

**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.

* * *