

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 |

**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 emissione 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 controtuce, 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 programmatici, 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>>.



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)