

- Luiss Open - <https://open.luiss.it> -

Il rebus del Recovery Fund: spendere velocemente ed evitare frodi

Attraverso il *Multiannual Financial Framework (MFF)* per il 2021-2027 (ovvero il bilancio pluriennale dell'Unione, cd. Quadro Finanziario Pluriennale, QFP), l'Unione Europea ha stanziato circa **il doppio delle** risorse rispetto al **precedente ciclo di bilancio** (circa 1825 miliardi di Euro contro i quasi 960 del *MFF* 2014-2020). Ciò nel tentativo di supportare la ripresa economica del continente, minata dall'emergenza pandemica.

In particolare, accanto ai tradizionali fondi strutturali, l'Europa mette a disposizione **750 miliardi di Euro di finanziamenti straordinari**, attraverso il *Next Generation EU (NG-EU)*: di questi, poco più di 670 miliardi derivano dal *Recovery and Resilience Facility, RRF*; poco meno di 50 miliardi dal *REACT-EU*, lo strumento ponte tra la precedente politica di coesione e quella del nuovo *MFF*; gli altri 30 miliardi sono volti a incrementare fondi già operativi (*Horizon Europe, InvestEU, PAC, Just Transition Fund, RescEU*).

Un aspetto significativo è che, dei 670 miliardi del *RRF*, 360 sono costituiti da prestiti e poco più di 310 da sovvenzioni. In tal modo, con il *NG-EU*, da un lato, l'Unione vede incrementare il budget europeo, ponendo le premesse, attraverso l'emissione di debito con garanzie comuni, per una politica fiscale europea; dall'altro, essa diventa il maggior intermediario finanziario del continente e avrà, come interlocutori, non soggetti privati, ma gli Stati nazionali. Su quest'ultima linea di sviluppo, già in precedenza, con i *social bond* per il fondo *SURE*, la Commissione ha emesso obbligazioni. È chiaro che si tratta, per entrambi i profili, di un cambio di paradigma destinato a segnare un'epoca.

Quasi un terzo dei fondi del *NG-EU* (209 miliardi) saranno destinati all'Italia: **193 miliardi dal RRF** (65 di sovvenzioni e 128 di prestiti) e la restante parte da altri fondi. La maggior parte dei finanziamenti del *RRF* saranno destinati alla realizzazione di concreti progetti ricadenti nelle "missioni" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Circa il 70% delle sovvenzioni, poco più di 45 miliardi, dovranno essere spesi entro il 2023. Inoltre, sempre entro quell'anno tutti i progetti dovranno essere approvati e i soldi spesi entro il 2026.

Il PNRR dovrà essere presentato entro fine aprile alla Commissione europea e quest'ultima avrà due mesi per esaminarlo, trasmettendolo poi al Consiglio Ecofin, per l'approvazione nell'arco di un ulteriore mese. Il varo del PNRR dovrebbe quindi avvenire entro fine luglio 2021. Peraltro, già alla presentazione del Piano potrà essere chiesto l'accesso al 13% delle somme, mentre la restante parte verrà erogata in diverse *tranches* nel successivo lustro. Circa i due terzi di questi fondi saranno vincolati: il 37% dovrà essere speso per il *new green deal* e il 20% per la *digital transition*. Soprattutto, la Commissione europea e il Consiglio europeo vigileranno sul corretto e tempestivo processo di esecuzione del Piano Nazionale.

Infine, va altresì considerato che, tra le condizionalità poste dalla disciplina euro-unitaria, vi sono anche quelle legate alla violazione dei principi dello Stato di diritto: come chiarito dal

Regolamento UE n. 2020/2092, in vigore dal 1° gennaio di quest'anno, tali violazioni determinano **l'adozione di misure da parte delle istituzioni europee** quando «compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» (art. 4). Dunque, si pone un legame diretto tra la tutela degli interessi finanziari UE e i principi dello Stato di diritto.

Le caratteristiche del *NG-EU*, innanzi sintetizzate, sollevano, per il nostro Paese, almeno tre principali criticità.

Innanzitutto, occorrerà definire il modello di *governance* per il PNRR: se si tratterà di un rigido modello *top down* oppure se sarà parzialmente temperato da un approccio *bottom up*; se sarà governato da manager esterni all'apparato pubblico o se ci si affiderà ai ministri istituzionalmente titolari delle funzioni pubbliche; se il nucleo centrale del processo decisionale sarà in capo al Ministro dell'Economia oppure al Presidente del Consiglio dei Ministri; se ci saranno forme di coinvolgimento diffuso, dei territori, dei corpi intermedi e della società civile; se ci saranno meccanismi decisionali strutturati attraverso procedure predeterminate.

In secondo luogo, una criticità evidente è negli stretti tempi di **realizzazione dei progetti e di spendita dei finanziamenti**. Un recente report della Corte dei conti europea segnala che, in relazione al bilancio europeo 2014-2020, l'Italia è al penultimo posto nel continente per la capacità di spesa dei finanziamenti europei (dietro di noi c'è soltanto la Croazia). L'Italia, nei sette anni indicati, ha ricevuto circa 45 miliardi di Euro, ma è riuscita effettivamente a spenderne soltanto il 38% (poco più di 17 miliardi). La Finlandia riesce a spendere il 73% e vanno molto meglio di noi anche Paesi fondatori importanti, come la Francia (53%) e la Germania (49%). Inoltre, hanno *performance* migliori sia gli Stati dell'Est europeo fuori dalla zona Euro sia gli Stati occidentali dell'area Euro. Ancora, utilizzano molto bene i finanziamenti europei sia Stati come la Polonia, che hanno un sistema di governo e di distribuzione dei fondi rigidamente accentrato, sia Stati, come la Spagna, che hanno invece una gestione fortemente *bottom up* del processo di spendita. È altamente probabile, pertanto, che le ragioni del nostro insuccesso risiedano nella scarsa efficienza del nostro sistema amministrativo e nel disfunzionale rapporto tra politica e amministrazione. Di fronte a questa endemica criticità, l'interrogativo da porsi è se si riuscirà a mettere a frutto la grande opportunità di ripresa e di resilienza che ci è concessa.

In terzo luogo, la necessità di investire in tempi ridotti una consistente entità di finanziamenti spingerà a semplificare e ad operare in deroga, per avere strutture che possano decidere in modo rapido e procedure snelle e celeri. **La semplificazione strutturale e procedurale**, pur necessaria, nasconde ovviamente il rischio che a giovare di tale maggiore flessibilità possa essere la criminalità organizzata. Anche sotto il profilo delle frodi sui fondi europei, i dati statistici non sono a nostro favore. Dal rapporto OLAF del 2019 si evince che l'Italia è al **quarto posto per numero di frodi o irregolarità** nella gestione dei finanziamenti europei, con 4415 casi. Soltanto la Spagna, la Polonia e la Romania hanno dati peggiori rispetto ai nostri. E, d'altra parte, l'appena pubblicato quarto report dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso sottolinea che, a seguito dell'attuale emergenza pandemica, «la criminalità sembra aver orientato i propri interessi sull'indebita percezione delle rilevanti e diversificate misure

economiche di sostegno disposte dal governo e, prevedibilmente, sulle future risorse che saranno garantite nell'ambito del *Recovery Fund*». Occorrerà quindi operare con grande equilibrio sia nel momento della elaborazione delle regole volte alla prevenzione, controllo e punizione delle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione, sia nelle concrete fasi di controllo e vigilanza dell'attività svolta.

Quest'ultimo tema è di notevole complessità, per varie ragioni: implica un **approccio interdisciplinare**, tra diritto europeo, amministrativo e penale; richiede che il processo di metabolizzazione vada di pari passo con quello di riforme sul versante istituzionale e amministrativo; impone, a seguito dell'esperienza emergenziale e dei piani di ripresa economica, un coraggioso ripensamento dei modelli di controllo amministrativo; solleva una serie di questioni delicate in tema di diritto penale, soprattutto in relazione all'assetto europeo: da un lato, si tratterà di definire i rapporti tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la neonata Procura europea (EPPO, che ha il compito di indagare sulle frodi sui finanziamenti europei); dall'altro, di fissare in modo preciso le competenze dell'EPPO, anche in riferimento alle relazioni con i giudici penali nazionali (proprio a questi temi è dedicato il progetto BETKOSOL, una ricerca LUISS finanziata dall'Unione Europea, che si concluderà a giugno 2022: <https://betkosol.luiss.it>).

Insomma, **il rompicapo del Recovery Fund è di difficile soluzione**. Dalla capacità di spendere i finanziamenti europei celermente, efficacemente e lecitamente dipenderanno le sorti del Paese per i prossimi decenni.

Article printed from Luiss Open: <https://open.luiss.it>

URL to article: <https://open.luiss.it/2021/02/06/il-rebus-del-recovery-fund-spendere-velocemente-ed-evitare-frodi/>

Copyright © 2020 Luiss Open. All rights reserved.