organi deliberanti del Mes in ordine alle condizioni del finanziamento è minima, posto che il cuore del negoziato che si avvia concerne l'impegno dello Stato a implementare comunque misure di aggiustamento macroeconomico (8), calibrate sui concreti squilibri che ne affliggono l'economia.

Ai sensi dell'art. 14 del Trattato Mes, esiste inoltre un secondo programma di assistenza finanziaria c.d. "precauzionale", che presenta due caratteristiche strutturali: sotto il profilo soggettivo, essa è riservata a quegli Stati che, pur avendo un quadro macroeconomico nell'insieme considerato sano, versino in condizioni di difficoltà nel reperimento di capitali sui mercati, al fine di porre gli stessi al riparo da situazioni di crisi; sotto il profilo oggettivo, essa può assumere la forma di un prestito o dell'emissione di un nuovo titolo azionario o obbligazionario. Più in particolare, esistono due tipi di linee di credito precauzionali, a cui corrispondono livelli differenti di discrezionalità in ordine alle connesse condizioni:

a) linea di credito condizionale precauzionale (*Precautionary Conditioned Credit Line – PccL*) (livello minimo di rigore nelle condizionalità). Tale forma di assistenza può essere invocata da quegli Stati che abbiano bisogno di aiuto finanziario in una logica di "prevenzione" di possibili rischi di crisi. In particolare, l'accesso alle linee di credito PccL è attualmente riservato ai Paesi che rispettino i seguenti sei criteri: (1) rispetto delle norme fiscali, anche se un Paese è soggetto a una procedura per eccessivi disavanzi, purché il Paese segua le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio;

(6) Art. 136, par. 3, del Tfue: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

(7) Art. 3 del Trattato Mes: "L'obiettivo del Mes è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del Mes che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al Mes il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi".

(8) Una volta avviato il programma di aggiustamento macroeconomico, a dominare di fatto le politiche di bilancio dello Stato finanziato è la Commissione. Ciò in quanto è la Commissione a deliberare – sempre a maggioranza qualificata, e dunque potendo anche rendere superfluo il consenso dello Stato interessato – i successivi aggiornamenti preordinati a conseguire gli stabiliti obiettivi di finanza pubblica. In proposito l'art. 7, par. 5, del reg. 472/2013 è chiarissimo: "La Commissione, d'intesa con la Bce e, se del caso, con l'Fmi, esamina insieme allo Stato membro interessato le eventuali modifiche e gli aggiornamenti da apportare al programma di aggiustamento macroeconomico, al fine di tenere debitamente conto, tra l'altro, di ogni scostamento significativo tra le previsioni macroeconomiche e i dati effettivi, anche alla luce delle eventuali ripercussioni derivanti dal programma di aggiustamento macroeconomico, da ricadute negative e da shock macroeconomici e finanziari. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito alle modifiche da apportare a tale programma".

(2) un debito pubblico sostenibile; (3) rispetto dei requisiti della procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, anche se un Paese è soggetto a una procedura per eccessivi squilibri; (4) un *track record* di accesso ai mercati dei capitali a condizioni ragionevoli; (5) una posizione esterna sostenibile; (6) nessun problema di solvibilità bancaria di rilevanza sistemica. In presenza di questi sei requisiti, il ricorso al PccI si fonda sull'impegno da parte dello Stato beneficiario, assunto all'interno del protocollo d'intesa, a continuare a rispettare i parametri già posseduti e dichiarati per l'accesso all'aiuto;

b) linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (*Enhanced Conditions Credit Line* – Eccl) (livello intermedio di rigore nelle condizionalità). Tale possibilità interessa quegli Stati che non soddisfino uno o più dei criteri di ammissibilità essenziali ai fini dell'accesso al PccI. In tal caso, il ricorso all'Eccl si fonda su condizionalità – previste all'interno del protocollo d'intesa – più stringenti rispetto a quelle di cui al PccI. In particolare, lo Stato richiedente dovrà individuare un preciso piano preordinato a evitare un aggravamento delle condizioni di difficoltà e adottare misure correttive nell'ottica di recuperare una condizione di conformità rispetto ai sei criteri di cui sopra.

Con riferimento ai contenuti della “rigorosa condizionalità” (che è sempre prevista a fronte di un finanziamento del Mes e che deve essere esplicitata all'interno del protocollo d'intesa), dunque, le regole del Trattato non riconoscono agli organi di governo del Mes alcun potere discrezionale significativo qualora vengano attivate le linee di credito destinate a Paesi in crisi (art. 13). In tal caso, infatti, le condizioni a cui è subordinato il prestito devono comunque sempre consistere in misure di aggiustamento macroeconomico. Diversamente, per le linee di credito precauzionale (art. 14), le condizioni possono essere modulate con maggiore discrezionalità.

2.2. Gli obblighi di “monitoraggio” e la “sorveglianza rafforzata” della Commissione europea

Una volta che il protocollo d'intesa sia stato concluso, dando così concreto inizio al programma di finanziamento del Mes, le regole del Trattato prevedono che alla Commissione europea, sempre di concerto con la Bce e, possibilmente, con il Fmi (c.d. “*Troika*”), afferisca il compito di “monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria” (art. 13, c. 7). Tale potere di monitoraggio assume una valenza estremamente concreta e significativa, per due fondamentali ragioni:

- si correla a quanto previsto dall'art. 2, par. 3, del reg. 472/2013: “Se uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale da uno o più altri Stati membri o Paesi terzi, dal Mesf, dal Mes, dal Fesf o da un'altra istituzione finanziaria pertinente, quale l'Fmi, la Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata detto Stato membro”;

- sulla base del monitoraggio di cui all'art. 13, c. 7, del Trattato Mes, il Consiglio di amministrazione del Mes, su proposta del Direttore generale, decide in merito al versamento delle rate di finanziamento successive alla prima. Ciò si evince chiaramente dalla disposizione di cui all'art. 16, c. 5, del Trattato Mes: “il consiglio di amministrazione, su proposta del direttore generale e dopo aver ricevuto una relazione dalla Commissione europea conformemente all'articolo 13, paragrafo 7, decide di comune accordo sul versamento delle rate dell'assistenza finanziaria successive alla prima”.

Quanto esposto al punto 2 consente così di acquisire un ulteriore elemento di analisi: il finanziamento del Mes potrebbe non consistere in un'unica rata, bensì in più rate. Trattasi di un dato non certo influente, che non potrà che essere definito in sede di protocollo d'intesa, ovvero una volta che la volontà di un Paese di accedere al Mes sia già stata espressa. Con riferimento al punto 1 invece, la previsione che uno Stato beneficiario di linee di credito precauzionali venga comunque sottoposto a “sorveglianza rafforzata” ai sensi dell'art. 2, par. 3, reg. 472/2013, non può che indurre a una più attenta valutazione circa il significato attribuibile a tale espressione. In particolare, secondo quanto specificato all'art. 3 del reg. 472/2013 (par. 1-5), uno Stato soggetto a sorveglianza rafforzata accetta di sottoporsi a una serie di missioni periodiche di sorveglianza delle politiche economico-finanziarie, preordinate a eliminare le cause (effettive o potenziali) di difficoltà su cui si fonda l'attivazione del programma stesso (art. 3, par. 1-5, reg. 472/2013).

Tali disposizioni vanno inoltre lette in combinato disposto con quanto previsto dal successivo par. 7: “se, sulla base delle missioni di verifica di cui al paragrafo 5, la Commissione giunge alla conclusione che sono necessarie ulteriori misure e che la situazione economica e finanziaria dello Stato membro in questione ha importanti effetti negativi sulla stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata (9) su proposta della Commissione, può raccomandare allo Stato membro interessato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico”. In teoria, dunque, se da una parte l'obbligo di “sorveglianza rafforzata” è imprescindibile per chi acceda a un finanziamento precauzionale del Mes, dall'altra è ragionevole ritenere che le modalità attraverso le quali verrà condotto il monitoraggio periodico di cui all'art. 13, c. 7, del Trattato Mes siano calibrate in base alla natura e alle condizioni del finanziamento. In pratica, tuttavia, quanto previsto dall'art. 3, par. 7, può comunque costituire un possibile punto di permeabilità da parte della Commissione europea all'interno delle decisioni di politica economica degli Stati beneficiari di aiuti da parte del Mes. Certamente va detto che lo strumento di “intervento”, ai sensi del Trattato, è rappresentato da una raccomandazione, ovvero da una fonte non vincolante del diritto dell'Ue. Coerentemente con un fenomeno noto nella letteratura

(9) La formazione di una maggioranza qualificata nel Consiglio dell'Ue, come noto, richiede almeno il 55% degli Stati membri (ovvero almeno 15 su 27) che tuttavia devono rappresentare almeno il 65% della popolazione totale dell'Ue.

dell'economia dei contratti (10), infatti, un rapporto tra debitore e creditore va interpretato non soltanto sulla base delle regole formali, ma anche in considerazione della forza contrattuale che effettivamente sono in grado di esprimere le parti. In presenza di un debitore posto nella posizione di contraente “debole”, anche una raccomandazione può assumere una valenza molto diversa rispetto a quella che assumerebbe nei confronti di un debitore dotato di un alto potere contrattuale.

3. Il Programma “Mes Pandemic Crisis Support”

Il programma *Mes Pandemic Crisis Support*, operativo dal 15 maggio 2020 e attivabile fino alla fine del 2022, si colloca all'interno della linea di assistenza finanziaria precauzionale a uno Stato-membro (art. 14). In particolare, l'Eurogruppo del 9 aprile 2020 ne ha concepito l'istituzione al fine di creare una linea di credito *ad hoc* destinata a fornire assistenza agli Stati membri dell'Ue ad affrontare l'emergenza Covid-19. Nella riunione del 8 maggio 2020, l'Eurogruppo ha confermato quanto deciso dal Consiglio in ordine all'istituzione del nuovo programma di credito.

3.1. Le caratteristiche del “Mes Pandemic Crisis Support”

Sotto l'aspetto tecnico, il *Pandemic Crisis Support* si colloca all'interno degli schemi giuridico-economici precedentemente descritti del *Enhanced Conditions Credit Line* – Eccl, ovvero la linea di credito soggetta a condizioni rafforzate, anziché entro quella della *Precautionary Conditioned Credit Line* – Pccl, ovvero la linea di credito condizionale meramente preventiva di rischi. Le altre caratteristiche peculiari dello strumento possono essere così riassunte (11):

a) il solo requisito di accesso dovrebbe essere la mera richiesta da parte di uno Stato membro, a fronte dell'accettazione di un vincolo di destinazione “a utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi Covid-19”;

b) l'ammontare massimo del credito dovrebbe essere pari al 2% del Pil dello Stato richiedente, quale risultante dalla fine del 2019 (nel caso dell'Italia, una cifra compresa tra i 35 e i 36 miliardi di euro);

c) la scadenza del finanziamento è stabilita in 10 anni, ma il periodo di disponibilità iniziale per ogni strumento concesso nell'ambito del sostegno alla crisi pandemica sarà di 12 mesi, che potrebbe essere prorogato due volte per 6 mesi, conformemente al quadro standard del Mes per gli strumenti precauzionali;

d) come per tutti gli strumenti del Mes, la struttura dei prezzi nell'ambito del sostegno alla crisi pandemica comprenderà un tasso di base e una commissione di impegno, che riflettono il livello del costo del finanziamento del Mes, nonché le spese di servizio per coprire i costi operativi e un adeguato margine. Il margine addebitato per i prestiti erogati nell'ambito dello strumento è previsto di 10 punti base all'anno (0,1%), la commissione di servizio iniziale (*up-front fee*) è prevista di 25 punti base (0,25%) e la commissione di servizio annuale in 0,5 punti base (0,005%);

e) la Commissione si impegna a non applicare o, alternativamente, a dare una interpretazione benevola alle norme più insidiose del reg. 472/2013: la “sorveglianza rafforzata” prevista in tale regolamento, dovrebbe dunque concernere esclusivamente il rispetto del vincolo di destinazione posto alle spese sanitarie dirette e indirette, non dovrebbe procedersi a missioni ispettive, né ad emanare raccomandazioni del Consiglio ai sensi dell'art. 3, par. 7;

f) si ribadisce, comunque, dopo il 2021, la necessità dell'impegno degli Stati membri a rafforzare i propri fondamentali economici e finanziari, in coerenza col quadro di sorveglianza macroeconomica: “*afterwards, euro area Member States would remain committed to strengthen economic and financial fundamentals, consistent with the EU economic and fiscal coordination and surveillance frameworks*” (12). Tale previsione potrebbe essere interpretata – con particolare riferimento ai Paesi come l'Italia – come la volontà delle istituzioni Ue di segnalare la propria determinazione a riattivare il più presto possibile il Patto di stabilità, garantendo il rispetto dei requisiti ivi previsti mediante il ricorso ai meccanismi di sorveglianza “ordinaria” (se non anche “rafforzata”).

Le caratteristiche appena riassunte del *Mes Pandemic Crisis Support* rappresentano il risultato di impegni della Commissione europea (espressi nella lettera inviata il 7 maggio dal vicepresidente della Commissione Valdis Dombrovskis e dal Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni al presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno) e di decisioni del Consiglio e dell'Eurogruppo. Le regole di funzionamento del Mes, tuttavia, come si è precedentemente illustrato, sono rigorosamente stabilite all'interno di un trattato internazionale (c.d. “Trattato Mes”), oltre che nel nuovo par. 3 dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) e in alcune disposizioni del reg. 472/2013. Non si può dunque prescindere dal verificare la compatibilità tra quanto dichiarato dagli organi dell'Ue (che, per quanto indubbiamente autorevoli, costituiscono impegni di natura politica e non una autonoma fonte di diritto) e quanto prevedono i trattati e le altre fonti ufficiali del diritto Ue. Affinché gli impegni assunti dalle istituzioni Ue assumano valore legale, infatti, sarebbe necessario trasferirne i contenuti in un atto normativo. Per fare ciò

(10) M. Grillo, *L'abuso di dipendenza economica. L'opinione dell'economista*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, 1(1), 58-64; A. Albanese, *Contratto mercato responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2008.

(11) V., in particolare: lettera inviata il 7 maggio dal vicepresidente della Commissione Valdis Dombrovskis e dal Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni al presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno, disponibile su <www.eunews.it/wp-content/uploads/2020/05/Letter-to-PEG.pdf>.

(12) Eurogruppo, *Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic*, disponibile su <www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

(sospendendo il reg. 472/2013 nella misura in cui sia opportuno al fine da mettere al riparo dalle sue previsioni più preoccupanti il programma *Mes Pandemic Crisis Support*) occorrerebbe adottare un regolamento ai sensi dell'art. 121, c. 6, del Tfeue, secondo la procedura legislativa ordinaria: iniziativa della Commissione, ai sensi dell'art. 17, c. 2, del Tfeue (la quale può essere sollecitata anche dal Parlamento, ai sensi dell'art. 225 del Tfeue) e approvazione della proposta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio a maggioranza qualificata. Si tratterebbe, peraltro, di fatto, di una procedura molto rapida in presenza di un largo consenso nel Consiglio.

Va tuttavia tenuto conto del fatto che, in realtà, le istituzioni dell'Ue non di rado ricorrono a strumenti di *soft-regulation* (13). Per fare alcuni esempi tra i più noti e attuali: il programma *Outright Monetary Transactions* (Omt) della Bce è contenuto in un comunicato stampa (14) e anche l'allentamento della disciplina sugli aiuti di Stato è contenuta in una comunicazione della Commissione europea (15). In un contesto istituzionale composito quale è quello dell'Ue, tuttavia, il problema degli atti di *soft-regulation* consiste nel fatto che l'efficacia degli stessi è limitata, da una parte, alla capacità dell'istituzione emanante di mantenere fede agli impegni politicamente assunti (anche in presenza di cambi nelle maggioranze politiche che si esprimono all'interno dell'istituzione stessa), dall'altra a quella di tutti i partner di mantenere fede per l'intera durata del programma all'impegno di non porre legalmente la questione della base giuridica dei comportamenti che ne conseguono.

3.2. Le condizioni per l'adesione al “*Mes Pandemic Crisis Support*”

Con particolare riferimento alla condizionalità consistente unicamente nel finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, affinché essa possa essere legalmente produttiva di effetti, appare indispensabile seguire le procedure ordinariamente previste per l'attivazione di aiuti Mes. È dunque fondamentale che tale condizionalità *light* (16) venga effettivamente definita all'interno del protocollo d'intesa, adottato previo negoziato condotto dalla Commissione europea (di concerto con la Bce e, possibilmente, con il Fmi) su affidamento del Consiglio dei governatori del Mes. Come già illustrato, in base a quanto previsto dalle norme del Trattato Mes, tale protocollo d'intesa ha la possibilità di definire i termini delle condizionalità da applicare sulla base di due fondamentali parametri: (a) tenendo in considerazione “la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto” (art. 13, par. 3, del Trattato Mes); (b) purché risulti comunque “pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Tfeue, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del Mes interessato” (art. 13, par. 3, del Trattato Mes). Il riferimento alla “gravità delle carenze da affrontare” implica certamente la possibilità che le condizioni esplicitate nel protocollo d'intesa si limitino al solo sostegno della spesa sanitaria per fronteggiare il Covid-19. Il riferimento allo “strumento di assistenza finanziaria scelto” implica invece la necessità di considerare in quale schema giuridico-economico si vada a collocare il *Pandemic Crisis Support*, che attualmente è quello del *Enhanced Conditions Credit Line* – Eccl (e tale rimarrà, salvo che in futuro non si decida per la creazione di uno strumento di assistenza totalmente diverso e aggiuntivo rispetto a quelli attualmente previsti agli artt. 14-18 del Trattato Mes). Una tale operazione “aggiuntiva” sarebbe tecnicamente possibile, in considerazione del fatto che l'art. 19 del Trattato Mes prevede che “il consiglio dei governatori può rivedere l'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria di cui agli articoli da 14 a 18 e decidere di modificarlo”. Affinché ciò avvenga, tuttavia, ai sensi dell'art. 5, par. 6, lett. i), del Trattato Mes, è richiesta l'unanimità dei membri del Consiglio dei governatori del Mes (ove, come si è detto, siedono tutti i ministri finanziari dell'Eurozona). Sempre all'unanimità, peraltro, devono essere assunte le decisioni contigue e applicative rispetto alla determinazione degli strumenti finanziari, vale a dire le determinazioni di cui all'art. 5, par. 6, lett. f) (“la concessione del sostegno alla stabilità da parte del Mes, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni, ai sensi degli articoli da 12 a 18”) e lett. g) (“il mandato alla Commissione europea per negoziare, di concerto con la Bce, le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3”). Occorre ricordare che comunque, per i casi in cui è prescritto il comune accordo, il Trattato Mes prevede anche una procedura “eccezionale” per superare situazioni di stallo o di urgenza: ai sensi dell'art. 4, par. 4, è infatti previsto che “in deroga al paragrafo 3, una procedura di votazione d'urgenza è utilizzata nei casi in cui la Commissione e la Bce concludono che la mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria di cui agli articoli da 13 a 18 minaccerebbe la sostenibilità economica e

(13) A. Newman, D. Bach, *The European Union as hardening agent: soft law and the diffusion of global financial regulation*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, 21(3), 430-452; A. Peters, *Soft law as a new mode of governance*, in *The dynamics of change in EU governance*, 2011, 21, 423-4; R.D. Kelemen, *Eurolegalism: The transformation of law and regulation in the European Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2011; C. Koutalakis, A. Buzogany, T.A. Börzel, *When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union*, in *Regulation & Governance*, 2010, 4(3), 329-344.

(14) V., in proposito, European Central Bank, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, disponibile su <www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html>.

(15) V., in proposito, *Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19* (2020/C 91 I/01).

(16) In particolare, si riporta si seguito la dichiarazione del Presidente dell'Eurogruppo Centeno, rilasciata a margine della riunione del 9 aprile: “*the only requirement to access the credit line will be that the country would commit to using these funds to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the Covid-19*”.

finanziaria della zona euro. L'adozione di una decisione di comune accordo tra il consiglio dei governatori di cui all'articolo 5, paragrafo 6, lettere e) e f), e il consiglio di amministrazione nel quadro di detta procedura d'urgenza richiede una maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi".

In assenza di una deliberazione del Consiglio dei governatori del Mes, preordinata a configurare il *Pandemic Crisis Support* come strumento del tutto nuovo rispetto a quelli oggi esistenti, è tuttavia d'obbligo valutare i presupposti per l'accesso al programma, nonché gli effetti che deriverebbero dall'accettazione dello stesso in conformità della sua attuale conformazione quale modalità operativa del *Enhanced Conditions Credit Line* – Eccl.

3.3. I presupposti per l'adesione al programma "Mes Pandemic Crisis Support"

Si è precedentemente illustrato come dalle decisioni del Consiglio e dell'Eurogruppo emerga, quale unico requisito di accesso al programma *Mes Pandemic Crisis Support*, la mera richiesta da parte di uno Stato membro. Questa dovrebbe tuttavia accompagnarsi all'accettazione da parte dello stesso Stato di un vincolo di destinazione per i fondi ricevuti, consistente nell'utilizzo esclusivo per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, e i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi Covid-19. Con particolare riferimento al requisito di accesso (la mera richiesta), esso sembra abbastanza "eterogeneo" rispetto a quelli ordinariamente previsti per i crediti precauzionali del Mes. D'altra parte, anche tale presupposto, così come la gran parte del *Pandemic Crisis Support*, è contenuto non in atti normativi bensì nelle decisioni a sostanziale valenza politica assunte dalle istituzioni Ue.

Stando tuttavia a quanto prevedono le norme, le linee di credito del Mes potrebbero essere attivate su richiesta di uno Stato membro che presenti una qualche difficoltà ad autofinanziarsi avvalendosi delle ordinarie modalità di raccolta mediante il mercato dei capitali. Il presupposto su cui è costruito l'intero sistema Mes, in forza del trattato istitutivo, è infatti la indispensabilità del finanziamento rispetto all'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro: ciò conduce alla conseguenza che l'attività del Mes andrebbe correttamente configurata come interamente e totalmente funzionalizzata rispetto a tale obiettivo (17).

Una difficoltà di reperimento di fondi come quella appena descritta, in effetti, non si ravvisa affatto con riferimento all'Italia, come dimostra la facilità mediante la quale il Paese riesce a collocare il proprio debito sia presso le famiglie italiane, sia presso istituzioni bancarie e finanziarie. Un tale quadro potrebbe dunque suscitare perplessità non soltanto in ordine alla stessa legittimità di adesione dell'Italia a una linea di finanziamento "precauzionale" del Mes – quale è il programma *Pandemic Crisis Support* – ma sulla stessa legittimità del presupposto identificato nelle conclusioni del Consiglio e dall'Eurogruppo in rapporto alle regole sancite dal Trattato Mes.

La domanda può, dunque, essere posta nei seguenti termini: esisterebbe o no un (seppur astratto) fondamento giuridico-economico idoneo a giustificare una eventuale contestazione circa la legittimità dei requisiti di accesso, così come oggi delineati, per un Paese che abbia i fondamentali dell'Italia, in rapporto alle vigenti regole del Trattato Mes?

Ai sensi dell'art. 37 del Trattato Mes, si ritiene che andrebbe fornita una risposta affermativa. Un qualunque Stato membro è infatti legittimato: (a) a mettere in discussione innanzi al Consiglio dei governatori la coerenza delle decisioni adottate dal Mes (18): per esempio, la possibilità che uno Stato possa accedere a una linea di credito del Mes in assenza di esigenze riconosciute in rapporto alla necessità di preservare la stabilità finanziaria dell'area euro, o anche la stessa possibilità di accedervi a una condizionalità *light*; (b) a contestare innanzi alla Corte di giustizia la decisione assunta dal Consiglio dei governatori (19).

In concreto, tuttavia, sembrerebbe difficile che uno Stato membro possa determinarsi a contestare la coerenza dei requisiti di accesso o anche le insufficienti condizionalità attuate, dopo avervi concorso all'approvazione (all'unanimità, come previsto dalle regole) in sedi politiche come il Consiglio e l'Eurogruppo. Va peraltro precisato che il programma *Mes Pandemic Crisis Support* è stato anche approvato dai Parlamenti nazionali di alcuni Paesi considerati tradizionalmente "rigoristi" o "frugali" quali Germania, Finlandia, Austria, Olanda.

Si ritiene invece di poter escludere la possibilità che uno Stato membro possa ricorrere direttamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue), avvalendosi del generale rimedio di annullamento, contro un atto degli organi deliberativi del Mes che conceda l'apertura di una linea di credito a un altro Stato membro. Come si è precedentemente illustrato infatti, il Mes rappresenta un'organizzazione internazionale a carattere regionale, istituita mediante un apposito trattato internazionale (c.d. "Trattato Mes") e dotata di propri organi di governo autonomi rispetto alle istituzioni

(17) Ai sensi dell'art. 3 del Trattato Mes: "L'obiettivo del Mes è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del Mes che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri".

(18) Art. 37, c. 2 del Trattato Mes: "Il consiglio dei governatori decide su qualsiasi controversia tra il Mes e i suoi membri, o tra i membri del Mes, in relazione all'interpretazione e all'applicazione del presente trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità delle decisioni adottate dal Mes con il presente trattato. Il voto del membro o dei membri del consiglio dei governatori appartenente o appartenenti al membro o ai membri del Mes coinvolti è sospeso quando il consiglio dei governatori vota su tale decisione e la soglia di voto per l'adozione della decisione è ricalcolata di conseguenza".

(19) Art. 37, c. 3, del Trattato Mes: "Se un membro del Mes contesta la decisione di cui al paragrafo 2, la controversia è sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è vincolante per le parti in causa, che adottano le necessarie misure per conformarsi entro il periodo stabilito dalla Corte".

dell'Ue (anche se il punto di congiunzione tra il Mes e l'Ue è rappresentato dal nuovo par. 3, aggiunto all'art. 136 del Tfu). Poiché il generale rimedio dell'annullamento innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) è esperibile ai sensi dell'art. 263 del Tfu (20) solo avverso gli atti adottati dalle istituzioni europee (e tali non solo gli organi deliberativi del Mes) (21), si ritiene che questa opzione possa essere esclusa.

Da ultimo, è opportuno ricordare che, in linea teorica, uno Stato membro che avesse interesse a contestare i requisiti e/o le condizionalità *light* di una apertura di credito da parte del Mes verso un altro Stato membro, potrebbe anche ricorrere alla propria Corte costituzionale nell'ottica di fornire ad essa base giuridica per avanzare, a sua volta, alla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) una richiesta di interpretazione dell'art. 136, par. 3, del Tfu (22) (in merito alla "rigorosa condizionalità" ivi prevista a fronte di crediti del Mes), ovvero valutare la coerenza degli atti gestionali del Mes rispetto alle proprie stesse regole istitutive.

3.4. Gli effetti dell'adesione al programma "Mes Pandemic Crisis Support"

Gli effetti dell'adesione al programma Mes *Pandemic Crisis Support* possono essere riassunti come segue:

a) lo Stato beneficiario deve accettare il monitoraggio concernente "il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria" (art. 13, c. 7, del Trattato Mes): nel caso di specie, le condizioni previste nel protocollo d'intesa potrebbero essere limitate (sia pur con alcune perplessità, più che altro teoriche) a un mero obbligo di rendicontazione che dimostri l'utilizzo del finanziamento per il sostegno all'assistenza sanitaria diretta e indiretta e ai costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi Covid-19;

b) il monitoraggio di cui al punto precedente e il conseguente giudizio della Commissione europea, secondo le regole oggi previste dal Trattato Mes, potrebbe giustificare (nel caso in cui sia negativo) una deliberazione del Consiglio di amministrazione del Mes in cui sia contenuto l'ordine di sospendere il versamento delle rate di finanziamento successive alla prima (art. 16, c. 5, del Trattato Mes). È pertanto nell'interesse dello Stato beneficiario essere assolutamente e rigorosamente *compliant* rispetto agli impegni assunti nel protocollo d'intesa. Sul piano operativo, al fine di restringere i margini di discrezionalità del giudizio della Commissione in sede di monitoraggio, potrebbe essere opportuno che le spese ammissibili siano previste nel protocollo d'intesa nel modo più concreto e dettagliato possibile;

c) è previsto che il protocollo d'intesa sia "pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Tfu, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del Mes interessato" (art. 13, c. 3, del Trattato Mes). Tale previsione non sembra incompatibile con l'ispirazione del programma *Pandemic Crisis Support* a sostenere gli sforzi sanitari degli Stati membri. Appare infatti evidente che la ripresa delle economie europee sia strettamente connessa al superamento dell'emergenza Covid-19: in tal senso, un piano di aiuti economico-finanziari alla sanità assume una chiara ed evidente valenza economica e in tale ottica (fondata sull'intreccio e sul riconoscimento della propedeuticità esistente tra salute ed economia) possono ragionevolmente essere interpretati;

d) lo Stato beneficiario, secondo le norme ordinariamente previste per gli Stati membri che beneficiano di forme di assistenza finanziaria a titolo precauzionale (tale è oggi il *Pandemic Crisis Support*, in quanto collocato all'interno degli schemi giuridico-economici del Eccl), sono obbligati a sottoporsi al meccanismo di "sorveglianza rafforzata" di cui all'art. 2, par. 3 (23), e all'art. 3, par. 1-5, del reg. 472/2013, dalla quale possono derivare sollecitazioni ulteriori e diverse rispetto al solo vincolo di destinazione dei fondi di cui al protocollo d'intesa. Come previsto all'art. 3, par. 7,

(20) Art. 263 del Tfu: "La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti.

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza".

(21) M. Condinanzi, R. Mastroianni, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2009.

(22) Art. 136, par. 3, del Tfu: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

(23) Art. 2, par. 3, del reg. 472/2013: "Se uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale da uno o più altri Stati membri o Paesi terzi, dal Mesf, dal Mes, dal Fesf o da un'altra istituzione finanziaria pertinente, quale l'Fmi, la Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata detto Stato membro".

del reg. 472/2013, infatti, “se, sulla base delle missioni di verifica di cui al paragrafo 5, la Commissione giunge alla conclusione che sono necessarie ulteriori misure e che la situazione economica e finanziaria dello Stato membro in questione ha importanti effetti negativi sulla stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può raccomandare allo Stato membro interessato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico”. In pratica, dunque, proprio in ragione di tale norma, la Commissione europea potrebbe disporre del potere di “entrare” nelle decisioni politico-economiche degli Stati ordinariamente beneficiari del Mes, attraverso missioni di verifica e raccomandazioni. Va tuttavia precisato che, stando a quanto dichiarato dalla Commissione europea, dal Consiglio e dall’Eurogruppo, il meccanismo di sorveglianza rafforzata dovrebbe essere interpretato “benevolmente”: esso dovrebbe così risolversi nella sola verifica del rispetto del vincolo di destinazione dei fondi (spese sanitarie dirette e indirette) da parte della Commissione, senza procedere a missioni ispettive e senza intenzione di promuovere raccomandazioni del Consiglio. Anche in tal caso, comunque, va ribadito che tali impegni assunti dalle istituzioni Ue, pur esprimendo evidentemente un valore politico considerevole, non possono essere considerate giuridicamente vincolanti. Le sopra richiamate previsioni del reg. 472/2013, che determinano le forme e i modi di esercizio dei poteri di sorveglianza rafforzata, restano infatti *in toto* legalmente vigenti, senza che siano derogate ufficialmente da un atto normativo di pari grado. È perciò d’obbligo considerare che alle dichiarazioni delle istituzioni Ue potranno seguire comportamenti coerenti, solo finché ci sarà tra i partner europei un *hard institutional commitment*.

3.5. Considerazioni sui rapporti tra Italia, Ue e Mes in uno scenario di rottura dell’*hard institutional commitment*

In considerazione di quanto appena illustrato (all’interno di una valutazione concernente la scelta di accedere o meno al programma Mes *Pandemic Crisis Support*) risulta opportuno per l’Italia considerare, fin da subito, la possibilità che l’*hard institutional commitment*, su cui si basano oggi le promesse delle istituzioni Ue, possa rompersi. In tal caso, l’atteggiamento della Commissione e del Consiglio verso i Paesi beneficiari del Mes *Pandemic Crisis Support* potrebbe cambiare, anche radicalmente, trovando un solido fondamento giuridico nel reg. 472/2013.

D’altra parte, il compromesso raggiunto dall’Eurogruppo potrebbe sembrare principalmente frutto del *pathos* derivante dalla crisi Covid-19. Esso inoltre dovrebbe protrarsi per un periodo (10 anni) veramente ampio rispetto ai tempi con cui cambiano gli scenari politici nella società contemporanea. Non sembra perciò da escludere convintamente l’ipotesi che, una volta superata la fase acuta della crisi e lo *shock* del virus, anche i termini del compromesso oggi raggiunto possano essere riconsiderati, tanto più in ragione del fatto che, a partire dal 2022, è già previsto che gli Stati membri dell’area euro debbano “rafforzare i fondamentali economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell’Ue” (24). Quel momento potrebbe rivelarsi decisivo nei rapporti tra l’Italia e le istituzioni europee, posto che la prevista crisi dell’economia italiana e la conseguente spesa pubblica a sostegno della stessa, potrebbero provocare un incremento del debito pubblico.

In tale contesto è opportuno interrogarsi su quali effetti potrebbero derivare all’Italia nel caso in cui accettasse oggi di accedere al Mes *Pandemic Crisis Support* e, in uno scenario futuro (essendo oggetto di “sorveglianza rafforzata”) dovesse essere destinataria di una raccomandazione di aggiustamento macroeconomico ai sensi dell’art. 3, par. 7, del reg. 472/2013. Certamente lo strumento previsto della raccomandazione costituisce una fonte non vincolante del diritto dell’Ue; tuttavia, come sempre avviene in un rapporto tra debitore e creditore, la “forza” che in concreto assumono le norme va parametrata, in concreto, alla “forza” contrattuale che sono in grado di esprimere i soggetti che ne sono destinatari. In presenza di un debitore posto nella posizione di contraente “debole”, anche una raccomandazione può così assumere una valenza molto diversa rispetto a quella che assumerebbe nei confronti di un debitore dotato di un alto potere contrattuale. In particolare, la forza contrattuale di un Paese come l’Italia, di fronte a una eventuale raccomandazione del Consiglio, sollecitata dalla Commissione europea, è ragionevole pensare che subisca considerevoli limitazioni per effetto di due fattori fondamentali:

- a) uno *spread* sui titoli di Stato pesantemente condizionato dalle azioni della Bce;
- b) la rateizzazione (la cui regolarità e consistenza dovrà essere specificata nel protocollo d’intesa) a cui sono generalmente soggetti i programmi di finanziamento, al cui versamento si provvede peraltro previa relazione positiva da parte della Commissione europea, espresso in seguito al monitoraggio periodico.

3.5.1. *Lo spread*

La consistenza e (soprattutto) la composizione del debito pubblico italiano, rendono sconsigliabile per l’Italia un’efficace azione di governo dello *spread* in assenza di “copertura” da parte della Banca centrale europea. Attualmente, infatti, il debito pubblico italiano risulta così collocato (Grafico 1):

- il 26,5% è detenuto da banche italiane;
- il 19% è detenuto da assicurazioni e altri investitori istituzionali italiani;
- il 19,5% tra Banca d’Italia e Bce (in conseguenza degli acquisti di Btp sul mercato secondario all’interno del *Quantitative easing*).

(24) Conclusioni dell’Eurogruppo del 9 aprile 2020, disponibili su: <www.consilium.europa.eu/media/43373/20200407-eg-inclusive-summing-up-letter.pdf>.

- il 5,8% è detenuto da famiglie e imprese italiane (nei primi anni '90 detenevano la quasi totalità dei Btp emessi dal Tesoro);

- il 28,8% è detenuto da investitori stranieri (secondo alcuni studi occorrerebbe tuttavia scomporre tale dato in considerazione della quota investita dagli stessi italiani in società di risparmio gestito con sede in Irlanda e Lussemburgo, al netto della quale la quota di debito detenuta dagli stranieri arriverebbe a circa il 20%) (25).



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, 2020.

Sommando le quote di debito controllato da soggetti "esteri" (investitori stranieri e Bce), emerge come la quota complessiva da essi detenuta arrivi a circa il 40% del debito totale: 1.000 miliardi. Tale dato potrebbe essere interpretato come un punto di debolezza per l'Italia in ordine alla capacità di autogovernare lo *spread* sui propri titoli di Stato, almeno nel breve periodo, all'interno di uno scenario ipotetico caratterizzato da rapporti ostili con le istituzioni europee e quindi con la Bce. Sembra infatti ragionevole ritenere che eventuali tensioni con la Commissione e con il Consiglio, producano un effetto di tensione a catena che si estenderebbe immediatamente alla Bce, la quale potrebbe a sua volta fare da detonatore a una più generale sfiducia degli investitori stranieri nei confronti dei titoli pubblici italiani.

3.5.2. Il "monitoraggio" periodico della Commissione europea

Come si è precedentemente illustrato, il giudizio positivo della Commissione europea, espresso in seguito al monitoraggio periodico di cui all'art. 13, c. 7, del Trattato Mes (26), costituisce un presupposto essenziale per consentire allo Stato che decida di accedervi di ricevere con regolarità le rate successive alla prima di programmi di finanziamento del Mes come il *Pandemic Crisis Support*. Una valutazione più precisa richiederebbe evidentemente di conoscere quante siano tali rate. In generale, tuttavia, al fine di circoscrivere il più possibile i margini di discrezionalità della Commissione in ordine al giudizio correlato a tale monitoraggio, nel caso in cui l'Italia dovesse decidere di accedere ai finanziamenti del Mes, dovrebbe compiere ogni sforzo all'interno del negoziato propedeutico alla sottoscrizione del protocollo d'intesa (che regola il finanziamento) affinché siano ivi espresse nel modo più concreto e dettagliato possibile quali spese possano essere certamente sostenute. Attenendosi scrupolosamente ad esse, infatti, appare improbabile che la Commissione europea possa dare un giudizio negativo, provocando così l'interruzione dei finanziamenti.

In particolare, qualora l'Italia decidesse di accedere al finanziamento del Mes *Pandemic Crisis Support*, sarebbe consigliabile evitare che gli impieghi dei fondi siano sbilanciati oltre il minimo indispensabile sulla spesa corrente. La massima parte delle risorse dovrebbe essere impiegata sugli investimenti, al fine di ammodernare le strutture e le tecnologie della sanità pubblica italiana, creando così un patrimonio pubblico idoneo a controbilanciare l'insorgere del debito. All'interno del protocollo d'intesa sarebbe dunque auspicabile prevedere esplicitamente la possibilità dello Stato di impiegare i fondi su fronti quali: opere di edilizia sanitaria, acquisto di tecnologie e servizi preordinati alla digitalizzazione dei dati sanitari (27), acquisto di dispositivi che favoriscano l'automonitoraggio e l'autodiagnosi dei cittadini in sinergia con i medici di medicina generale, rafforzamento delle dotazioni di materiali propedeutici alla gestione

(25) Nel 2010, prima che esplodesse la crisi dello *spread*, la quota di debito pubblico italiano in mani estere si attestava sopra il 50%.

(26) Art. 13, c. 7, del Trattato Mes: "La Commissione europea – di concerto con la Bce e, laddove possibile, insieme al Fmi – ha il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria".

(27) Monitorando la storia clinica dei cittadini, e incrociando automaticamente tali dati con quelli riguardanti la storia clinica dei familiari, sarebbe possibile definire, in modo più puntuale, le azioni di prevenzione per varie patologie quali cancro, diabete, cardiopatie, ecc.

domiciliare di patologie in collaborazione col personale sanitario, ecc. Va comunque precisato che, in realtà, gran parte degli investimenti che potrebbero interessare il settore sanitario, sarebbero già realizzabili semplicemente avvalendosi dei fondi europei ordinari, i cui residui del precedente bilancio Ue (2014-2020) non ancora impegnati (circa 6,7 miliardi), sono tra l'altro attualmente utilizzabili anche senza l'onere del cofinanziamento nazionale.

4. - Valutazioni di convenienza economica del “Mes Pandemic Crisis Support” per l'Italia

Chiarite le caratteristiche giuridico-economiche del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e ricostruita la collocazione del programma Mes *Pandemic Crisis Support* all'interno degli schemi del finanziamento “precauzionale” di tipo Eccl, nonché quindi i requisiti di accesso e gli obblighi che ne derivano per gli Stati beneficiari, al fine di addivenire a una valutazione finale in ottica manageriale circa la complessiva convenienza dell'adesione al programma, occorre ora focalizzare l'attenzione sulla convenienza prettamente economica che l'Italia avrebbe dall'accedere al Mes *Pandemic Crisis Support*. In tale contesto, la posizione dell'Italia potrà essere efficacemente esaminata in ottica economico-aziendale, accomunando la qualità delle decisioni che dovrà assumere la classe politica del Paese a quelle che sarebbe opportuno attendersi dal *management* di una grande azienda di erogazione (*non profit*). Come sostenuto da solida letteratura economico-aziendale, infatti, all'interno del *genus* azienda, convivono due principali *species*: le “aziende di produzione” e le “aziende di erogazione” (o “di consumo”), a cui appartiene anche lo Stato. Secondo i puristi del pensiero zappiano, tale distinzione sarebbe costruita sull'attitudine di diversi tipi di azienda di offrire un soddisfacimento indiretto (di produzione) o diretto (di erogazione) dei bisogni umani (28), riflettendo, altresì, a una chiara linea di demarcazione tra il fine di lucro (aziende di produzione o imprese) e l'assenza di lucro (aziende di erogazione o di consumo). A quest'ultima categoria appartengono, dunque, aziende quali la famiglia, le fondazioni, le associazioni, ma anche gli enti pubblici e lo Stato, ovvero le cosiddette aziende “*non profit*”. Con una efficace sintesi della letteratura classica di economia aziendale (Zappa, Onida, D'Ippolito, Amaduzzi) (29), infatti, il Treves spiega che “il fine dell'azienda non è qui necessariamente quello della produzione di beni o servizi, come nell'impresa in senso giuridico, ma è più ampio. Si possono avere anche aziende dello Stato, della regione, della provincia, del comune, come del resto della famiglia, pur non essendo questi sorti per l'esercizio di un'attività imprenditoriale. Vi sono quindi aziende di erogazione, accanto a quelle di produzione o imprese” (30).

Come si è detto, dunque, l'azienda di erogazione Italia non presenta difficoltà a finanziarsi autonomamente sui mercati (come dimostra il successo delle aste dei titoli di Stato, del recente Btp Italia, nonché anche del recentissimo Btpfi a 30 anni). Tanto premesso, i termini della questione si spostano, in concreto, per i *decision-makers* su due fondamentali valutazioni:

- 1) la convenienza economica della scelta tra finanziamento autonomo del Paese mediante emissioni di titoli di Stato e finanziamento mediante accesso al programma Mes;
- 2) i possibili impatti del ricorso al Mes sul debito pubblico italiano.

4.1. L'alternativa tra adesione al “Mes Pandemic Crisis Support” ed emissione di titoli di Stato

L'accesso alla linea di credito del Mes *Pandemic Crisis Support* garantirebbe all'Italia un finanziamento dell'ammontare compreso tra i 35 e i 36 miliardi (non si sa in quante rate) a un tasso di interesse prossimo a zero: 0,1%, a cui va aggiunta una commissione di servizio iniziale (*up-front fee*) dello 0,25% e la commissione di servizio annuale dello 0,005%. Sotto questo profilo, i margini di convenienza per il Paese appaiono considerevoli: mediamente, infatti, il tasso di interesse corrisposto sui titoli di Stato di durata decennale oscilla tra l'1,2% e l'1,4%. In base a tale parametro, il capo del Dipartimento di economia e statistica della Banca d'Italia, in sede di audizione in XIV Commissione della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea), ha quantificato il risparmio per l'Italia in circa 500 milioni all'anno, pari a 5 miliardi nei 10 anni di durata del prestito (31).

L'Italia sarebbe il Paese in grado di realizzare il maggiore guadagno tra gli Stati membri dell'Ue. Se è vero, infatti, che la Grecia si trova in condizioni meno favorevoli (corrispondendo sui propri titoli interessi superiori al 2%), è vero anche che essa potrebbe fruire di un livello di finanziamento di gran lunga inferiore, essendo limitato al 2% del Pil 2019 (non oltre 4 miliardi nel caso della Grecia). Altri Paesi (Portogallo e Spagna) avrebbero un vantaggio più

(28) Spiega Zappa: “sono di consumo le aziende per le quali per il diretto soddisfacimento dei bisogni umani si attuano consumi individuali e collettivi, privati e pubblici. Sono denominate anche di erogazione perché nelle aziende moderne i consumi sono attuati o usando beni monetari già a disposizione dell'azienda, o meglio del suo soggetto, oppure perché i consumi sono preceduti, accompagnati, seguiti” (G. Zappa, *L'economia delle aziende di consumo*, Milano, Giuffrè, 1962, 646).

(29) G. Zappa, *op. cit.*, 646. Sulla nozione di azienda di erogazione, v. anche: T. D'Ippolito, *Le discipline aziendali e l'azienda*, Milano, Abbaco, 1940, 13; P. Onida, *L'azienda*, Milano, Giuffrè, 1954, 13; A. Amaduzzi, *Le aziende di erogazione*, Messina, Principato, 1955, 20.

(30) G. Treves, voce *Azienda* (*dir. pubbl.*), in *Enc. dir.*, vol. IV, 1959.

(31) Eugenio Gaiotti (Capo del Dipartimento di economia e statistica della Banca d'Italia) ha dichiarato quanto segue: “Si può valutare che, per il nostro Paese, tenendo conto del differenziale tra il tasso di interesse sui titoli di Stato decennali italiani e quello applicato sulla linea di credito del Mes, il pieno utilizzo di tale linea di credito permetterebbe una minore spesa per interessi dell'ordine di 500 milioni in media all'anno nell'arco di un decennio” (E. Gaiotti, Audizione nell'ambito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2020 e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia alla Unione europea nell'anno 2020, 25 giugno 2020, p. 11).

contenuto, corrispondendo sui propri titoli di Stato decennali tassi di interesse medi tra lo 0,9% e lo 0,8%. Per altri Paesi l'adesione alla linea di credito del Mes potrebbe essere addirittura sconveniente sul piano economico, pagando oggi tassi di interesse sui propri titoli di Stato simili o addirittura inferiori rispetto a quelli che sarebbero da versare al Mes (Francia e Germania).

A fronte di ciò, vanno tuttavia considerati tre elementi molto importanti:

a) ai sensi dell'art. 20, c. 1, del Trattato Mes, il Meccanismo europeo di stabilità è vincolato a perseguire – per le sole misure di sostegno alla stabilità (quelle di cui all'art. 13) – “la completa copertura dei costi operativi e di finanziamento e vi include un margine adeguato”. La disposizione di cui all'art. 20 prosegue, al secondo comma, prevedendo che “per ogni tipo di strumento di assistenza finanziaria” – e quindi anche per i crediti precauzionali, tra i quali rientra il Mes *Pandemic Crisis Support* – “i costi sono specificati nelle linee direttrici sui tassi di interesse, che sono adottate dal consiglio dei governatori”. La disposizione di cui al c. 1 prevede dunque la necessità di stabilire un margine di interesse adeguato a fronte dei finanziamenti di cui all'art. 13; diversamente, per i finanziamenti di cui all'art. 14 (come il Mes *Pandemic Crisis Support*), i tassi di interesse vengono stabiliti dal Consiglio dei governatori senza vincoli riferiti al *quantum*. Ai sensi del Trattato Mes, sembrerebbe quindi legittimo, per i soli finanziamenti rientranti nell'assistenza precauzionale agli Stati (art. 14), applicare anche un tasso di interesse prossimo allo zero, come avviene nel caso del programma *Pandemic Crisis Support* (il quale prevede un tasso di interesse dello 0,1%). Va, tuttavia, precisato come lo stesso art. 20 disponga, al c. 3, che “la politica di fissazione dei tassi di interesse può essere rivista dal consiglio dei governatori”. Tale previsione valutata secondo una prospettiva manageriale applicata a un'azienda *non-profit* quale è lo Stato, dovrebbe condurre a una valutazione critica da parte dei *decision-makers*. Secondo la teoria classica dell'azienda *non-profit*, infatti, un *manager* dovrebbe preferire soluzioni contrarie al *moral hazard*, preordinate a evitare di esporre l'azienda a scelte strategiche rischiose che potrebbero rivelarsi subottimali, con relative conseguenze negative (32);

b) il tasso di interesse sui titoli di Stato italiani a scadenza decennale è strettamente connesso all'intensità degli acquisti della Bce sul mercato secondario. In altre parole, non sarebbe possibile affermare con certezza l'esistenza di un margine certo di convenienza dall'accesso dell'Italia al Mes *Pandemic Crisis Support* rispetto ai tassi ivi previsti: qualora la Bce decidesse di acquistare più titoli di Stato italiani, infatti, i tassi d'interesse tenderebbero a scendere, producendo così anche una diminuzione della convenienza economica ad accedere al programma Mes;

c) i Btp quinquennali emessi dall'Italia hanno un tasso di interesse pari allo 0,5% e i Btp triennali dello 0,2%. Qualora dunque il Paese decidesse di non ricorrere al programma Mes *Pandemic Crisis Support*, ma di finanziarsi con i soli titoli di Stato a scadenza quinquennale e triennale, la convenienza del prestito a scadenza decennale del Mes diverrebbe minima.

4.2. Il privilegio del “Mes Pandemic Crisis Support”

Si sono esaminati, nei paragrafi precedenti, le caratteristiche giuridico-economico del Mes in generale e del programma *Pandemic Crisis Support* in particolare, anche riferendo le scelte di preferenza da parte dei *decision-makers* a quelle che secondo i canoni aziendalistici dovrebbero essere proprie del management di un'azienda *non-profit* (quale è lo Stato). Il quadro necessita adesso di essere completato facendo riferimento a una ulteriore garanzia che, tanto sul piano giuridico quanto su quello economico, caratterizza i finanziamenti generalmente erogati dal Mes. In particolare, ai sensi del 13° considerando del Trattato Mes, è previsto che i crediti erogati dal Meccanismo europeo di stabilità assumano sempre lo *status* di crediti “privilegiati” rispetto ad altri crediti, analogamente a quanto avviene per i crediti concessi dal Fondo monetario internazionale (Fmi), che sono gli unici ai quali il Mes concede la prevalenza sul proprio privilegio. Ciò implica che, secondo le regole attualmente vigenti, i finanziamenti del Mes in generale e quindi anche quelli rientranti nel programma Mes *Pandemic Crisis Support*, in un eventuale scenario di crisi dello Stato beneficiario, godrebbero di priorità di risarcimento rispetto a tutti i creditori (primi tra tutti i sottoscrittori dei titoli di Stato) salvo il Fmi.

Tale previsione è significativa in quanto contiene in sé il rischio di produrre un effetto “collaterale” di aumento dello *spread* sui titoli di Stato nazionali, quale conseguenza della “juniorizzazione” di tali strumenti di finanziamento rispetto ai finanziamenti del Mes. Non andrebbe così esclusa la possibilità che i sottoscrittori dei titoli di Stato di uno Stato che acceda al Mes possano pretendere una remunerazione aggiuntiva (difficile da determinare *ex ante*), a fronte del maggior rischio derivante dal fatto di essere surclassati dallo stesso Mes nel rimborso dei propri crediti in un eventuale scenario di crisi.

Occorrerebbe in ultimo valutare che l'adesione isolata di uno Stato al Mes *Pandemic Crisis Support* potrebbe essere interpretata dai mercati come una dichiarazione implicita di debolezza economica maggiore rispetto agli altri Stati. Ciò evidentemente non corrisponde al vero nel caso dell'Italia, il cui quadro macroeconomico è complessivamente solido;

(32) R.D. Banker, M. Darrough, S. Li, L. Threinen, *The Value of Precontract Information About an Agent's Ability in the Presence of Moral Hazard and Adverse Selection*, in *Journal of Accounting Research*, 2019, 57(5), 1201-1245; P. Chiappori, F. Durand, P.Y. Geoffard, *Moral hazard and the demand for physician services: first lessons from a French natural experiment*, in *European economic review*, 1998, 42(3-5), 499-511; D.P. Mann, J.P. Wissink, *Money-back contracts with double moral hazard*, in *The RAND Journal of Economics*, 1988, 285-292.

è tuttavia noto che i mercati (e l'economia) subiscono gli effetti della razionalità limitata degli agenti (33). Secondo Simon, in particolare, l'uomo amministrativo (a differenza dell'ideale "uomo economico") non riesce ad assumere decisioni di razionalità obiettiva in quanto non può considerare la realtà nella totalità delle variabili che la compongono (il modello dell'"uomo economico" si fonda sul presupposto dell'onniscienza) bensì si crea un'immagine della realtà in cui sono comprese solo una parte di tali variabili (34). Come altresì segnalato da Keynes (35), i mercati tendono inoltre a subire fluttuazioni ogniqualvolta gli *animal spirits* oscillino tra stati d'animo opposti, in quanto sensibilmente influenzati da sensazioni, istinti, intuizioni, automatismi mentali che ispirano e danno forma ai comportamenti concreti (36). La sola possibilità che l'adesione di un unico Stato al Mes possa segnalare una forza economica minore rispetto a quella ufficialmente riconosciutagli, potrebbe dunque attirare su di esso i riflettori della speculazione internazionale. È certamente vero che, nello scenario attuale, i possibili attacchi sui titoli italiani incontrerebbero lo sbarramento dell'acquisto sul mercato secondario da parte della Bce. Ciò, tuttavia implicherebbe un aumento della dipendenza finanziaria dell'Italia dalla stessa Bce.

5. Conclusioni

Sulla base di quanto fino ad ora esposto, può concludersi che il programma Mes *Pandemic Crisis Support*, da un punto di vista strettamente economico-finanziario, sembrerebbe essere una scelta moderatamente conveniente anche per uno Stato con i fondamentali dell'Italia, nel caso in cui emergesse la necessità di sostegni aggiuntivi preordinati al rafforzamento della propria struttura sanitaria di fronte a un pericolo come il Covid-19. Si è tuttavia dimostrato come tale convenienza economica dovrebbe essere correttamente ponderata all'interno di un giudizio più ampio, che tenga conto dei vincoli e delle condizionalità ai quali il finanziamento sarebbe subordinato. In tal senso, va dunque rilevato come le rassicurazioni provenienti dalla Commissione europea, dal Consiglio e dall'Eurogruppo con riferimento a un'interpretazione benevola del meccanismo di sorveglianza rafforzata – che dovrebbe risolversi nella sola verifica del rispetto del vincolo di destinazione dei fondi (spese sanitarie dirette e indirette) da parte della Commissione, senza procedere a missioni ispettive e senza intenzione di promuovere raccomandazioni del Consiglio – non sembrano poter costituire una garanzia certa per il futuro. Tali impegni, infatti, pur avendo evidentemente una considerevole valenza politica, non possono essere considerati giuridicamente vincolanti. Le richiamate previsioni del reg. 472/2013, che determinano le forme e i modi di esercizio dei poteri di sorveglianza rafforzata, restano infatti legalmente vigenti, in quanto non derogate ufficialmente da atti normativi di pari grado. È perciò d'obbligo considerare che alle dichiarazioni delle istituzioni Ue potranno seguire comportamenti coerenti, solo finché ci sarà tra i partner europei un *hard institutional commitment*. In tale prospettiva, non risulta così possibile, alla luce di una prospettiva "tecnica" di analisi, aggiungere a una conclusione definitiva in merito alla complessiva convenienza dell'accesso al Mes *Pandemic Crisis Support* di un Paese come l'Italia. La convenienza strettamente economico-finanziaria, infatti, andrebbe ponderata in considerazione di ulteriori rischi sia di natura politica (rischio di ingerenze della *Troika* negli affari interni del Paese) che di natura economica (rischio di "juniorizzazione" dei titoli di Stato nazionali e di aumento dello *spread* in conseguenza del privilegio che assiste il finanziamento Mes), all'interno di una più vasta decisione di impronta prettamente politica. L'intrinseca politicità di tale valutazione d'insieme è peraltro ulteriormente rafforzata dal fatto che, anche nel recente

(33) J. Patel, R. Zeckhauser, D. Hendricks, *The rationality struggle: Illustrations from financial markets*, in *The American Economic Review*, 1991, 81(2), 232-236; W.B. Arthur, *Complexity in economic and financial markets*, in *Complexity*, 1995, 1(1), 20-25; A. Shleifer, *Inefficient markets: An introduction to behavioural finance*, Oxford, Oxford University press, 2000; L.F. Ackert, B.K. Church, R. Deaves, *Emotion and financial markets*, in *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, 2003, 88(2).

(34) "Il problema di scoprire quali fattori sono importanti, e quali no, in qualsiasi situazione determinata, è certo così essenziale ad una scelta corretta quanto la conoscenza delle leggi empiriche che governano questi fattori che sono finalmente considerati rilevanti. La scelta razionale sarà dunque possibile solo qualora il gruppo limitato di fattori sui quali regge la decisione, corrisponda, in natura, ad un sistema chiuso di variabili, ovvero, fino al punto in cui vengano meno o siano assenti effetti indiretti di una certa rilevanza" (H.A. Simon, *Administrative Behavior*, London, MacMillan, 1947, 153; trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, il Mulino, 1958, 143).

(35) J.M. Keynes, *The general theory of employment, interest, and money*, London, Basingstoke, 1936; J.M. Keynes, *Keynes as an investor*, in *The Collected Works of John Maynard Keynes*, Cambridge, Cambridge University press, 1983, 12, 1-113; I. Barends, "Animal spirits" in *John Maynard Keynes's general theory of employment, interest, and money: Some short and sceptical remarks*, in *Darmstadt Discussion Papers in Economics*, 2011 (No. 201), 15; A. Dow, S.C. Dow, *Animal spirits revisited*, in *Capitalism and Society*, 2011, 6(2); L. Davidson, *Keynes and money*, in *Money and Employment*, London, Macmillan, 1990, 389-407; E.G. Winslow, *Keynes and Freud: psychoanalysis and Keynes's account of the "animal spirits" of capitalism*, in *Social Research*, 1986, 549-578.

(36) S.M. Scott, *Crises, confidence, and animal spirits: exploring subjectivity in the dualism of Descartes and Keynes*, in *Journal of Philosophical Economics*, 2018, 11(2), 1-28; J. Ilomäki, H. Laurila, *Animal spirits in financial markets: Experimental evidence*, in *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 2018, 20, 99-104; J. Ilomäki, *Animal Spirits and Risk in Financial Markets*, in *Journal of Banking and Financial Economics*, 2018, 9(1), 52-59; V. Barnett, *Keynes, animal spirits, and instinct: reason plus intuition is better than rational*, in *Journal of the History of Economic Thought*, 2017, 39(3); D. Laidler, *Lucas, Keynes, animal spirits, co-ordination and the recent crisis*, in *Perspectives on Keynesian Economics*, 2011, 275-304; G.A. Akerlof, R.J. Shiller, *Animal spirits: How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

passato (es. caso Grecia), gli interventi della c.d. “Troika” non sembrano aver prodotto miglioramenti per i sistemi economico-istituzionali che ne sono stati destinatari, né il superamento di quei fattori frenanti per un equilibrato processo di sviluppo economico-sociale.

RECOVERY FOUND ED AIUTI DI STATO

di Francesco Fimmanò (*)

Abstract: Tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'Ue e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato. La Comunicazione della Commissione "Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak – COM 2020/C 91 I/01", è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. Il saggio approfondisce la natura ed i limiti delle deroghe, sulla base dell'art. 107 del Trattato su funzionamento, rispetto soprattutto alle Imprese in crisi alla fine del 2019, tenendo conto dei limiti comunque inderogabili derivanti dal regolamento n. 651/2014/UE.

Measures taken at European level to support the EU economy and the various Member States, which have been hard hit by the crisis, include the adoption of more flexible state aid rules. The Commission Communication "Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01", is intended to allow Member States to adopt measures to support the economic fabric by way of derogation from the ordinary state aid framework. The essay deepens the nature and limits of the derogations, on the basis of Art. 107 of the Treaty on Functioning, especially compared to companies in crisis at the end of 2019, taking into account the limits that can still be set out in Regulation No 651/2014UE.

Sommario: 1. Recovery Vision e quadro di riferimento comunitario – 2. Il Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak – 3. L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) – 4. Gli aiuti di Stato alle imprese – 5. I limiti di cui al regolamento n. 651/2014/UE della Commissione, del 17 giugno 2014 alla luce del Recovery.

1. Recovery Vision e quadro di riferimento comunitario

Nel *Recovery Plan* italiano si usa l'espressione ormai abusata "resilienza", mutuata dalla tecnologia dei materiali ed intesa come attitudine degli stessi ad assorbire e sprigionare energia in conseguenza delle deformazioni elastiche e plastiche fino alla rottura. Nel nostro caso indica la capacità di far fronte in maniera positiva a eventi traumatici, di riorganizzare efficacemente la vita dinanzi alle difficoltà, di ricostruirsi restando sensibili alle opportunità positive che l'evento dinamico dell'esistenza offre senza, si badi bene, alienare la propria identità. Sono resilienti quelle persone, quegli organismi, quelle imprese, quelle comunità e direi quelle nazioni che, immerse in circostanze avverse, riescono, nonostante tutto e talvolta contro ogni previsione, a fronteggiare efficacemente le contrarietà, a dare nuovo slancio alla propria organizzazione e persino a raggiungere mete importanti e persino imprevedibili prima degli eventi negativi (1).

L'era del coronavirus produrrà sul piano economico quanto accaduto in situazioni analoghe nella recente storia dell'umanità, solo con una gravità ed una rapidità esponenziale generata dalla *globalizzazione*, esattamente come si sta verificando per l'emergenza sanitaria. La vicenda determinerà una grande crisi economica *non strutturale* che, come nei cicli storici precedenti, produrrà poi grande sviluppo *solo* per quei Paesi e quelle imprese che abbiano avuto una "Recovery Vision" come è ben definita in medicina per i recuperi da condizioni "depressive" (2).

(*) F. Fimmanò è professore ordinario di diritto commerciale, Presidente del Comitato scientifico della Scuola di Alta Formazione della Corte dei conti "F. Staderini", componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

(1) Affinché vi sia *resilienza*, è tuttavia richiesta *una seria strategia preventiva* e, al contempo, *una strategia reattiva*, alle quali devono corrispondere *drivers* consolidati e non assetti completamente nuovi, come si sta immaginando in vari settori come quelli della crisi di impresa. Non servono affatto *slogans* ma visione, non "primule" ma organizzazione pianificata ed efficace, non bulimia legislativa ma efficienza applicativa, non localismi e regionalismi ma strategia unitaria nazionale e cooperazione rafforzata. La resilienza in casi del genere è appunto di tipo "cognitivo" e richiede un contesto normativo sostenibile in quanto occorre *riadattare* l'esperienza. Si tratta della capacità non tanto di resistere alle deformazioni, quanto di capire come possano essere ripristinate le proprie condizioni di conoscenza ampia, scoprendo una dimensione che renda possibile la propria struttura rendendola "invulnerabile". Vi sono processi economici e sociali che, in conseguenza del trauma costituito da una catastrofe, cessano di svilupparsi restando in una continua instabilità e, alle volte, addirittura collassano, estinguendosi; in altri casi, al contrario, sopravvivono e, anzi, proprio in conseguenza del trauma, con funzioni catartiche, trovano la forza e le risorse per una nuova fase di crescita e di affermazione in quanto capaci di programmare e gestire la reazione e talora persino la mutazione genetica.

(2) Ma tutto dipende dall'approccio come si legge nella "Piramide degli errori" di Herbert William Heinrich (del 1931 e aggiornata da Frank E. Bird nel 1966) un incidente è solamente la punta della piramide di una serie molto più numerosa di errori ed eventi anomali che hanno concorso nel tempo a danneggiare il sistema. Questo sta ad indicare che per ogni incidente ci sono stati migliaia di piccoli segnali che lo potevano preannunciare. A questo punto, vi sono due modi diversi (ed opposti) di affrontare il problema, e rispecchiano la natura *più o meno resiliente di un'organizzazione*. L'organizzazione basata sulla "cultura della colpa" è caratterizzata da un velo che oscura i rischi e gli eventi anomali manifestatesi nel tempo, lasciando scoperti solamente gli episodi più gravi; è quindi un sistema che agisce soltanto quando l'incidente è avvenuto, ricercando i colpevoli. Al contrario, l'organizzazione resiliente toglie il velo e vede con limpidezza

La situazione drammatica prodotta dalla vicenda Covid è paragonabile solo a quella determinata dal *secondo conflitto mondiale* anche in termini di crollo del Pil e come in quel caso solo una reazione tempestiva può evitare che la *recessione* divenga *depressione*. Peraltro, la Commissione europea ha rilevato come l'impatto negativo per l'economia dell'Ue sia stato simmetrico, ma l'ampiezza del rimbalzo sarà diversa, a secondo della *Recovery Vision* dei singoli Paesi (3).

Si è giudicato necessario un ritorno dell'intervento pubblico, non di impianto statalista, ma basato su una armoniosa ed efficace combinazione di *Stato e mercato*, che pone al centro degli obiettivi di strategia industriale la *funzione dell'impresa*, come soggetto storico e *istituzione fondamentale* dell'ordinamento e del mercato. Occorre in ogni caso concentrare *gli investimenti in un numero selezionato e contenuto di settori ed iniziative*, altrimenti il rischio sono contegni opportunistici, "cattura del regolatore" e locupletamenti privati senza alcuna produzione di ricchezza a solo danno del debito pubblico. L'intervento deve essere dello Stato centrale e integrarsi con coordinamenti di più Regioni che organizzino "uffici unici" specializzati, in virtù dello strumento della *cooperazione rafforzata* ai sensi dell'art. 117, c. 8, Cost. Il punto è nodale perché la causa principale del declino della *golden age* fu il decentramento funzionale ed il venir meno di una strategia unitaria nazionale.

Per eliminare tutte le inefficienze di una crisi improvvisa e devastante, ossia quelle *ex ante* dei c.d. *gatekeepers*, quelle intermedie in cui si commettono i principali errori e quelle *ex post* delle eventuali procedure concorsuali di durata e costi incompatibili con la riallocazione dei valori aziendali (4), occorre non solo guardare all'efficienza degli strumenti utilizzati, anche di natura pubblicistica, ma alla loro sostenibilità, all'uso legittimo e virtuoso ed alla necessità di evitare contegni *opportunistici*.

In tale contesto, le istituzioni europee hanno evidenziato *come le banche e gli altri intermediari finanziari abbiano un ruolo fondamentale* (5) mantenendo il flusso di credito all'economia e ritenendo dunque opportuno che gli Stati

tutta la piramide degli eventi che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo.

(3) Quanto realizzato nel dopoguerra scaturì da un modello teorico originale, un paradigma sperimentale con al centro la Banca Mondiale e le politiche di sviluppo internazionali, allo scopo di predisporre i programmi, i finanziamenti e l'esecuzione di opere straordinarie funzionali al progresso economico e sociale. L'Italia, in quel periodo, è riuscita a realizzare una doppia convergenza sistemica, interna ed esterna. La Cassa per il Mezzogiorno, concepita come un ente pubblico dotato di forte autonomia, ha costituito, *insieme alla riforma agraria*, il motore di quegli anni. L'intervento straordinario ha realizzato investimenti "guarda caso" per quasi 200 miliardi di euro (ai valori di oggi) ed ha prodotto 16.000 km di strade, 23.000 km di acquedotti, 40.000 di reti elettriche, 1.600 scuole, 165 ospedali. Il successo fu il risultato del riconoscimento della reciprocità degli interessi tra il Nord e il Sud nel senso della complementarità del rispettivo sistema produttivo. Ora come allora solo una convergenza di interessi interna ed esterna con Europa, Stati Uniti e Cina può funzionare. Il big push, la grande spinta alla crescita realizzata attraverso gli ingenti investimenti non è stata completata, specie per il subentro delle Regioni e l'avvio degli interventi a pioggia. E questo errore del localismo non deve essere ripetuto. E la "perequazione infrastrutturale" con la clausola del 34% delle risorse ordinarie deve riguardare anche gli investimenti delle grandi imprese pubbliche (di quelle poche rimaste dopo il disastro delle cosiddette privatizzazioni).

(4) La letteratura economica attribuisce al diritto delle imprese in crisi innanzitutto il compito di massimizzare il valore *ex post* dell'impresa mediante la riduzione dei tempi di svolgimento ed i costi (diretti ed indiretti) della procedura ed in secondo luogo mirando a *riallocare* i beni in modo ottimale e cioè secondo criteri che ne assicurino la massima valorizzazione. Si tenga conto che le procedure concorsuali sono *costose*, nel senso che consumano esse stesse una parte dell'attivo residuo, sottraendolo alla somma su cui i creditori possono soddisfarsi. Tra i costi indiretti della procedura concorsuale vi sono quelli derivanti dalla sostituzione nella funzione di controllo dell'impresa dell'organo giudiziario o amministrativo ai creditori, i quali sono direttamente e patrimonialmente interessati a far valere le prerogative riconosciute in caso di inadempimento e meglio informati. Gli altri due obiettivi sono quello di massimizzare l'efficienza *ex ante* e quello di garantire l'efficienza nella fase intermedia (*pre-insolvency*). Si tenga conto, infatti, che i c.d. *costi di agenzia del debito* sono quelli derivanti dal monitoraggio del proprietario-manager (*monitoring*), quelli necessari, affinché, egli si vincoli credibilmente al rispetto del contratto con i creditori (*bonding*), nonché i costi del fallimento (*bankruptcy costs*) la cui incidenza aumenta all'aumentare del rischio di credito. Orbene nel caso di debiti contratti dall'impresa, l'agente può fare scelte che non sono indifferenti per il creditore, in quanto incidono sul valore atteso del suo *claim* ovvero sulla probabilità che il contratto di debito venga adempiuto. Dunque, in questo contesto, l'efficienza *ex ante* del diritto fallimentare riguarda le imprese *in bonis* ed esige misure che incentivino il *management* ad utilizzare i beni aziendali in modo efficiente e lo penalizzino opportunamente in caso di insolvenza, tenendo tuttavia conto che una punizione troppo severa può produrre effetti negativi scoraggiando l'iniziativa economica. Per essere efficiente *ex ante* la procedura deve garantire i creditori ed assicurare la massimizzazione dei ricavi, con effetti positivi sulla disponibilità a fornire credito. Ecco che la funzione del fallimento è collegata al ruolo dei creditori nell'impresa, in quanto costituisce uno degli strumenti di controllo degli stessi sulla gestione, o addirittura uno strumento di *governance*: in buona sostanza una forma di *control transaction* al pari delle *Opa*, delle fusioni, dei *leveraged buyout* o delle scalate ostili. Il ricorso all'indebitamento comporta per sua natura il rischio di fallimento e la perdita di controllo da parte della proprietà con l'attribuzione di poteri ai creditori od ai loro rappresentanti. Decisivo è l'obiettivo, c.d. dell'efficienza intermedia, che riguarda le imprese in crisi prima dell'avvio di procedure concorsuali nella fase di *pre-insolvency* ed esige misure che incentivino il debitore a rivelare tempestivamente lo stato di difficoltà, reagendo efficacemente senza assumere comportamenti eccessivamente azzardati per tentare di evitare il fallimento, scommettendo ad esempio le residue risorse dei finanziatori in attività molto rischiose (in tal modo danneggiando i creditori). Procedure troppo punitive possono favorire l'azzardo diretto a scongiurarle, ridurre gli investimenti poco rischiosi ed indurre il controllante a ritardarne l'avvio. Ciò spiega l'esistenza di disposizioni in diversi ordinamenti sul *discharge*, l'esdebitazione, l'*exempt property* ed il consenso sempre più ampio sull'opportunità di ricorrere alla sanzione penale solo per colpire i comportamenti più gravi connessi al dissesto (al riguardo mi permetto di rinviare per brevità a: F. Fimmanò, *L'allocazione efficiente dell'impresa in crisi mediante la trasformazione dei creditori in soci*, in *Riv. soc.*, 2010, 150 ss.)

(5) Peraltro, al fine di mantenere la liquidità del settore finanziario e assicurare condizioni di finanziamento che sostengano tutti i settori dell'economia, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha annunciato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore

membri possano adottare misure per incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare a svolgere il proprio ruolo e a sostenere le attività economiche (6). Tutto questo non può tener conto delle regole interne e comunitarie riguardanti *il regime degli aiuti di Stato alle imprese in crisi*, sia con riferimento alle difficoltà prodotte dal coronavirus sia a quelle meramente conclamate dal *lockdown* ma che preesistevano al 31 dicembre 2019.

2. Il Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak

La Commissione europea già ad inizio marzo 2020 ha delineato gli obiettivi prioritari, assicurando risorse ed investimenti necessari per le forniture da utilizzare nel contenimento e nel trattamento della pandemia; garantendo che i lavoratori fossero protetti contro le perdite di reddito e che le imprese, specie quelle piccole e medie e dei settori più colpiti, godessero del sostegno e della liquidità finanziaria; limitando gli effetti della crisi sull'economia nel suo complesso impiegando tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione europea e utilizzando la *flessibilità* consentita dal quadro europeo per favorire l'azione degli Stati membri.

Il Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia adottato dalla Commissione Ue il 19 marzo 2020 (7) modificato, dopo una procedura di consultazione con gli Stati membri, il 3 aprile e poi l'8 maggio 2020, include nel perimetro degli aiuti di Stato ammissibili ulteriori e più ampie possibilità di sostegno pubblico e amplia il campo di applicazione del quadro temporaneo, per dare agli Stati membri la possibilità di varare misure di ricapitalizzazione per le imprese in difficoltà. Dopo una consultazione con gli Stati membri (comunicato stampa del 12 giugno) il 29 giugno 2020, la Commissione Ue ha adottato la terza modifica del *Temporary Framework* al fine di autorizzare il sostegno pubblico a tutte le piccole e micro imprese, anche a quelle in difficoltà finanziarie al 31 dicembre 2019, a condizione che non siano sottoposte a una procedura di insolvenza, non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio non rimborsati o non siano sottoposte ad un piano di ristrutturazione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato. La Commissione ha inoltre adeguato le condizioni per le misure di ricapitalizzazione nell'ambito del quadro temporaneo, per i casi in cui gli investitori privati contribuiscono all'aumento di capitale delle società insieme allo Stato.

Il 13 ottobre 2020, con la Comunicazione C(2020)7127 final, è stata adottata la quarta modifica del Framework, che prorogava le disposizioni del quadro temporaneo per altri sei mesi, fino al 30 giugno 2021, ad eccezione di quelle relative alle misure di ricapitalizzazione che venivano prorogate per ulteriori tre mesi fino al 30 settembre 2021, nonché, estendeva ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili. Il sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese a causa della pandemia rientra ora, a date condizioni, nei regimi consentiti.

La Commissione, infine, con avviso del 28 gennaio 2021 ha stabilito di rendere operativo fino al 31 dicembre 2021 il quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato adottato il 19 marzo 2020 per consentire agli Stati membri di assicurare a tutte le imprese liquidità sufficiente per la continuità dell'attività economica durante e dopo l'epidemia di Covid-19. La Commissione ha inoltre deciso di aumentare l'intensità degli aiuti elevando i massimali stabiliti nel quadro temporaneo e consentito la conversione di alcuni strumenti rimborsabili in sovvenzioni dirette fino al 31 dicembre 2022. La flessibilità del quadro di riferimento è stata parallelamente accompagnata alla proposta della Commissione di attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (Psc) – ai sensi della quale è consentito, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'Ue nel suo complesso, la sospensione o l'aggiustamento di bilancio – in modo da dare la necessaria flessibilità alle politiche di bilancio nazionali. Il 2 aprile, la Commissione ha lanciato una nuova iniziativa, chiamata *Sure* (sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), per aiutare a proteggere i posti di lavoro e a sostenere le famiglie. Inoltre, ha proposto di reindirizzare tutti i fondi strutturali disponibili per rispondere al coronavirus, con la rinuncia per il 2020 agli obblighi di restituzione di *prefinanziamenti* non spesi provenienti dai fondi SIE attualmente detenuti dagli Stati membri. Il 6 aprile la Commissione ha annunciato la concessione di 1 miliardo di euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis) a titolo di garanzia per il Fondo europeo per gli investimenti (Fei), parte del Gruppo Banca europea per gli investimenti. In tale modo, il Fei viene abilitato a fornire garanzie speciali per incentivare le banche e altri finanziatori a fornire liquidità, per un importo disponibile stimabile in 8 miliardi di euro a favore delle PMI e piccole imprese a media capitalizzazione europee colpite dalle conseguenze economiche della pandemia di coronavirus.

In particolare, la Commissione europea ha dettato regole per il Mercato unico europeo rispetto: all'utilizzo delle risorse comunitarie, all'applicazione flessibile dello *European Fiscal Framework* ed al regime degli aiuti di Stato che vanno notificati preventivamente alla stessa Commissione. La Comunicazione denominata "*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak* - COM 2020/C 91 I/01", e quelle

privato e pubblico chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*, con una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro. Il 16 marzo il gruppo della Banca europea per gli investimenti ha poi proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti, che saranno utilizzati per prestiti ponte, sospensioni dei debiti e altre misure intese ad alleviare la situazione di liquidità e i vincoli in materia di capitale circolante per le PMI e le imprese a media capitalizzazione.

(6) Cfr. Considerazioni della Commissione, paragrafi 1.1.4 e 1.1.5 della Comunicazione 2020/C 91 I/01.

(7) GUCE serie C 91I del 20 marzo 2020.

successive integrative è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria (8).

Come noto, non sono aiuti di Stato le misure che si applicano a tutte le imprese, quindi non selettive: come le integrazioni salariali, la sospensione dei pagamenti dei contributi previdenziali, delle imposte sulle società, dell'Iva, i regimi temporanei di sospensione del lavoro e cassa integrazione applicati alla generalità delle imprese (9), le misure che forniscono un sostegno finanziario diretto ai consumatori (ad esempio servizi cancellati o i biglietti non rimborsati) (10).

Per quanto più interessa *ai nostri fini* sono aiuti di Stato le misure considerate compatibili dal regolamento generale di esenzione per categoria (Ue) 651/2014 (Rgec) o che rientrano nell'ambito del regolamento c.d. *de minimis* (Ue) 1407/2013 (11). Quest'ultime sono le misure di sostegno quantificabili *ex ante* di ammontare non superiore a 200.000 euro su un orizzonte di tre anni (sono previste soglie inferiori per il trasporto merci su strada (100.000 euro), per l'agricoltura (25.000 euro) e per la pesca (30.000 euro)).

La Commissione ha inoltre individuato una serie di aiuti di Stato compatibili di per sé con le regole del diritto europeo a cominciare da quelli "*per la compensazione dei danni*" (12) purché ci sia un collegamento causale diretto tra l'aiuto concesso e il danno risultante dall'evento. Tale aiuto, che deve essere limitato a quanto necessario per compensare il danno e può coprire fino al 100 per cento dei costi ammissibili.

Vengono considerati invece compatibili con il mercato interno (*ex art. 107 par. 3 lett. b*) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di *un importante progetto di comune interesse europeo* oppure a porre rimedio a *un grave turbamento dell'economia* di uno Stato membro.

E la Commissione in questo quadro ha individuato anche misure temporanee che possono essere adottate dagli Stati: aiuti di importo limitato in forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti; aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti; aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; misure selettive sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali; aiuti per il pagamento dei salari dei dipendenti. Lo Stato interessato deve in ogni caso dimostrare che tali misure sono necessarie, adeguate e proporzionate rispetto al turbamento in atto.

Infine le Istituzioni comunitarie hanno aggiunto tre nuove categorie di aiuti in quanto compatibili con l'art 107, c. 3, lett. c), Tfu, che prevede "*gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*" per far fronte alla epidemia e potenziare le attività di ricerca e sviluppo, *testing* e infrastrutture che contribuiscono allo sviluppo di prodotti

(8) La Comunicazione segue e integra le prime indicazioni fornite dalla Commissione nella Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19" del 13 marzo 2020". Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato il 3 aprile, con la Comunicazione C(2020) 2215 final e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio (C(2020) 3156 final).

(9) Le misure di sospensione degli adempimenti fiscali e contributivi e le integrazioni salariali applicabili solo ad alcuni settori (ad esempio solo al settore dei trasporti) o ad alcune regioni o ad alcune tipologie di imprese, vanno invece considerati aiuti di Stato.

(10) La Commissione richiama il differimento dei pagamenti rateali, un accesso più agevole ai piani di pagamento dei debiti d'imposta e la concessione di periodi esenti da interessi, la sospensione del recupero dei debiti d'imposta e una maggiore rapidità dei rimborsi fiscali. La scadenza del differimento non può essere successiva al 31 dicembre 2022. Al fine di proteggere l'occupazione, gli Stati membri possono prevedere di contribuire ai costi salariali delle imprese (compresi i lavoratori autonomi) che, a causa della pandemia di Covid-19, sarebbero altrimenti costrette a licenziare i dipendenti. Se riguardano tutta l'economia, tali regimi di sostegno esulano dal campo di applicazione del controllo dell'Unione sugli aiuti di Stato. Tali aiuti sono ammissibili alle seguenti condizioni: sono destinati ad evitare i licenziamenti durante la pandemia di Covid-19; sono concessi sotto forma di regimi destinati alle imprese di determinati settori o regioni o di determinate dimensioni, particolarmente colpite dalla pandemia di Covid-19; la sovvenzione per il pagamento dei salari deve essere concessa per un periodo non superiore a dodici mesi a decorrere dalla domanda di aiuto, per i dipendenti che altrimenti sarebbero stati licenziati a seguito della sospensione o della riduzione delle attività aziendali dovuta alla pandemia di Covid-19 e a condizione che il personale che ne beneficia continui a svolgere in modo continuativo l'attività lavorativa durante tutto il periodo per il quale è concesso l'aiuto; la sovvenzione mensile per il pagamento dei salari non deve superare l'80% della retribuzione mensile lorda (compresi i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro) dei beneficiari. Gli Stati membri possono anche notificare, per le categorie di personale a basso salario, metodi di calcolo alternativi dell'intensità di aiuto, ad esempio utilizzando la media salariale nazionale o il salario minimo, a condizione che sia mantenuta la proporzionalità dell'aiuto; la sovvenzione per il pagamento dei salari può essere combinata con altre misure di sostegno all'occupazione generalmente disponibili o selettive, purché il sostegno combinato non comporti una sovracompensazione dei costi salariali del personale interessato. Le sovvenzioni possono essere inoltre combinate con i differimenti delle imposte e i differimenti dei pagamenti dei contributi previdenziali.

(11) Più precisamente i *de minimis* sono disciplinati dal regolamento n. 1407/2013/Ue e dal regolamento n. 1408/2013/Ue, come da ultimo modificato dal regolamento n. 2019/316/Ue, per il settore agricolo, e dal regolamento n. 717/2014/Ue per il settore ittico.

(12) L'art. 107, par. 2, lett. b), Tfu definisce compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. Il Covid è sicuramente un evento eccezionale in quanto, come ricordato dalla Commissione, è imprevedibile o difficile da prevedere; è di notevole portata/impatto economico; ed è straordinario, cioè differisce nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera. Le misure di aiuto volte a compensare le imprese dei danni subiti sono quindi compatibili con il diritto europeo.

rilevanti per fare fronte alla pandemia (13). Rientrano in questo speciale ambito creato *ad hoc* gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid (14); gli aiuti agli investimenti per l'attività c.d. di *testing* e *upscaling*; gli aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi (15).

Gli Stati membri devono comunque presentare relazioni annuali alla Commissione Ue sugli aiuti concessi per fronteggiare l'emergenza (16). Inoltre, si consente che gli Stati membri elaborino misure nazionali in linea con altri obiettivi

(13) Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* che contribuiscono allo sviluppo di prodotti connessi al Covid-19 devono essere concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili; devono essere finalizzati a sviluppare, provare e ampliare, fino alla prima applicazione industriale, prima della produzione in serie, medicinali (compresi i vaccini) e trattamenti contro il Covid, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i dispositivi medici, le attrezzature ospedaliere e mediche (come ventilatori meccanici, indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche necessarie per la loro produzione; gli strumenti per la raccolta/trattamento di dati. Per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, sono ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato. Il progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento è considerato completato ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del 25% dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto. Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto. I costi ammissibili corrispondono ai costi di investimento necessari per realizzare le infrastrutture e l'intensità di aiuto non deve superare il 75 per cento di questi. L'aiuto non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno proviene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali. A date condizioni, può essere concessa una garanzia a copertura delle perdite, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente. Le infrastrutture devono essere aperte a più utenti e il loro uso è concesso in modo trasparente e non discriminatorio. Le imprese che hanno finanziato almeno il 10% dei costi di investimento possono godere di un accesso preferenziale a condizioni più favorevoli l'aiuto non può essere concesso a imprese che, al 31 dicembre, si trovavano già in difficoltà (ai sensi del GBER).

(14) Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Coronavirus e antivirali pertinenti, in particolare i progetti insigniti di un marchio di eccellenza specifico per il Covid, che ne attesta la qualità nel quadro dello strumento per le PMI "Orizzonte 2020". Gli aiuti sono ammessi a condizione che siano concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali entro il 31 dicembre 2020. Inoltre: per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, l'aiuto ha un effetto di incentivazione solo se necessario per accelerare o ampliare la portata del progetto; In tali casi saranno ammissibili solo i costi supplementari necessari per tale ultimo fine; i costi ammissibili sono tutti quelli necessari per il progetto di ricerca e sviluppo nel corso della sua durata, compresi, tra l'altro, quelli di personale, per le apparecchiature, i servizi digitali e informatici, gli strumenti diagnostici, la raccolta di dati e il loro trattamento, i servizi di ricerca e sviluppo e per le sperimentazioni precliniche e cliniche, per l'ottenimento dei brevetti e di altri attivi immateriali, etc.; l'intensità di aiuto per ciascun beneficiario può coprire il cento per cento dei costi ammissibili per la ricerca fondamentale e non supera l'ottanta per cento dei costi ammissibili per la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale. Quest'ultimo comunque può essere aumentato di quindici punti percentuali se si tratta di un progetto comune a più Stati membri o in collaborazione transfrontaliera. Gli aiuti possono essere combinati con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili, a condizione che gli aiuti combinati non superino i massimali indicati; il beneficiario dell'aiuto si impegna a concedere licenze non esclusive a condizioni di mercato non discriminatorie a terzi nel SEE; l'aiuto non può essere concesso a imprese che si trovavano già in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019.

(15) Tali aiuti sono ammissibili se concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili, se sono destinati alla produzione di medicinali (compresi i vaccini) e i trattamenti, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i dispositivi medici, le attrezzature ospedaliere e mediche (compresi i ventilatori meccanici, gli indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche relative; gli strumenti per la raccolta/il trattamento dei dati: Per i progetti avviati prima del primo febbraio 2020, sono ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato. Il progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento si considera completato quando ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del venticinque per cento dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto. Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto. I costi ammissibili riguardano tutti i costi d'investimento per la produzione e i costi di collaudo dei nuovi impianti di produzione. L'intensità di aiuto non deve superare l'ottanta per cento dei costi ammissibili. L'aiuto non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno proviene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali. A certe condizioni può essere concessa una garanzia a copertura delle perdite, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente.

(16) Sul sito istituzionale della Commissione europea è disponibile l'elenco delle decisioni sugli aiuti di Stato ad essa notificati dai diversi Stati membri, tra cui l'Italia, per fronteggiare l'emergenza da coronavirus. Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione ha approvato: il regime di aiuti - previsto dall'articolo 5 del D.L. n. 18/2020 - pari a 50 milioni di euro per il 2020, per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici, come i ventilatori, e di dispositivi di protezione individuale, come mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza; la garanzia dello Stato italiano a sostegno di una moratoria dei debiti contratti presso le banche da parte delle piccole e medie imprese (PMI) colpite dalla pandemia di coronavirus; il regime di aiuti relativo al potenziamento dell'intervento in garanzia del Fondo di garanzia PMI a sostegno dei lavoratori autonomi e delle imprese con un massimo di 499 dipendenti interessate dalla pandemia di coronavirus (articolo 13, D.L. n. 23/2020); il regime di aiuti relativo alla garanzia su nuovi prestiti per gli investimenti e per il capitale di esercizio concessi dalle banche a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza del coronavirus. Attraverso gli enti finanziari, la statale SACE

politici, come ad esempio consentire la trasformazione verde e digitale delle loro economie o prevenire le frodi, l'evasione fiscale o l'elusione fiscale aggressiva (17).

3. L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue)

Il citato *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak*, come visto, disciplina un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all'economia, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, che si badi bene non sostituisce, ma integra gli altri strumenti consentiti di intervento pubblico sulla base delle norme già vigenti sugli aiuti di Stato.

L'intervento è basato sull'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), che: al paragrafo 2, lettera *b*), dichiara compatibili con il mercato interno gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali (esimendo, dunque, tali tipi di aiuti dall'obbligo di previa approvazione da parte della Commissione Ue); e, al paragrafo 3, lettera *b*), dispone che possono essere compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (18).

Viene richiamato, in particolare, il Regolamento generale di esenzione per categoria, regolamento n. 651/2014/Ue della Commissione, del 17 giugno 2014, c.d. GBER, che dichiara, a date condizioni, alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, esentandole dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione Ue.

Rimane comunque applicabile la disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese in difficoltà, ammissibili alle condizioni previste dai relativi Orientamenti (19).

Il *Temporary Framework* delinea le diverse opzioni di cui dispongono gli Stati membri per la concessione di misure che possono essere attivate, senza il coinvolgimento della Commissione.

Quanto alle citate misure temporanee di aiuti compatibili con il mercato interno possono essere approvate dagli Stati membri dopo la notifica da parte dello Stato membro interessato.

Tra le misure ammissibili, gli aiuti finalizzati a garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese. Gli Stati membri sono stati autorizzati a concedere, fino al valore nominale di 800 mila euro per impresa, prestiti a tasso zero, garanzie su prestiti che coprono il 100% del rischio o fornire capitale (20). L'intervento può essere cumulato, con altre misure consentite in via ordinaria (21).

La Comunicazione dell'8 maggio (C(2020) 3156 final) ha recentemente apportato una seconda modifica del *Temporary Framework* per consentire, secondo regole temporanee e straordinarie efficaci sino al 1° luglio 2021, interventi pubblici mirati sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle società non finanziarie che li necessitano, in

erogherà le garanzie; il regime di aiuti relativo alla garanzia su nuovi prestiti concessa da ISMEA a favore delle imprese del settore agricolo e della pesca (articolo 13, D.L. n. 23/2020).

(17) La disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia sarà riformata entro il 2021 alla luce degli obiettivi politici del *Green new Deal* europeo e sosterranno una transizione economicamente efficace e socialmente inclusiva alla neutralità climatica entro il 2050. Ciò contribuirà a una strategia di ripresa per l'economia europea che centri l'importante duplice transizione ecologica e digitale, conformemente agli obiettivi nazionali e dell'Unione.

(18) Il tutto previa approvazione della Commissione Ue, al fine di valutare il carattere mirato alla finalità e la loro adeguatezza e proporzionalità.

(19) Comunicazione 2014/C 249/01.

(20) Nel dettaglio, il *Temporary Framework* ritiene ammissibili: Sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni. L'aiuto non deve superare 800 mila euro per impresa (al lordo di qualsiasi imposta o onere). L'aiuto non può essere concesso a imprese che, al 31 dicembre 2019, si trovavano già in difficoltà (ai sensi, dell'art. 2, punto 18), del GBER). Nel settore della pesca e dell'acquacoltura, l'aiuto non deve superare i 120 mila euro e non deve riguardare alcuna delle categorie già escluse dal regime *de minimis* (cfr. lett. da a) a k) dell'art. 1 del reg. n. 717/2014/Ue). Nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli l'aiuto non deve superare i 100 mila euro per impresa. Garanzie statali sui prestiti per garantire l'accesso alla liquidità delle imprese. Per singolo prestito, i premi di garanzia sono fissati a un livello minimo, che aumenta progressivamente man mano che aumenta la durata del prestito garantito. Per i prestiti che si estendono oltre il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito non deve superare il doppio della spesa salariale annuale per il 2019 o per l'ultimo anno disponibile, o non può essere superiore al 25% del fatturato relativo al 2019. Oppure, sulla base di un'opportuna giustificazione e di un'autocertificazione da parte del beneficiario, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità dal momento della concessione per i successivi 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese. Per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore a quanto indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data, ma con una giustificazione adeguata e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata. Inoltre, la durata della garanzia (a meno che sia stata modulata, secondo quanto sopra descritto) deve essere limitata a un massimo di sei anni e la garanzia pubblica non deve eccedere il 90 per cento del capitale di prestito in caso di perdite subite in modo proporzionale e alle stesse condizioni da parte dell'ente creditizio e dello Stato, o il 35 per cento del capitale di prestito, laddove le perdite siano dapprima attribuite allo Stato e solo successivamente agli enti creditizi (garanzia di prima perdita). Nel caso in cui l'entità del prestito diminuisca nel tempo, ad esempio perché il prestito inizia a essere rimborsato, l'importo garantito deve diminuire proporzionalmente. La garanzia può riguardare sia i prestiti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio e può essere concessa a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019. Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti pubblici. I prestiti possono essere concessi a un tasso di interesse agevolato pari almeno al tasso di base (IBOR a 1 anno o equivalente, pubblicato dalla Commissione) applicabile il 1° gennaio 2020, più i margini di rischio di credito indicati in una apposita tabella.

(21) Come gli aiuti *de minimis* (portando dunque l'entità dell'aiuto per impresa a 1 milione di euro) e con altre misure consentite in via straordinaria dal *Temporary Framework*.

modo da contribuire a ridurre il rischio per l'economia dell'Ue nel suo complesso. La Comunicazione introduce inoltre la possibilità per gli Stati membri, fino a dicembre 2020, di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia fornendo loro debito subordinato a condizioni favorevoli.

In alternativa, gli Stati membri possono notificare i regimi utilizzando criteri predeterminati come base, ma con la possibilità di modulare la scadenza del prestito e il livello del margine per il rischio di credito, ad esempio applicando un margine per il rischio di credito fisso per l'intera durata del prestito, se tale margine è superiore al margine minimo per il rischio di credito per il primo anno per ciascun tipo di beneficiario, aggiustato in funzione della durata e della copertura della garanzia. I contratti di prestito sono firmati entro e non oltre il 31 dicembre 2020 e sono limitati ad un massimo di 6 anni (a meno che non siano modulati diversamente).

Per i prestiti con scadenza superiore al 31 dicembre 2020, l'importo totale dei prestiti per beneficiario non deve superare il doppio della spesa salariale annuale per il 2019 o per l'ultimo anno disponibile, o non può essere superiore al 25 per cento del fatturato nel 2019. Oppure, sulla base di un'opportuna giustificazione e di un'autocertificazione da parte del beneficiario, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità dal momento della concessione per i successivi 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese.

Per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore (rispetto a quanto indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data), ma con una giustificazione adeguata e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata. Sono ammessi sia prestiti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio. Va evidenziato che la misura può essere concessa a imprese che tuttavia non fossero in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019.

Quanto agli aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari, la Commissione specifica che tali aiuti indiretti non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità degli enti creditizi e dunque non costituiscono *sostegno finanziario pubblico straordinario* ai sensi della disciplina Ue sugli enti creditizi. Gli enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero, infatti, nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori. Quando sussiste l'obbligo giuridico di prorogare la scadenza dei prestiti esistenti per le PMI non può essere addebitata alcuna commissione di garanzia.

Riguardo all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato, la Commissione europea ha deciso di ampliare ulteriormente la flessibilità introdotta dalla Comunicazione originaria. Il differimento del pagamento da parte di acquirenti stranieri di beni e/o servizi comporta un rischio di credito per il venditore/esportatore, contro il quale questi si assicura, generalmente presso assicuratori privati (la cosiddetta assicurazione del credito all'esportazione) (22).

4. Gli aiuti di Stato alle imprese

La Commissione, come anticipato, ha contemplato anche "*aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie*" visto che il *lockdown* ha comunque influito sulla capacità di molte imprese di produrre beni o fornire servizi, con conseguenti perdite che hanno ridotto il loro capitale e la loro capacità di contrarre prestiti sui mercati. Gli aiuti alla ricapitalizzazione dovrebbero comunque essere concessi solo se non sono disponibili altre soluzioni adeguate e come più volte evidenziato le imprese già in difficoltà il 31 dicembre 2019 non possono affatto ricorrere a tali provvidenze. L'intervento è stato previsto per evitare difficoltà sociali e *default* del mercato a causa di una perdita significativa di posti di lavoro, l'espulsione dal sistema di realtà produttive innovative o di importanza sistemica, od ancora il rischio di interruzione o turbative rilevanti di un importante servizio collettivo. Questa possibilità deve tuttavia limitarsi a consentire *la redditività dell'impresa* e non deve andare al di là del ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario antecedente la pandemia.

(22) Sulla base della comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, in vigore dal 2013, gli scambi nei 27 Stati membri dell'Ue e nei nove paesi OCSE elencati nel suo allegato, con durata del rischio inferiore ai due anni, comportano rischi assicurabili sul mercato e non dovrebbero, in linea di principio, essere assicurati dallo Stato o da assicuratori che beneficiano del sostegno dello Stato. Il 23 marzo 2020, dopo che alcuni Stati membri hanno indicato di attendersi una contrazione a livello mondiale del mercato delle assicurazioni private per le esportazioni verso tutti i Paesi a causa della pandemia di coronavirus, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica urgente, dalla quale è emersa una capacità insufficiente di assicurazione privata per le esportazioni verso tutti i paesi, associata a un prevedibile aumento significativo della domanda di assicurazione riconducibile all'attuale crisi. Sulla base dei risultati della consultazione pubblica e dei pertinenti indicatori economici, la Commissione ha deciso di considerare tutti i paesi elencati nell'allegato come temporaneamente non assicurabili sul mercato e di escludere tutti i paesi dall'elenco dei paesi *assicurabili sul mercato* fino al 31 dicembre 2020. In seguito alla modifica, gli assicuratori statali avranno in linea di principio la possibilità di intervenire e fornire un'assicurazione per il rischio di credito all'esportazione a breve termine per tutti i paesi, senza che lo Stato membro interessato debba dimostrare che il paese in questione è temporaneamente *non assicurabile sul mercato*.

Quanto invece alle condizioni riguardanti l'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese e la relativa remunerazione, lo stesso deve essere adeguatamente retribuito per i rischi che assume attraverso l'aiuto alla ricapitalizzazione. In secondo luogo, per assicurare la natura temporanea dell'intervento, il meccanismo di remunerazione deve incentivare i beneficiari e/o i loro proprietari a *riacquistare* le azioni acquisite dallo Stato con la misura di aiuto. I beneficiari e gli Stati membri sono tenuti ad elaborare una strategia di uscita ed in particolare devono farlo le grandi imprese. Qualora sei anni dopo l'aiuto alla ricapitalizzazione nel caso delle società quotate in borsa o sette anni nel caso delle altre imprese, l'uscita dello Stato non fosse avvenuta o fosse ancora problematica, dovrà essere notificato alla Commissione un piano di ristrutturazione per il beneficiario (23).

Con riferimento alla *governance* di tali imprese, invece, fino a quando lo Stato non sarà completamente uscito, i beneficiari sono soggetti al divieto di versare dividendi e riacquistare azioni. Inoltre, fino al momento in cui sarà rimborsato almeno il 75 per cento della ricapitalizzazione, si applica una rigorosa limitazione della remunerazione della dirigenza, compreso il divieto dei *bonus*. Tali condizioni, afferma la Commissione, mirano anche a incentivare i beneficiari e i loro proprietari a riacquistare le azioni detenute dallo Stato non appena la situazione economica lo consenta. Inoltre, per garantire che i beneficiari non utilizzino indebitamente l'aiuto alla ricapitalizzazione, essi non possono utilizzarlo per sostenere le attività economiche di *imprese integrate* che si trovavano in difficoltà economiche prima del 31 dicembre 2019. E fino a quando non sia avvenuto il rimborso di almeno il 75 per cento delle risorse immesse per ricapitalizzare, ai beneficiari, diversi dalle piccole e medie imprese (PMI), è vietato in linea di massima di acquisire una partecipazione superiore al 10 per cento in imprese concorrenti o altri operatori della stessa linea di attività, comprese le operazioni a monte e a valle.

Gli Stati membri devono altresì pubblicare informazioni sull'identità delle imprese che hanno ricevuto un aiuto e sull'importo entro tre mesi dalla ricapitalizzazione. Inoltre, i beneficiari, diversi dalle PMI, devono pubblicare informazioni sull'uso degli aiuti ricevuti, compreso il modo in cui l'utilizzo degli aiuti ricevuti sostiene le attività dell'impresa in linea con gli obblighi dell'Ue e nazionali legati alla trasformazione verde e digitale.

La Commissione ha introdotto inoltre la possibilità per gli Stati membri di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia di coronavirus fornendo loro *debito subordinato* a condizioni favorevoli. Ciò riguarda gli strumenti di debito subordinati ai crediti ordinari di *primo rango* in caso di procedure di insolvenza e completa la gamma di strumenti a disposizione degli Stati membri nell'ambito dell'attuale quadro temporaneo, compresa la concessione di *debito di primo rango* alle società che lo necessitano (24).

Il debito subordinato non può essere convertito in capitale mentre la società è in attività. Gli aiuti sotto forma di debito subordinato ricevono una remunerazione più elevata e subiscono un'ulteriore limitazione dell'importo rispetto al debito di primo rango nell'ambito del quadro di riferimento temporaneo. Se gli Stati membri intendono fornire debito subordinato per importi superiori alle soglie, si applicheranno tutte le condizioni vigenti per le misure di ricapitalizzazione di cui sopra.

5. limiti di cui al regolamento n. 651/2014/Ue della Commissione, del 17 giugno 2014 alla luce del Recovery

L'art. 1.4, reg. n. 651/2014/Ue, esclude gli aiuti ad imprese in difficoltà dal regime di esenzione generale, salvo il caso in cui la situazione di difficoltà dipenda da calamità naturali. Altrettanto incompatibili con il diritto europeo sono – in linea di principio – le misure di aiuto destinate a sollevare le condizioni di settori in crisi, in quanto tali. La mancanza di una norma di esenzione generale lascia alla discrezionalità della Commissione di comprendere, fra gli aiuti esentabili, anche queste ipotesi. Gli orientamenti della Commissione sono definiti in una *Comunicazione* che andrà rinnovata o rielaborata a fine 2020 (25). Pur contenendo la stessa dichiarazioni di principio contrarie agli aiuti pubblici a favore di imprese in crisi, in quanto distorsivi della concorrenza ed incentivanti comportamenti "opportunistici", sono ammessi.

(23) Gli Stati membri possono comunque notificare i regimi di ricapitalizzazione o le misure di aiuto individuali. Al momento dell'approvazione di un regime, la Commissione chiederà una notifica separata per gli aiuti ad una società superiori alla soglia di 250 milioni di euro, che verranno sottoposti ad una valutazione individuale.

(24) I problemi emersi nell'attuazione della misura del *bail-in* condussero le istituzioni europee, nell'ambito del c.d. "*Pacchetto bancario europeo*", a ipotizzare la modifica della direttiva 2014/59/Ue per quel che riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza della banca. Il tutto operando l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di gerarchia dei crediti vantati nei confronti degli enti bancari in dissesto ed introducendo una nuova classe di strumenti di finanziamento, definiti "*di primo rango non privilegiato*", da sottoporre a *bail-in* durante la risoluzione, subito dopo gli strumenti di fondi propri, ma prima delle altre passività di "primo rango". Con l'espressione credito di primo rango (non garantito) quindi si fa riferimento alla categoria dei crediti che non vantano alcuna causa di prelazione (ossia ai chirografari) categoria alla quale appartengono anche quelli definiti "non privilegiati", in quanto *junior* rispetto ai restanti crediti chirografari, ma *senior* rispetto ai fondi propri. L'introduzione della clausola di subordinazione "intra-classe" (quella dei chirografari, appunto) avvicina così i requisiti fissati a livello europeo per il MREL a quelli elaborati a livello inter-nazionale per la norma TLAC, la quale, come si diceva, pone la clausola di postergazione come caratteristica imprescindibile delle passività ad alta capacità di assorbimento delle perdite (così in modo puntuale D. Vattermoli, «*Strumenti di credito chirografario di secondo livello*». *Alchimie linguistiche e tutela del mercato bancario*, in *ilcaso.it*.)

(25) Commissione Ue, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, 2014/C 249/01, del 31 luglio 2014. La Comunicazione si applica a tutti i settori economici, con eccezione della produzione di carbone e acciaio, soggetta a norme più restrittive, e del settore bancario-finanziario, soggetto a norme speciali più elastiche.

In particolare si contemplan tre categorie di aiuti: quelli al *salvataggio*, consistenti in prestiti agevolati di breve durata (6 mesi) volti a mantenere in attività un'impresa per il tempo necessario ad elaborare un piano di ristrutturazione; quelli volti *alla ristrutturazione* consistenti, come visto, in ricapitalizzazioni o garanzie, diretti a finanziare un piano di risanamento dell'impresa, che dev'essere in grado di determinare un riequilibrio economico e ripristinare una redditività a lungo termine del beneficiario dell'aiuto (26), e infine quelli diretti al *sostegno temporaneo per la ristrutturazione*, rappresentati da concessioni di liquidità, della durata massima di 18 mesi, volte ad accompagnare la realizzazione del piano di ristrutturazione.

Gli aiuti possono essere diretti a imprese soggette ad una procedura concorsuale o ad imprese ancora *in bonis*, che presentino tuttavia gravi squilibri patrimoniali in base agli indici individuati nella Comunicazione. In ogni caso, l'intervento pubblico deve giustificarsi come *extrema ratio*, di fronte al rischio di fallimento e all'impossibilità di trovare una soluzione alternativa di mercato. Inoltre, deve avere carattere di eccezionalità: in tal senso è sancita anche la regola dell'*una tantum*, che vieta di reiterare misure di aiuti di salvataggio a favore della stessa impresa (27).

Orbene le deroghe agli aiuti alle «*impresa in difficoltà da coronavirus*» si fermano di fronte a quelle che secondo la disciplina comunitaria – ed in particolare il regolamento n. 651/2014/Ue della Commissione, del 17 giugno 2014 – soddisfano almeno una delle condizioni di cui di seguito. (28)

Nel caso di società a responsabilità limitata qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato). Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto. (29)

In secondo luogo nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato). (30)

Ancora qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori (31).

In quarto luogo qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione.

Infine, nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; ed il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (ebitda/interessi) sia stato inferiore a 1,0.

Allo stato le norme relative alla disciplina della concorrenza tra imprese, il regime europeo sugli aiuti di Stato ha come obiettivo il mantenimento del corretto svolgersi del gioco competitivo e, nello specifico, vuoi l'eliminazione delle interferenze di natura pubblica al suo interno le quali possano falsare la concorrenza, vuoi la prevenzione di comportamenti protezionistici da parte dei governi degli Stati membri, che possano favorire le imprese nazionali a discapito di quelle provenienti da altri Paesi dell'Unione. Di conseguenza l'intento è quello di prevenire o sanzionare gli aiuti

(26) Questi aiuti strutturali devono accompagnarsi ad un impegno finanziario diretto dell'impresa interessata.

(27) Al riguardo M. Libertini, *Concorrenza e crisi d'impresa*, in <www.astrid-online.it>, 24 aprile 2020, il quale rileva come gli aiuti pubblici devono essere giustificati dal perseguimento di un "obiettivo di interesse comune" e tra questi obiettivi, la Commissione elenca: (i) obiettivi di carattere sociale (grave disoccupazione o altre "gravi difficoltà sociali"); (ii) pericolo di uscita dal mercato di un'impresa che svolge un importante ruolo sistemico, a livello territoriale o settoriale; (iii) esigenza di continuità di un servizio, tanto più se di interesse economico generale; (iv) rischio di "perdita irreversibile di importanti conoscenze o competenze tecniche", facendo notare come in questo "ampio quadro vi sono indicazioni coerenti con i principi generali del diritto della concorrenza (le ultime due) ed altre che possono giustificarsi soltanto in termini di politica sociale o di politica industriale (le prime due)".

(28) Già prima del Regolamento si vedano gli orientamenti comunitari nel puntuale saggio di G. D'Attorre, *La procedura di ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza*, in *Dir. comm. int.*, 2004, 69 ss.

(29) Ai fini della disposizione, per «società a responsabilità limitata» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/Ue e, se del caso, il «capitale sociale» comprende eventuali premi di emissione.

(30) Ai fini della presente disposizione, per «società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato II della direttiva 2013/34/Ue.

(31) Nel nostro ordinamento, tuttavia, in occasione del Covid si è legiferato nel senso che la garanzia è concessa anche alle imprese che, in data successiva al 31 dicembre 2019, sono state ammesse alla procedura del concordato con continuità aziendale di cui all'articolo 186-bis r.d. 16 marzo 1942, n. 267, hanno stipulato accordi di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 182-bis o hanno presentato un piano attestato di cui all'articolo 67 del predetto decreto, purché, alla data di entrata in vigore del decreto legge, le loro esposizioni non siano più in una situazione che ne determinerebbe la classificazione come esposizioni deteriorate, non presentino importi in arretrato successivi all'applicazione delle misure di concessione e la banca, sulla base dell'analisi della situazione finanziaria del debitore, possa ragionevolmente presumere che vi sarà il rimborso integrale dell'esposizione alla scadenza, ai sensi dell'art 47-bis, c. 6, lett. a) e c), del regolamento n. 575/2013.

illegali in quanto erogati in violazione delle norme del Trattato ed incanalare l'attività degli Stati Membri in percorsi di sviluppo economico ed industriale in linea con quelli dell'Unione. (32)

A tal fine, con formula ampia, l'art. 107, par. 1, definisce gli aiuti di Stato come aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri, salvo una serie di deroghe, la norma fissa una presunzione di incompatibilità con il diritto comunitario di tali misure (33).

Invero, la nozione di aiuto di Stato fornita dal Trattato è un concetto giuridico oggettivo e omnicomprendente poiché contiene già al suo interno chiari elementi di identificazione. Tuttavia, seguendo un approccio che caratterizza gran parte della produzione normativa europea, l'art. 107, par. 1, difetta di una precisazione più analitica di ciascuno dei diversi elementi costitutivi della fattispecie.

Ciò impone all'interprete di avvalersi, anche in tale ambito, dei riferimenti offerti dalla giurisprudenza della stessa Corte di giustizia o provenienti dal suo continuo dialogo con la Commissione allorché si tratti di stabilire in concreto: la sussistenza di un'impresa; l'imputabilità della misura allo Stato; il suo finanziamento con risorse statali; il conferimento di un vantaggio; la *selettività della misura*; i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri (34). Affinché una misura di sostegno debba essere presa in considerazione, ai sensi dell'art. 107, par. 1, T.fue, come aiuto di Stato, il Tribunale Ue ricorda che devono ricorrere due condizioni distinte e cumulative, ossia l'intervento deve essere imputabile all'autorità pubblica; il sostegno deve essere concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Nel tentativo di fornire una serie di requisiti secondo cui un aiuto di Stato può definirsi tale secondo la disciplina europea, di prassi la Corte distingue gli interventi non in funzione delle loro cause o dei loro obiettivi, ma in relazione agli effetti: le misure di sostegno configurano un aiuto di Stato se producono un vantaggio concorrenziale a favore di una impresa o di una categoria di imprese interessate dalla concorrenza intracomunitaria, implicando costi a carico del pubblico erario. Altresì, coerentemente con l'interpretazione letterale dell'art. 107, paragrafo 1, T.fue le istituzioni comunitarie hanno (continuativamente) osservato che, affinché trovi applicazione il divieto di aiuti, la misura adottata deve: attribuire un "vantaggio gratuito" (solo) "al suo beneficiario", e quindi presentare i caratteri della "selettività" (conferimento di un vantaggio per i beneficiari); "incidere sugli scambi tra Stati membri" (c.d. pregiudizio agli scambi tra Stati membri); "falsare o minacciare di falsare la concorrenza" (pregiudizio alla concorrenza). (35)

Benché vincolata dall'oggettività della nozione di sostegno pubblico vietata dal Trattato, nel giudicare la compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, che le consente di compiere complesse valutazioni di carattere economico e sociale, «*in ordine alla realizzazione di obiettivi di interesse generale o alle correzioni dei c.d. fallimenti del mercato, da effettuarsi nel contesto dell'Unione e non nazionale*», nonché di adottare orientamenti al fine di stabilire i criteri in base ai quali intende effettuare la valutazione, con il solo vincolo della pubblicazione degli stessi (36).

(32) Cfr. in tema G. Strozzi, *Gli aiuti di Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2015, 375 ss.; L. Scipione, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, 2020, 184; G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1997, 93; A. Pisapia, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, Cedam, 2012, 2 ss.

(33) Nella *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (2016/C 262/01) del 19 luglio 2016, sono ribaditi i requisiti della nozione di aiuto di Stato (origine statale, vantaggio, selettività, incidenza sugli scambi e sulla concorrenza).

(34) Le recenti istanze di riforma della disciplina dirette anche a raggiungere «il chiarimento e la migliore illustrazione» di tale nozione, onde garantirne un'applicazione più agevole, trasparente e coerente in tutta l'Unione, sono state poi precisate dalla Commissione Ue, *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, (2016/C 262/01 del 19 luglio 2016).

(35) Oltre a tali presupposti, dalla norma in questione emerge il concetto di irrilevanza dei motivi dell'intervento. Si possono enucleare almeno tre ipotesi in cui, pur nella sussistenza di tutti i requisiti sopra richiamati, l'intervento non costituisce un aiuto di Stato propriamente detto, e cioè quando: lo Stato agisca come un operatore commerciale privato; esso faccia fronte ad obblighi di natura privatistica, come quelli di risarcire danni o di restituire un indebitato; c) la misura eccezionale si iscriva nel contesto di un regime generale – tributario o di previdenza sociale, ad esempio – e sia giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema.

(36) Una volta, quindi, accertata la connotazione intrinseca di aiuto della misura statale, la valutazione della compatibilità con il mercato comune spetta esclusivamente alla Commissione; questa competenza le viene direttamente attribuita dall'art. 108, par. 3, T.fue. La suddetta indeterminazione rappresenta per l'Esecutivo europeo sia un'opportunità che un vincolo; insieme, questi due elementi costituiscono quello che in dottrina è stato definito il "dilemma della discrezionalità".



Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)