

I QUADERNI DELLA RIVISTA
AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

AGOSTO 2021

LA GESTIONE DEL RECOVERY PLAN

LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TRA ESIGENZE DI RIFORMA E PROBLEMI OPERATIVI

A CURA DI

B.G.MATTARELLA, L.FIORENTINO, M.CARDONE



RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO PUBBLICO, DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA E DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

A CURA DEL
CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE "VITTORIO BACHELET"

DIREZIONE: PROF. GIUSEPPE DI GASPARE -
PROF. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

RIVISTA REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA IN DATA
29/12/2005, N. 542/2005
CODICE ISSN 2038-3711
COPYRIGHT 2015 LUISS GUIDO CARLI
VIALE POLA 12
00198 ROMA ITALY

INDICE

Prefazione, di Luigi Fiorentino	2
La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'utilizzo dei dati per accelerare il processo di gestione delle risorse europee, di Martina Cardone	5
Le risorse per la rinascita dell'Europa: programmi, caratteristiche, vincoli e limiti, di Alex Scavolini	16
La Recovery and Resilience Facility ed il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027: sovrapposizioni e problemi di coordinamento operativo, di Alessandro Guidi Batori ...	33
Next Generation EU un test per una nuova governance europea, di Giulia Bergamo	51
I fondi Europei: l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e il ruolo di gestione della Pubblica Amministrazione, di Antonella Santangeli	70
Il Recovery Plan: come adeguare la gestione delle amministrazioni pubbliche alle esigenze del programma, di Piera Fanelli	91
I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del <i>Recovery Fund</i> , di Luca Baldini	106
<i>Governance</i> del sistema scolastico italiano orientata al Piano nazionale scuola digitale, di Manuel Monterosso	125
Tabelle di sintesi sull'articolazione della governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevista dal d.l. Semplificazioni, del 28 maggio 2021.....	143

Prefazione

di Luigi Fiorentino

Ora si pone la grande sfida dell'attuazione del Recovery Plan.

Una sfida di per sé importante, ma ancora più strategica se pensiamo allo stato delle nostre pubbliche amministrazioni: un'età media alta, poco digitalizzate e soprattutto con una regolazione organizzativa e gestionale complicata, che rende difficile l'attivazione tra i livelli di governo.

Un piano che consta di riforme ed interventi (con progetti molto diversi tra loro) per la cui attivazione servirà un impegno dell'intero sistema amministrativo, cioè di tutti i livelli di governo.

Ora al di là dello schema di *governance* prescelto dal governo con l'approvazione del d.l. Semplificazioni, il 28 maggio 2021 (su cui cfr. l'intervento di M. CARDONE), occorrerà rafforzare l'intero sistema amministrativo in termini di risorse umane e di infrastrutturazione digitale¹. L'immissione di competenze giovani in aree strategiche dell'amministrazione costituirà un investimento che va ben al di là del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rafforzando l'amministrazione in quegli ambiti più fragili quali, ad esempio, le aree strategiche di coordinamento e di integrazione tra i livelli di governo, e dotandola di quelle professionalità di cui oggi le amministrazioni sono prive: si pensi ai *project manager*, agli esperti di *procurement*, agli esperti di regolazione settoriale, agli esperti del diritto europeo, oltre, naturalmente, agli ingegneri, architetti, etc².

Il rafforzamento dovrà riguardare l'intero sistema Amministrativo: dall'amministrazione centrale, agli enti locali, alle regioni, agli enti con Autonomia (scuole, università, enti di ricerca). Ciò è tanto più importante, soprattutto in considerazione del fatto che molti dei progetti sono *multilevel*, coinvolgendo nella loro

¹ Sul punto, si vedano le riflessioni di S. FABRINI, *La regia del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 6 giugno 2021, pp. 1,7.

² Su questi aspetti, il Governo nella seduta del 4 giugno 2021 ha approvato un d.l. recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, funzionali all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

realizzazione più livelli di governo. Se prendiamo il caso dell'edilizia scolastica, le amministrazioni coinvolte saranno il Ministero dell'Istruzione, i comuni o le province. Dunque, il programma nel suo complesso avrà successo solo se i soggetti coinvolti saranno in grado di governare l'intero processo, attraverso la gestione dei tempi e l'adozione degli atti necessari all'attuazione dello stesso.

La gestione di un programma così complesso richiederà coordinamento e anche una vera e propria integrazione gestionale, intesa come raccordo operativo costante, nonché attraverso un monitoraggio continuo.

Un altro aspetto importante attiene all'esigenza di costruire una piattaforma digitale integrata che superi le barriere dei differenti livelli di governo. Tutto ciò semplificherebbe i rapporti gestionali tra gli stessi e consentirebbe l'integrazione e l'interoperabilità delle banche dati, dotando, quindi, le amministrazioni di strumenti indispensabili per il supporto gestionale.

Deve aumentare la coesione tra i vari livelli di governo, in particolare migliorando il modo in cui esse lavorano insieme. Occorre, cioè, introdurre nel sistema amministrativo la cultura della condivisione, del lavoro di squadra e del risultato.

Vanno superate, pertanto, le separatezze tra le varie amministrazioni: anche le amministrazioni che svolgono funzioni di controllo, dunque, devono far prevalere la logica della cooperazione e del risultato. Ciò potrà avvenire soprattutto aiutando in concreto le amministrazioni nella definizione delle scelte amministrative, con un confronto preventivo necessario, soprattutto in presenza di progetti strategici e di grande rilevanza economica.

Particolare attenzione, dovrà essere, altresì, prestata ai profili dell'antifrode e dell'anticorruzione. Non si tratterà di vigilare soltanto circa la corretta applicazione delle normative in materia. Occorrerà un'intensa attività che dovrà avvalersi di analisi puntuali basate sui dati. Un presidio che si occupi di anticorruzione è auspicabile che sia pertanto istituito in ogni amministrazione.

Alla luce del momento storico che stiamo vivendo, queste riflessioni sono state ampiamente affrontate e discusse nel corso delle lezioni di *Public Management* nell'ambito del Master in Management e Politiche delle Amministrazioni Pubbliche (MAMA) presso l'Università Luiss Guido Carli.

Durante il confronto con gli studenti è emerso l'interesse ad approfondire le tematiche sulla gestione del Recovery Plan e ad interrogarsi sulle esigenze di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Il presente numero speciale, pertanto, raccoglie gli elaborati degli studenti che hanno deciso di cimentarsi con un tema attuale e al centro del dibattito politico. Questi lavori possono essere considerati il frutto di un percorso di crescita e di consolidamento realizzatosi durante il Master, conclusosi nel marzo 2021. Gli autori sono sia giovani studiosi alla prima esperienza *post lauream* sia persone che già lavorano per un'Amministrazione, realizzando così un fortunato connubio tra freschezza ed esperienza.

Il numero speciale è stato realizzato sotto la supervisione del Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, direttore del Master, e mia, mentre la dott.ssa Martina Cardone, dottoranda di ricerca presso l'Università LUISS, ha svolto una preziosa opera di coordinamento.

La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'utilizzo dei dati per accelerare il processo di gestione delle risorse europee

di Martina Cardone

Dottoranda di ricerca in Diritto e Impresa Università LUISS Guido Carli

Abstract [It]: L'impatto economico e sociale causato dalla pandemia da Covid-19 ha richiesto un intervento dell'Unione Europea che consenta agli Stati Membri di poter fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica. Dinanzi al più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE, l'Italia ha di fronte, soprattutto in termini di gestione e *management*, una grande sfida.

Per attuare, monitorare e vigilare sulle predette risorse, una delle azioni centrali, dunque, è rappresentata dalla trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, attori principali di questa vicenda.

Il presente lavoro, dunque, si sofferma non solo sull'importanza della transizione digitale, una delle rubriche di spesa principali del *Recovery and Resilience Facility*, ma anche sul valore dei dati pubblici, elemento fondamentale per la trasformazione dell'economia e della società, sull'interoperabilità delle banche dati come strumento di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sulla mancanza di cultura e di competenze digitali, che rappresentano invece il vero volano di sviluppo di un Paese.

Abstract [En]: The economic and social impact produced by the Covid-19 pandemic has required an initiative by the European Union to enable Member States to deal with the consequences of the pandemic crisis. In front of the largest package of measures ever granted by the EU, Italy has a great challenge, especially in terms of management.

In order to implement, monitor and supervise these resources, one of the central actions is represented by the digital transformation of public administrations, the main actors in this matter. This work, therefore, focuses not only on the importance of digital transition, one of the main components of the Recovery and Resilience Facility, but also on the value of public data, a fundamental element for the transformation of the economy and society, on the interoperability of databases as a tool for cooperation between public administrations and on the lack of digital culture and skills, which represent the real driving factor for the development of a country.

Sommario: 1. Perché un numero speciale sulla gestione dei fondi europei? – 2. Trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'importanza dei dati. – 3. La cultura dei dati. – 4. Conclusioni.

1. Perché un numero speciale sulla gestione dei fondi europei?

Per fronteggiare l'impatto economico e sociale causato dalla pandemia da Covid-19, l'Unione Europea ha messo in campo diversi strumenti finanziari.

Il Consiglio, infatti, ha adottato il regolamento che stabilisce un piano straordinario di ripresa. Tale piano prevede un bilancio a lungo termine 2021-2027, di 1.074,3 miliardi di euro e l'istituzione di un fondo europeo di sviluppo, c.d. *Next generation EU*, consentendo alla Commissione UE di contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti.

Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale rafforzato dal NG-EU, dunque, intende fornire agli Stati membri dell'UE i mezzi necessari per far fronte alle conseguenze della crisi pandemica e, allo stesso tempo, sfruttare questa storica occasione per rafforzare le politiche europee³. All'interno del fondo NG-EU, lo strumento più importante è rappresentato dal *Recovery and Resilience Facility (RRF)*⁴ e ogni Stato, per poter accedere a tali finanziamenti, dovrà presentare alla Commissione un Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) entro il 30 aprile 2021, cioè un documento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che si intendono realizzare con i fondi europei.

All'Italia, dei fondi assegnati per il PNRR, spetteranno circa 65,5 miliardi di euro in forma di *grants* e circa 127,6 miliardi di euro in forma di *loans*⁵: inoltre, il 70% delle allocazioni delle risorse dovrà essere impegnato per progetti 2021-2022, mentre il restante 30% è riferito agli impegni relativi al 2023.

Il PNRR, dunque, rappresenta una straordinaria occasione di rilancio degli investimenti nel nostro Paese e per questo motivo il presente *numero speciale* si propone di affrontare, tenendo conto della complessità del tema, alcuni profili in merito alla gestione dei fondi europei e alle occasioni e alle sfide che questi pongono.

³ Le rubriche di spesa del bilancio europeo sono: la coesione, resilienza e valori; risorse naturali e ambiente; mercato unico, innovazione e agenda digitale; vicinato e resto del mondo; pubblica amministrazione europea; migrazioni e gestioni delle frontiere; sicurezza e difesa.

⁴ Gli importi a titolo di *Next Generation EU* saranno erogati tramite sette programmi, sotto forma di prestiti (360 miliardi di EUR) e sovvenzioni (390 miliardi di EUR): dispositivo per la ripresa e la resilienza (672,5 miliardi di EUR); REACT-EU (47,5 miliardi di EUR); Orizzonte Europa (5 miliardi di EUR); Invest-EU (5,6 miliardi di EUR); Sviluppo rurale (7,5 miliardi di EUR); Fondo per una transizione giusta (10 miliardi di EUR); Resc-EU (1,9 miliardi di EUR).

⁵ Oltre ai 196,5 miliardi tra sovvenzioni e prestiti previsti per l'Italia dal *Recovery and Resilience Facility*, che il Governo ha deciso di utilizzare integralmente, un ulteriore apporto finanziario è fornito, sempre nell'ambito di *Next Generation EU*, dai 13,5 miliardi di *React-EU* e dal 1,2 miliardi del *Just Transition Fund*.

In particolare, il contributo di ALEX SCAVOLINI analizza nel dettaglio lo strumento del *Next Generation EU* e cerca di coglierne le principali potenzialità, nonché i possibili difetti e limiti dei modelli di *governance* predisposti dagli Stati membri. ALESSANDRO GUIDI BATORI, invece, affronta i problemi di coordinamento tra il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e il *Recovery and Resilience Facility*, soffermandosi sull'esigenza di disporre nuove forme di *management* per la gestione delle risorse messe a disposizione. Il lavoro di GIULIA BERGAMO esamina le principali novità introdotte dal piano *NG-EU* sotto il profilo della *governance* europea: evidenziando di come, sebbene si tratti di un programma temporaneo, il nuovo quadro finanziario potrebbe costituire il primo passo verso l'istituzione di una politica fiscale europea. ANTONELLA SANTANGELI si propone, attraverso due casi studio (il Programma *Horizon 2020*, gestito dalla Commissione europea e il Programma POR FESR 2007-2013 della regione Sardegna), di suggerire proposte di miglioramento nella gestione dei fondi NG-EU nella Pubblica Amministrazione nazionale, regionale e locale, alla luce delle principali criticità rispetto all'utilizzo dei fondi strutturali UE da parte dell'Italia, la quale non sempre è riuscita ad impiegare tutte le risorse a disposizione. In linea con tale lavoro, PIERA FANELLI analizza le necessarie misure di adeguamento della PA alle esigenze del programma RRF, concentrandosi, nello specifico, sul processo di digitalizzazione delle amministrazioni e sull'organizzazione dei modelli gestionali. LUCA BALDINI, invece, esamina le modalità e i criteri di controllo da parte delle istituzioni dell'Unione europea sui PNRR predisposti dagli Stati membri (controlli *ex ante*) e sull'impiego delle risorse del *Recovery Fund* (controlli *in itinere* ed *ex post*). Infine, MANUEL MONTEROSSO, partendo dall'occasione rappresentata dai fondi europei, si sofferma sull'importanza della digitalizzazione della pubblica amministrazione, in particolare, nelle scuole. In particolare, sarà analizzato il Piano nazionale scuola digitale (PNSD) che descrive in che modo è possibile innovare l'istruzione mediante l'educazione al digitale, formare un capitale umano di qualità e colmare il *digital divide* territoriale nazionale.

2. Trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'importanza dei dati

Dunque, alla luce dei diversi aspetti affrontati dagli elaborati, si coglie un filo conduttore: la sfida che l'Italia dovrà compiere, soprattutto in termini di gestione e

management, dinanzi al più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE.

Dinnanzi ad un quadro così complesso e ambizioso è necessario quanto prima predisporre tutti i mezzi necessari per far fronte non solo all'attuazione, ma anche al monitoraggio e alla vigilanza delle predette risorse. Una delle azioni più strategiche, dunque, non solo per lo sviluppo dei Paesi membri ma anche per facilitare e accelerare il processo di gestione delle risorse europee, è rappresentata dalla trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, attori principali di questa vicenda.

La transizione digitale, infatti, oltre ad essere una delle rubriche di spesa principali del *Recovery and Resilience Facility*⁶, è già da tempo al centro delle priorità del legislatore europeo: l'Unione negli ultimi anni ha predisposto diverse strategie per il rafforzamento digitale dell'Europa, come l'"*A Europe fit for the digital age*", con la quale, nel quinquennio 2019-2024, la tecnologia diventa lo strumento principale per migliorare le modalità di azione dell'Amministrazione⁷, e il *Digital services act package*⁸, con cui la Commissione ha fornito una disciplina generale dei servizi digitali, in considerazione del sempre maggiore impatto che questi hanno sull'attività degli operatori economici e sulla vita dei cittadini⁹.

Una Pubblica Amministrazione più efficiente, efficace, economica e trasparente, dunque, non può prescindere dall'adozione di soluzioni tecnologiche moderne. In tale prospettiva, sono inoltre centrali i dati pubblici: questi rappresentano ormai un elemento fondamentale per la trasformazione dell'economia e della società. In generale, la

⁶Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è al centro dello sforzo straordinario per la ripresa dell'UE e l'obiettivo generale sarebbe quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi della Covid-19 e a promuovere una crescita sostenibile.

⁷La Commissione è decisa a fare di questo decennio il "decennio digitale" europeo. L'Europa deve ora rafforzare la propria sovranità digitale e fissare norme, anziché seguire quelle di altri paesi, incentrandosi chiaramente sui dati, la tecnologia e le infrastrutture. Il 9 marzo 2021 la Commissione ha presentato una visione e prospettive per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. Questa visione per il decennio digitale dell'UE si sviluppa intorno a quattro punti fondamentali: competenze, infrastrutture digitali sicure e sostenibili; trasformazione digitale delle imprese; digitalizzazione dei servizi pubblici.

⁸Il 16 Dicembre 2020, come parte della strategia digitale europea, *Shaping Europe's Digital Future*, la Commissione ha aggiornato le norme che regolano i servizi digitali nell'UE, proponendo due iniziative legislative: il *Digital Services Act* (DSA) e il *Digital Markets Act* (DMA), al fine di predisporre un unico insieme di nuove regole applicabili in tutta l'UE e creare uno spazio digitale più sicuro e aperto.

⁹M. CARDONE, D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Munus*, 3/2020, p. 595.

disponibilità di una grande mole di dati, che spesso si traducono in *Big Data*¹⁰, costituisce non solo un enorme valore economico ma anche una possibilità per elaborare informazioni in maniera tale da incidere sulle strategie decisionali e anticipare i bisogni dei cittadini¹¹.

Anche in vista della gestione dei fondi europei e per comprendere le effettive esigenze di ogni amministrazione, è necessario valorizzare il patrimonio informativo a disposizione della PA, sia attraverso una riorganizzazione dei dati ad uso delle amministrazioni che attraverso una migliore condivisione pubblica per i cittadini. In questo modo il riutilizzo e l'interoperabilità dei dati che si ottengono grazie agli strumenti di digitalizzazione incrementano il livello di trasparenza delle istituzioni pubbliche e possono diventare un effettivo volano per l'economia.

Per metterne a frutto le potenzialità, l'Unione ha adottato la "*Strategia europea per i dati*"¹² che individua alcune misure strategiche e alcuni investimenti necessari per lo sfruttamento del volume crescente dei dati in Europa. Anche secondo la Commissione, infatti, i dati rappresentano una fonte di crescita e innovazione: questi possono migliorare i servizi alla persona e alle imprese, garantire un'amministrazione trasparente, contrastare il degrado ambientale e i cambiamenti climatici.

L'obiettivo principale della Strategia, dunque, è quello di creare uno spazio unico europeo di dati, nel quale sia i dati personali sia quelli non personali, compresi i dati commerciali sensibili, possano circolare in maniera sicura e le imprese, pubbliche e

¹⁰Il fenomeno dei "Big Data", definiti come «raccolta, analisi e accumulo di ingenti quantità di dati, tra i quali possono essere ricompresi dati di natura personale», i quali si caratterizzano per i seguenti aspetti: disponibilità di una grande mole di dati, eterogeneità delle fonti sorgenti dei dati e rapidità con cui essi circolano.

¹¹ Distinguiamo quattro ipotesi di utilizzo dei dati: 1. Uso di informazioni del settore pubblico da parte delle imprese (B2G): l'accessibilità delle informazioni detenute dalle PA è regolata dalla Direttiva (UE) 2019/1024, che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE. 2. Condivisione e utilizzo di dati detenuti da privati da parte di altre imprese (B2B): ad oggi emerge che non vi è molta condivisione dei dati tra imprese, a causa della paura di perdere un vantaggio concorrenziale, degli squilibri in termini di potere negoziale, del timore dell'appropriazione indebita dei dati da parte di terzi e della mancanza di chiarezza giuridica in merito a chi può fare cosa con i dati. 3. Utilizzo di dati detenuti da privati da parte delle autorità pubbliche (G2B): i dati privati non sono ancora sufficienti per migliorare l'elaborazione delle politiche pubbliche. La Commissione ha raccomandato la creazione di strutture nazionali per la condivisione dei dati B2G e di prendere in esame un quadro normativo dell'UE per disciplinare il riutilizzo da parte del settore pubblico di dati detenuti da privati a fini di interesse pubblico. 4. Condivisione di dati tra le autorità pubbliche (G2G): fondamentale per l'attività amministrativa.

¹²Commissione EU, Proposta di Regolamento del Parlamento Eu e del Consiglio relativo alla *governance* europea dei dati, 25 novembre 2020.

private, possano accedervi facilmente, stimolando la crescita e la creazione di valore e riducendo al contempo l'impatto ambientale.

I dati, infatti, a differenza della maggior parte delle risorse economiche, sono dei beni non rivali che possono essere utilizzati e riutilizzati "quasi a costo zero". È necessario però istituire meccanismi di *governance* chiari e affidabili per garantire un migliore sistema di accesso ai dati, specialmente quelli generati dal settore pubblico, e un loro utilizzo responsabile. Ad esempio, i dati sensibili presenti nelle banche dati pubbliche, come quelli sanitari, in assenza di capacità o meccanismi che consentano di utilizzarli in modo conforme alle norme in materia di protezione dei dati personali, spesso non sono accessibili neppure a fini di ricerca (si pensi alla necessità di utilizzare i dati per monitorare l'andamento della pandemia).

Per poter facilitare lo sfruttamento dei dati è fondamentale che siano inseriti in banche dati e che queste siano interoperabili tra loro. Le banche dati sono delle infrastrutture informatiche che consentono l'organizzazione e l'archiviazione di un insieme di dati in modo da consentirne il rapido reperimento; l'interoperabilità invece è la capacità di scambiare informazioni e di utilizzare reciprocamente le informazioni scambiate¹³. Attraverso l'interoperabilità, infatti, le amministrazioni pubbliche possono risparmiare tempo, ridurre i costi, aumentare la trasparenza e migliorare la qualità dei servizi che offrono ai cittadini e alle imprese. Tuttavia, i produttori e gli utilizzatori di dati hanno individuato gravi problemi di interoperabilità che ostacolano la combinazione di dati provenienti da fonti diverse, sia a livello settoriale sia a livello intersettoriale¹⁴: i paesi dell'UE devono quindi seguire un approccio comune al fine di rendere disponibili *online* i propri servizi pubblici, gestire le fonti di informazione, occuparsi delle norme di sicurezza e di protezione dei dati, facendo in modo che i servizi siano accessibili non solo all'interno dei loro confini nazionali ma anche all'esterno¹⁵. Questo, inoltre, rappresenta

¹³Direttiva 91/250/CEE del 14 maggio 1991 sulla protezione giuridica dei programmi per elaboratore.

¹⁴ Secondo il Consiglio, uno scambio agevolato di informazioni tra gli Stati membri, non solo migliora notevolmente la sicurezza nell'UE¹⁴, ma permette controlli più efficienti. La riforma dell'Unione in materia di interoperabilità di banche dati trova un "collante" proprio nella dimensione della sicurezza, che riguarda sia misure amministrative in materia di frontiere, visti, immigrazione, asilo, sia misure di contrasto a livello giudiziario e di polizia. Cfr. G. CAGGIANO, *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2020.

¹⁵Per maggiori indicazioni specifiche su come istituire servizi pubblici digitali interoperabili, si veda il quadro europeo di interoperabilità (*European Interoperability Framework*), previsto all'interno della comunicazione (COM (2017) 134) della Commissione europea adottata il 23 marzo 2017.

anche una delle sette sfide comuni indicate come prioritarie nel *Recovery and Resilience Facility*¹⁶.

Anche in Italia, la digitalizzazione è ormai da venti anni oggetto di puntuali politiche pubbliche: un momento che possiamo definire di svolta nell'evoluzione normativa è rappresentato dall'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale (CAD)¹⁷ che costituisce la prima forma di disciplina organica dell'applicazione delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione¹⁸. Nell'ambito della amministrazione digitale, sono dunque centrali i dati detenuti dalle amministrazioni, come evidenziato anche dall'art. 50 del CAD, che sancisce come gli stessi siano «formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzo, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati». L'art. 52 si occupa, invece, del profilo della riutilizzabilità dei dati, ad oggi sempre più rilevante nella prospettiva della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. È pacifico, pertanto, affermare che oramai l'utilizzo dei dati costituisce un obiettivo strategico per la pubblica amministrazione. Ancora oggi, però, non tutti i dati pubblici di un ufficio sono in automatica interazione con quelli di un altro, soprattutto per la eterogeneità delle voci delle classi di informazioni contenuti nei *database*, per la mancanza di una esaustiva meta-datazione dei dati e per l'assenza di una diretta ed efficace comunicazione tra le piattaforme in cui vengono gestiti i vari *database* degli uffici.

¹⁶ Le sette sfide comuni sono: *Power up* (premere sull'acceleratore) – anticipare la diffusione delle tecnologie pulite e lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili; *Renovate* (ristrutturare) – migliorare l'efficienza energetica e delle risorse degli edifici pubblici e privati; *Recharge and refuel* (ricaricare e rifornire) – promuovere tecnologie pulite per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti; *Connect* (connettere) – incrementare l'accesso a servizi a banda larga rapidi per cittadini e imprese; *Modernise* (modernizzare) – modernizzare, rendere accessibili a tutti e maggiormente interoperabili a livello UE i principali servizi pubblici digitali; *Scale-up* (espandere): aumentare le capacità industriali europee di *cloud* di dati e le capacità di sviluppare i processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili utili alla transizione digitale dell'UE; *Reskill and upskill* (riqualificare e aggiornare le competenze) – promuovere ingenti investimenti nella riqualificazione e nell'aggiornamento delle competenze utili alla transizione verde e digitale.

¹⁷Il Codice è stato approvato con d.lgs. 7.3.2005, n. 82 in attuazione della delega contenuta all'art. 1, comma 10, della legge n. 229 del 29 luglio 2003.

¹⁸Come è stato osservato da G. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Digesto online* Wolters Kluwer, 2012, l'obiettivo principale di tale codificazione è stato quello di «assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Occorre, dunque, costruire delle infrastrutture digitali che permettano in maniera facile e veloce l'interoperabilità e lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni: ad esempio, per il programma di edilizia scolastica, è stato fatto un grande passo in avanti con l'implementazione del nuovo portale dell'Anagrafe nazionale edilizia scolastica¹⁹. L'anagrafe è il sistema conoscitivo che raccoglie i dati sulla consistenza e sulla funzionalità del patrimonio di edilizia scolastica da parte del Ministero dell'Istruzione, tuttavia per garantire l'aggiornamento continuo dei dati presenti sulla piattaforma al fine di promuovere la sicurezza nelle scuole, risulta fondamentale rafforzare l'accesso ai comuni e alle province, titolari dei dati.

3. La cultura dei dati

I problemi che possono derivare dall'utilizzo dei dati, però, non sono legati solo agli aspetti tecnologici: è da considerare che nel settore pubblico la cultura dei dati è pressoché carente. Non esiste ancora, infatti, un approccio coerente e maturo ai dati basato sulla conoscenza, l'esperienza e le *best practices*. La mancanza di una cultura dei dati in tale settore potrebbe risalire al fatto che i molteplici rischi sottesi ad un uso improprio degli stessi, come la violazione della *privacy*, hanno portato a un sottoutilizzo dei dati e a una assenza di comprensione del loro valore²⁰. Inoltre, non si può sottovalutare il grado di alfabetizzazione informatica della popolazione. Nonostante i numerosi sforzi che hanno portato all'incremento dei servizi *e-Government*, l'Italia vive ancora in una condizione di arretratezza e di ritardo nell'adeguamento digitale. In particolare, secondo

¹⁹ L'8 ottobre 2019, presso la sede del MIUR, è stato inaugurato il nuovo portale dell'Anagrafe nazionale edilizia scolastica. Il nuovo portale, all'insegna della trasparenza e della condivisione, consente di monitorare in maniera continuativa e precisa lo stato delle scuole, di poter intervenire negli istituti più disagiati in maniera tempestiva e di poter utilizzare nuove tecnologie, anche quelle satellitari e aerospaziali, al fine di poter costantemente controllare a livello millimetrico lo spostamento degli edifici pubblici.

²⁰ Department for Digital, Culture, *Policy paper United Kingdom, National Data Strategy Updated*, 9 December 2020. Il governo inglese per implementare la cultura dei dati attraverso il Fondo nazionale per le competenze adotta diverse misure: introduzione e costruzione delle giuste competenze in tutto il governo; reclutamento di *leader* con dati e competenze digitali in tutto il governo per costruire un solido quadro di esperti di dati tecnici, politici, legali e analitici nel centro del governo; formazione di 500 analisti del settore pubblico nella scienza dei dati entro il 2021, attraverso il Campus di Scienze dei Dati presso l'ONS, la Funzione di Analisi del Governo e il Servizio Digitale del Governo. Questo sarà rivisto nel 2021 con una nuova strategia di *capacity building* che soddisfi le esigenze emergenti del governo fino al 2025; fornire la gamma di azioni da delineare nell'ambito del *Data Science Capability Audit* del settore pubblico; rivedere la formazione sui dati a disposizione di tutti i funzionari pubblici e sviluppare proposte per migliorare ed estendere questa offerta; progettare un percorso di carriera per le competenze in materia di dati nel governo; concordare una definizione condivisa delle competenze in materia di dati tra le amministrazioni centrali; esaminare le esigenze delle amministrazioni locali in termini di capacità di gestione, utilizzo e diffusione dei dati.

il *Digital Economy and Society Index* (DESI) 2020, il nostro Paese occupa il terzultimo posto, con un punteggio pari a 43,6, rispetto alla media UE del 52,6²¹. Ancora, secondo l'Ocse, nel rapporto “*Skills Outlook 2019 - Thriving in a digital world*”, prendendo in considerazione come parametri le competenze tecniche, le competenze necessarie per adeguarsi ai modelli digitali, la scarsa formazione dei lavoratori e la capacità di sfruttare le potenzialità di internet²², l'Italia è inserita nel gruppo con il ritardo digitale più consistente, impreparata ad affrontare le sfide della digitalizzazione.

Alla luce di ciò, appare evidente l'importanza dei percorsi di formazione del personale. Le attività formative costituiscono un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane, sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione. Infatti, la mancanza di competenze nella pubblica amministrazione causa una inefficienza della spesa ICT notevole²³, rischiando di inficiare i benefici che l'innovazione stessa dovrebbe portare. Cultura e competenze digitali, rappresentano il vero volano di sviluppo e di trasformazione, prima culturale e poi organizzativa della PA. Anche la *leadership* e una *governance* efficace potrebbero essere la chiave per incrementare una cultura dei dati nelle amministrazioni, in modo tale da iniziare a concepire i dati come una priorità, fondamentali per carpire le necessità in un certo momento o contesto, per semplificare le

²¹ Questa situazione è aggravata dallo scarsissimo numero di specialisti e laureati nel settore delle *Information Communication Technologies* (ICT). Infatti, in Italia, la percentuale di specialisti ICT è ancora al di sotto della media UE (3,9%) e solo l'1% dei giovani italiani è in possesso di una laurea in discipline ICT (il dato più basso tra gli Stati Membri UE), mentre gli specialisti ICT di sesso femminile rappresentano l'1% del numero totale di lavoratrici (a fronte della media UE dell'1,4%).

A conferma di tali dati, anche l'ISTAT ha rilevato che in Italia tra le famiglie resta un forte divario digitale da ricondurre soprattutto a fattori generazionali e culturali. Nel 2019 nonostante sia aumentato l'utilizzo delle ICT, il 41,6% ha competenze digitali basse, il 25,8% di base e solo il 29,1% degli utenti di internet tra i 16 e 74 anni ha competenze digitali elevate. Invece, il 3,4% (pari a 1 milione e 135 mila) non ha alcuna competenza digitale.

²² Ad esempio, la scuola è uno dei luoghi più colpiti dal *deficit* digitale, infatti più della metà degli studenti nonostante sappia accedere ai computer, non sembra sappia usarli in modo efficace per scopi didattici. Gli insegnanti, inoltre, mancano di competenze digitali, basti pensare che tre insegnanti su quattro avrebbero bisogno di “formazione Ict”. Questo gap si è potuto avvertire maggiormente con l'avvento della pandemia, in quanto nell'adeguamento ai metodi della didattica a distanza il sistema scolastico ha dovuto scontare l'inadeguatezza e l'arretratezza sia degli strumenti tecnologici a disposizione, sia della poca formazione del corpo docente e studentesco.

²³ Nel 2011 una ricerca condotta da AICA e SDA Bocconi sul costo dell'ignoranza informatica ha stabilito che la perdita di produttività del Paese derivante dall'inadeguata preparazione delle risorse umane sull'uso appropriato degli strumenti informatici è quantificabile nell'ordine dei 15 miliardi di euro ogni anno. Solo nella pubblica amministrazione quindi, già 10 anni fa, il costo dell'ignoranza informatica ammontava a 350 euro all'anno per dipendente.

attività e per agevolare i servizi a cittadini e imprese²⁴. Una corretta gestione dei dati può accelerare anche i processi decisionali, nonché migliorare l'efficacia e aumentare la velocità di analisi dei problemi dell'amministrazione o delle necessità da perseguire²⁵.

4. Conclusioni

Occorre, dunque, una decisa e definitiva inversione di rotta promuovendo una cultura di apprendimento continua e collaborativa con e sui dati, indispensabile per la riqualificazione dell'amministrazione sia nell'organizzazione e nel funzionamento interno, che nelle relazioni esterne, con i cittadini-utenti e con le altre pubbliche amministrazioni (tanto in ambito nazionale, quanto europeo e internazionale).

A tal proposito, è intervenuto il d.l. Semplificazioni, approvato il 28 maggio 2021, il quale non solo ha stabilito l'articolazione della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁶, ma ha previsto anche diverse misure per garantire il superamento del divario digitale e la transizione digitale delle pubbliche amministrazioni.

Tra le più importanti, viene sia rafforzata l'operatività della Piattaforma Digitale Nazionale Dati - in modo da promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni e ridurre gli oneri a carico degli utenti²⁷-, che attuato una volta per tutte il principio del "*once only*", secondo il quale un'informazione non può essere richiesta più di una volta al cittadino, se una PA ne è già entrata in possesso.

²⁴ Al fine di applicare la strategia dei dati, ad esempio, la Nuova Zelanda si avvale di una struttura governativa composta dal Capo del governo (*Data Steward*), che supporta l'uso dei dati come risorsa a livello governativo per aiutare a fornire servizi migliori ai neozelandesi, e altri leader funzionali del governo: Ufficiale Digitale Capo del Governo: Questo ruolo sovrintende allo sviluppo e alla gestione del digitale per il settore statale. Capo del Governo *Data Steward*: Questo ruolo supporta l'uso dei dati come risorsa a livello governativo per aiutare a fornire servizi migliori ai neozelandesi. Responsabile della sicurezza informatica del governo: Questo ruolo rafforza il processo decisionale del governo in materia di sicurezza delle informazioni e sostiene un miglioramento a livello di sistema nella pratica della sicurezza. Responsabile della privacy del governo: Questo ruolo guida un approccio alla privacy di tutto il governo per aumentare la maturità e la capacità del settore pubblico in materia di privacy.

²⁵ A. DÍAZ, K. ROWSHANKISH, T. SALEH, *Why data culture matters*, Mckinsey Quarterly, settembre 2018.

²⁶ Sull'articolazione della *Governance* per il PNRR, si vedano le tabelle allegate alla fine del presente numero.

²⁷La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), prevista all'art. 50 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), d.lgs. 82/2005, è una piattaforma con un' interfaccia unica, al servizio delle amministrazioni per aiutarle ed assisterle in materia di cultura del dato, il cui obiettivo è quello di far aderire le amministrazioni ad una piattaforma comune, per migliorare e semplificare l'interoperabilità dei dati pubblici tra PA, standardizzare e promuovere la diffusione degli *open data* e ottimizzare i processi di analisi dati e generazione di conoscenza. Cfr. A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2021, in corso di pubblicazione.

Per concretizzare tale principio, il governo punta sull'interoperabilità delle banche dati, la quale – come già evidenziato - ha un duplice effetto benefico: permette alle amministrazioni stesse di non chiedere al cittadino documenti di cui è già in possesso un'altra amministrazione; dall'altro lato, semplifica la consultazione e consente l'accesso immediato e gratuito ai dati detenuti da altre PA, evitando che al cittadino possa essere richiesta più volte la stessa informazione o il medesimo dato già in possesso dagli uffici pubblici²⁸.

L'utilizzo dei dati e lo scambio degli stessi tra le pubbliche amministrazioni, nel rispetto del principio di buon andamento²⁹, permettono quindi una maggiore collaborazione tra le stesse e consentono di velocizzare l'attività delle Amministrazioni e di snellire il carico di lavoro dei dipendenti pubblici.

Per tali ragioni è fondamentale, da un lato, cogliere l'opportunità dei fondi europei per investire in infrastrutture digitali e risorse umane, mettendo a disposizione risorse per la formazione e reclutando nuove professionalità altamente preparate e formate per valorizzare il patrimonio informativo pubblico; dall'altro lato, sfruttare i dati stessi per individuare meglio le esigenze delle amministrazioni, anche alla luce degli stessi programmi per l'attuazione del RRF.

²⁸ M. CARDONE, D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Munus*, 3/2020, p. 607

²⁹ Art. 97, Costituzione.

Le risorse per la rinascita dell'Europa: programmi, caratteristiche, vincoli e limiti

di Alex Scavolini

*Dottore in Economia e Diritto presso Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

Abstract [It]: Questo elaborato esamina le caratteristiche del nuovo strumento messo in campo dall'Unione Europea, cd. Next Generation EU (NG-EU) cogliendone le principali potenzialità e i possibili difetti e limiti. La trattazione verterà in particolare sulle caratteristiche del Dispositivo per la ripresa e resilienza, mentre focus specifici saranno dedicati all'allocazione nazionale dei fondi e al modello di governance per il Piano nazionale di ripresa e resilienza che l'Italia dovrà a breve termine adottare.

Abstract [En]: This paper examines the characteristics of the new tool Next Generation EU (NG-EU), capturing its main potential and possible defects and limitations. The discussion will focus in particular on the characteristics of the Recovery and resilience facility, while specific focus will be dedicated to the national allocation of funds and the governance model for the National recovery and resilience plan that Italy will have to adopt in the short term.

Sommario: 1. Il programma Next Generation EU. – 2. Vincoli e limiti del programma. –3. Il PNRR italiano: opportunità di rinascita e errori del passato da non commettere. – 4. Risorse disponibili e problemi di allocazione. – 5. Migliorare la governance italiana delle risorse NG-EU: soluzioni dall'Europa. – 6. Considerazione conclusive.

1. Il programma Next Generation EU

Con il programma NG-EU, l'Europa ha messo in campo una straordinaria quantità di risorse per risollevare l'economia europea fortemente provata dalle conseguenze

dell'emergenza sanitaria. Lo strumento del NG-EU ha caratteristiche uniche rispetto a tutti gli altri programmi predisposti dall'Unione, i cui fondi dovranno essere utilizzati in un breve lasso di tempo, al fine di massimizzare l'impatto delle azioni. Tale ammontare di risorse rappresenta per i Paesi europei una *chance* di rinascita che non deve e non può essere sprecata.

Lo strumento si compone di diverse iniziative³⁰, ma l'attenzione politica e mediatica è stata rivolta al vero cuore del programma: il Dispositivo per la ripresa e la resilienza³¹. Dei 750 miliardi di euro disponibili per il NG-EU³², al Dispositivo ne sono dedicati 672,5. Tali cifre ingenti, nelle previsioni della Commissione, dovrebbero essere in grado di risollevare il destino delle economie europee³³.

La Commissione europea, inoltre, ha presentato la nuova proposta del *Multiannual financial framework 2021-2027* (MFF)³⁴ nel maggio 2020, adottando misure per un totale di 1.850 miliardi di euro³⁵. L'ambizione del nuovo bilancio UE, integrato dal nuovo strumento europeo di emergenza NG-EU³⁶, è una duplice transizione verso un'Europa verde e digitale.

Il presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, ha illustrato il 21 aprile 2020 una tabella di marcia per la ripresa³⁷ individuando quattro principi cardine che dovranno guidare la rinascita delle economie europee: a) parità di condizioni per tutti gli Stati

³⁰ Dispositivo per la ripresa e la resilienza; *React-EU*; Fondo per una transizione giusta; *Invest-EU*; *RescEU*. Inoltre, NG-EU sosterrà con 7,5 miliardi a fondo perduto il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, mentre il programma *Horizon Europe* beneficerà di garanzie per 5 miliardi» di euro.

³¹ Di seguito il "Dispositivo".

³² L'ingente quantità di risorse che l'Unione metterà a disposizione dei Paesi membri verrà principalmente finanziata attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati finanziari da parte della Commissione. Nel Consiglio europeo di luglio 2020, i capi di Stato e di Governo hanno autorizzato la Commissione a contrarre prestiti fino a un importo di 750 miliardi di euro per finanziare il programma NG-EU.

³³ La Commissione prevede che le risorse messe a disposizione provocheranno un impatto significativo sulla ripresa delle economie europee. In particolare, viene stimato che il programma NG-EU produrrà un innalzamento del PIL reale dell'Unione a 27 di più di un punto percentuale nel 2021 e nel 2022, il quale salirà a un valore maggiore di 2 punti percentuali entro il 2024. Il mercato del lavoro gioverà dei benefici connessi alla crescita, con la stima della creazione a medio termine di oltre due milioni di nuovi posti di lavoro nell'Unione. Questo significherà un aumento del tasso di occupazione nel periodo compreso tra il 2021 e il 2024 di oltre l'1%. Nel breve periodo è inoltre prevista una riduzione media del rapporto debito/PIL dei Paesi europei pari allo 0,75%, con un consolidamento di questo dato nel medio e nel lungo periodo.

³⁴ Commissione europea, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM (2020) 442.

³⁵ A prezzi del 2018.

³⁶ Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM (2020) 456.

³⁷ Consiglio europeo, *Una tabella di marcia per la ripresa: Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 2020.

membri per una ripresa simmetrica; b) approccio agile, flessibile e capace di evolversi nel tempo; c) coinvolgimento di soggetti pubblici e privati in base al principio di inclusività; d) assicurare il rispetto in ogni occasione di intervento dei valori e dei diritti alla base dell'Unione.

In merito alla dimensione complessiva della nuova dotazione finanziaria del MFF per il periodo 2021-2027, il 21 luglio 2020 i capi di Stato e di Governo hanno raggiunto un accordo in Consiglio europeo, stabilendola a 1824,3 miliardi di euro³⁸. Viene quindi confermata la proposta iniziale della Commissione di maggio 2020, con lo strumento NG-EU come perno per la ripresa europea e mezzo per arrivare ad un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa³⁹. La Commissione, dunque, nella comunicazione al Parlamento e al Consiglio sul nuovo bilancio a lungo termine dell'UE⁴⁰, ha delineato i pilastri sui quali poggerà il programma:

- 1) «Sostenere gli Stati membri negli sforzi per riprendersi dalla crisi, superarne gli effetti e riemergere più forti»;
- 2) «Misure volte a stimolare gli investimenti privati e sostenere le imprese in difficoltà»;
- 3) «Rafforzamento di programmi strategici dell'UE per imparare dalla crisi e rendere il mercato unico più forte e più resiliente».

Il primo pilastro prevede a sua volta due strumenti per sostenere gli Stati membri nella ripresa dalla crisi. Un primo strumento è il già citato Dispositivo che consisterà in un sostegno finanziario⁴¹ per risollevare le economie europee, guidandole allo stesso tempo verso la transizione verde e digitale⁴². Le risorse a disposizione saranno in parte a fondo perduto, mentre una restante quota verrà erogata in forma di prestito. All'interno sempre del primo pilastro, la Commissione ha proposto inoltre l'inserimento della nuova iniziativa *React-EU*, la quale dovrà fornire un concreto sostegno all'occupazione,

³⁸ Servizio studi del senato italiano, *Conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020*, 2020.

³⁹ Come sottolineato dal Presidente Charles Michel nella tabella di marcia.

⁴⁰ COM (2020) 442.

⁴¹ In particolare, al Dispositivo sono stati assegnati 672,5 miliardi di euro di cui 360 miliardi verranno erogati come prestiti e 312,5 miliardi come sovvenzioni agli Stati membri.

⁴² Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede la predisposizione da parte degli Stati membri di piani nazionali (PNRR) contenenti gli investimenti previsti nel triennio 2021-2023. I piani saranno i documenti nei quali i Paesi indicheranno le priorità di riforma e di utilizzo delle risorse del Dispositivo. È previsto che ogni Stato membro invii il piano alla Commissione a partire dal 15 ottobre 2020 e comunque non oltre il 30 aprile 2021.

all'economia e ai sistemi sanitari nei Paesi più colpiti dalla pandemia⁴³. L'iniziativa è coordinata con la programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 e la successiva programmazione per il periodo 2021-2027.

Il secondo pilastro, invece, si compone principalmente di due iniziative: in primo luogo, di un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità, rivolto alle imprese che si trovino nell'immediato ad avere problemi di liquidità, ma che siano sostanzialmente sane. Il nuovo strumento dovrà dunque fornire un aiuto tempestivo per evitare che imprese in salute siano nel breve periodo insolventi per gli effetti della pandemia. La misura verrà inserita all'interno del Fondo europeo per gli investimenti strategici, strumento già utilizzato in passato per fornire liquidità finanziaria ai diversi settori colpiti da crisi economica. La seconda iniziativa prevede un potenziamento del fondo *InvestEU*⁴⁴, strumento finanziario impiegato per mobilitare investimenti di carattere pubblico e privato attraverso la garanzia del bilancio dell'UE. Il fondo in questione, in prospettiva, potrebbe generare investimenti pari a circa sedici volte il valore delle risorse stanziato dal bilancio per l'iniziativa.

In ultimo, il terzo pilastro ricomprende una serie di iniziative basate sull'esperienza acquisita durante le prime fasi della pandemia, con l'obiettivo di rafforzare la capacità dell'Unione di rispondere alle prossime sfide strategiche. Vi è dunque un nuovo programma per la salute, nel rispetto della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri⁴⁵, finalizzato a creare un meccanismo europeo di prevenzione e risposta alle prossime crisi sanitarie che dovessero verificarsi⁴⁶. Inoltre, verrà anche potenziato il meccanismo di protezione civile *rescEU*⁴⁷, attraverso una maggiore dotazione

⁴³ Lo strumento *React-EU* avrà una dotazione complessiva di 47,5 miliardi.

⁴⁴ Con 5,6 miliardi di euro.

⁴⁵ La competenza dell'UE in materia sanitaria ha un carattere integrativo delle politiche nazionali degli Stati membri. Nonostante ciò, i Trattati prevedono una serie di situazioni in cui l'Unione deve agire con un ruolo fondamentale di coordinamento dell'azione dei Paesi qualora si verificano catastrofi naturali come la pandemia di Covid-19.

⁴⁶ E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, in *Giustizia insieme*, 2020, testo consultabile sul sito "Giustiziainsieme".

⁴⁷ Con la decisione del Parlamento e del Consiglio n. 420/2019 è stato istituito il programma *RescEU* che fornisce un'ulteriore assistenza agli Stati qualora le capacità del Meccanismo unionale di protezione civile risultino insufficienti al fine di garantire una risposta efficace. Con la decisione della Commissione n. 570/2019 sono state definite le modalità d'esecuzione del programma, ma tali modalità sono state più volte modificate anche in occasione della pandemia di Covid-19. In particolare, con la decisione della Commissione n. 414/2020, in modifica della decisione n. 570/2019, viene prevista la costituzione di scorte mediche di attrezzature per la terapia intensiva e di dispositivi di protezione individuale, in risposta alle

finanziaria⁴⁸ che consentirà di aumentare la capacità di risposta a diverse tipologie di emergenze⁴⁹. Viene, infine, previsto l'aumento delle dotazioni finanziarie di diversi programmi europei già esistenti, per permettere agli stessi di affrontare le sfide strategiche imposte dalla crisi pandemica⁵⁰.

2. Vincoli e limiti del programma

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza rappresenta il cuore del programma NG-EU. Vista l'importanza di questo strumento è bene chiedersi se la proposta di regolamento della Commissione su come utilizzare tali fondi⁵¹ sia adeguata a raggiungere gli obiettivi, condivisi dai capi di Stato e di Governo nel Consiglio europeo di luglio 2020, che il programma NG-EU pone.

Nel merito della questione è intervenuta la Corte dei conti europea, con un parere sulla proposta di regolamento⁵². La Corte, nel documento, pone in essere un'accurata analisi delle potenzialità del Dispositivo, evidenziandone minuziosamente le principali criticità, vincoli e limiti. La Corte ha ritenuto molto positivo l'accordo raggiunto dai capi di Stato e di Governo per un programma di rinascita dell'Europa, attraverso la spinta economica dell'Unione nei confronti dei Paesi membri. Nonostante ciò, vengono individuate tutta una serie di lacune nella predisposizione del programma che potrebbero comprometterne l'efficacia, ripetendo in parte alcuni errori già commessi in passato riguardo alla complessità di erogazione delle risorse europee agli Stati membri.

La Corte, innanzitutto, ritiene che gli obiettivi del programma siano troppo generali⁵³, andando a coprire troppe aree di intervento. Ne potrebbe conseguire il fatto di

conclusioni del Consiglio europeo del 20 febbraio 2020 che sottolineavano necessità oggettive in tale ambito.

⁴⁸ In previsione 1,9 miliardi di euro.

⁴⁹ Commissione europea, *Risposta al coronavirus: utilizzare ogni euro disponibile in tutti i modi possibili per proteggere le vite umane e i mezzi di sussistenza*, COM (2020) 143.

⁵⁰ In particolare, si prevede di potenziare: il programma Europa digitale; il meccanismo per collegare l'Europa; il programma Erasmus+; i fondi FEASR e FEAMP; il Fondo Asilo e migrazione e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere; il Fondo sicurezza interna; il Fondo europeo per la difesa; l'assistenza preadesione ai Paesi partner nell'area dei Balcani.

⁵¹ Nel maggio 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento per il Dispositivo, COM 408 (2020). Il 10 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha approvato il regolamento UE definitivo 241/2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁵² Corte dei conti europea, *Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, n. 6, 2020.

⁵³ Nella proposta di regolamento del Dispositivo della Commissione all'art. 4 vengono indicati quattro obiettivi generali: 1) «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione»; 2) «migliorare la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri»; 3) «attenuare l'impatto sociale

una impossibilità materiale a raggiungere tutti i target, creando inoltre un potenziale problema di sovrapposizione con gli obiettivi di altri programmi e politiche messe in campo dall'Unione. Quanto appena evidenziato potrebbe in definitiva condurre al problema dei doppi finanziamenti, con un dispendio di risorse non necessario ed evitabile con obiettivi più specifici e circoscritti. La Corte, dunque, ritiene che per scongiurare lo scenario appena descritto sia assolutamente necessario un più marcato coordinamento tra i vari programmi dell'Unione.

Un ulteriore punto di criticità è rappresentato dall'art. 6 della proposta di regolamento⁵⁴, il quale prevede la possibilità per gli Stati membri di trasferire al Dispositivo le risorse in regime di gestione concorrente. Tale articolo può potenzialmente generare alcune distorsioni. La stessa Corte, infatti, sottolinea come pericolo che i Paesi membri trasferiscano i fondi in quei programmi soggetti a condizioni meno restrittive e quindi aggirando le disposizioni più stringenti. Il rischio risiede nel fatto che certe limitazioni all'utilizzo delle risorse, per esempio contenute nel regolamento recante disposizioni comuni per i fondi di un settennato di programmazione, non siano le medesime contenute nel regolamento del Dispositivo. Viene quindi sottolineata la necessità di introdurre regole chiare per effettuare il trasferimento dei fondi, insieme all'indicazione di un ammontare massimo delle risorse che possono essere trasferite.

Il corretto e tempestivo utilizzo delle risorse sarà fondamentale per la ripresa delle economie europee, in quanto la Commissione ha più volte ribadito il carattere temporaneo del sistema di finanziamento del Dispositivo⁵⁵. La Corte su questo aspetto rileva che

ed economico della crisi»; 4) «sostenere le transizioni verde e digitale». Nel medesimo articolo si dispone che l'obiettivo specifico è «fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i target intermedi e finali delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza». Tali obiettivi sono stati successivamente modificati nel regolamento definitivo del Dispositivo includendo: la preparazione alle crisi; l'attenuazione dell'impatto economico e sociale delle crisi sulle donne; il contributo del Dispositivo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 e alla neutralità climatica dell'UE entro il 2050; il contributo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, unitamente alla promozione della crescita sostenibile e all'integrazione delle economie europee; la creazione di posti di lavoro di elevata qualità; il contributo all'autonomia strategica dell'Unione e all'economia aperta.

⁵⁴ Viene di seguito riportato il testo integrale dell'articolo: «Le risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente possono, su loro richiesta, essere trasferite al dispositivo. La Commissione esegue tali risorse direttamente in conformità all'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario. Tali risorse sono utilizzate a beneficio dello Stato membro interessato».

⁵⁵ Le risorse appartenenti a NG-EU potranno essere utilizzate solamente all'interno di un arco temporale già stabilito. I 27 Leader in sede di Consiglio europeo a luglio 2020 hanno definito le tempistiche di utilizzo di tali risorse. Per quanto riguarda il Dispositivo viene previsto che, nel caso degli importi a fondo perduto, il 70% degli stessi dovrà essere impegnato entro il 2022, mentre la restante parte delle sovvenzioni entro il 2023. In sostanza, dunque, gli impegni giuridici delle risorse appartenenti al programma dovranno essere

potrebbero esserci diverse difficoltà in merito alle capacità amministrative di alcuni Paesi in relazione al tasso di spesa delle risorse europee in anni precedenti. In altre parole, la Corte mette in guardia dal fatto che alcuni dei maggiori beneficiari delle risorse sono anche Stati che storicamente hanno capacità di spesa dei fondi limitate, tra cui maggiormente l'Italia e la Spagna, con il rischio concreto di una pressione difficilmente gestibile sui sistemi amministrativi di tali Paesi e con il risultato finale di non raggiungere gli obiettivi che sono fissati nei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Un altro tema caldo è la valutazione da parte della Commissione dei PNRR. Al punto A19⁵⁶ delle conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020, viene disposto che i piani dovranno essere valutati entro due mesi dalla presentazione. Successivamente alla valutazione il Consiglio dell'Unione, a maggioranza qualificata, approverà o meno i piani entro quattro settimane dal momento in cui perviene la valutazione della Commissione.

Nonostante la procedura per l'approvazione dei PNRR sia sostanzialmente definita, la Corte esplora i potenziali limiti della situazione in cui il Consiglio, per qualsiasi ragione, non approvi la valutazione dei piani. In quest'ultimo caso viene sottolineato che non vi è una procedura ben definita, con il rischio che nella situazione in cui i capi di Stato e di Governo respingano il PNRR, presentato dallo Stato membro e valutato dalla Commissione, vi siano ritardi nella approvazione dei piani che porterebbero la loro validazione oltre la seconda metà del 2021.

Per evitare quest'ultimo scenario delineato, la Corte dei conti UE ha proposto una serie di soluzioni che dovrebbero consentire di svolgere la procedura di approvazione dei piani in tempi ragionevoli considerando eventuali bocciature da parte del Consiglio. In particolare, viene indicato alla Commissione di fornire una serie di orientamenti ai Paesi su come preparare i propri PNRR⁵⁷, incoraggiando anche gli stessi Stati a presentare i

contratti entro il 2023, mentre per i pagamenti è previsto che gli stessi avvengano entro il 31 dicembre 2026, con un prefinanziamento nel 2021 pari al 10% delle risorse assegnate ai Paesi.

⁵⁶ Al punto A19, inerentemente alla valutazione del PNRR da parte della Commissione, viene disposto quanto segue: «I piani per la ripresa e la resilienza sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione. [...] La valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza deve essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, mediante un atto di esecuzione che il Consiglio si adopera per adottare entro quattro settimane dalla proposta».

⁵⁷ La Commissione europea ha pubblicato nel settembre 2020 un primo strumento per aiutare gli Stati membri nel preparare i propri piani; Commission staff working document, *Guidance to member states recovery and resilience plans*, SWD (2020) 205. Il documento suggerisce la struttura dei piani che dovranno essere composti da quattro sezioni: “*Obiettivi generali del piano*”; “*Descrizione delle riforme e degli investimenti*”; “*Complementarità e implementazione del piano*”; “*Impatto complessivo del piano*”. Il 22 gennaio 2021 la Commissione ha pubblicato il documento SWD (2021) 12 contenente un quadro aggiornato sull'impostazione dei PNRR da parte degli Stati membri.

piani il prima possibile ed entro il 2020 anche se il termine ultimo è fissato al 30 aprile 2021⁵⁸. In secondo luogo, la Corte propone di rivedere la metodologia di approvazione dei PNRR abbreviandola. Tale operazione sarebbe possibile nel caso in cui la valutazione finale dei piani avvenisse anche in base alle valutazioni espresse dalla Commissione sulle versioni provvisorie dei documenti. In ultimo, la Corte rileva che per evitare ritardi nella valutazione e approvazione sarebbe auspicabile pensare di scaglionare temporalmente la presentazione dei PNRR da parte dei Paesi.

La Corte ha anche posto in essere una serie di dubbi rispetto allo scenario in cui vi siano dei gravi scostamenti del PNRR dai propri target intermedi e finali⁵⁹, con lo Stato membro che chiede di rinviare la discussione al Consiglio europeo, il quale ha tre mesi di tempo per affrontare la questione. La Corte sottolinea che è fondamentale agire in maniera rapida per arginare la crisi e permettere alle economie europee di risollevarsi. In definitiva una procedura articolata come appena mostrato, che richiede nello scenario peggiore diversi mesi per essere conclusa, non è in linea con il tipo di azione di carattere tempestivo che l'Unione intende intraprendere con il programma.

I tempi rapidi con cui NG-EU ha visto la luce sono un forte esempio della volontà dell'Unione di porre in essere un'azione concreta per trainare i Paesi europei fuori dalla crisi. In una visione di insieme, gli strumenti messi in campo sembrano avere le giuste caratteristiche per poter adempiere allo scopo. In questa breve analisi si è visto come il Dispositivo non sia esente da difetti o da misure di cui l'efficacia sia ancora tutta da dimostrare. Nonostante ciò, il parere della Corte dei conti dell'Unione europea, ad una lettura più critica, sembra evidenziare correzioni marginali o comunque aspetti la cui revisione pare abbastanza semplice. Quanto detto si traduce nel fatto che l'impianto del Dispositivo nel complesso è accolto favorevolmente dalla Corte.

⁵⁸ È previsto che ogni Stato membro invii il piano alla Commissione a partire dal 15 ottobre 2020 e comunque non oltre il 30 aprile 2021 allegando anche il progetto di bilancio dell'esercizio successivo. Una volta inviati, i PNRR saranno oggetto di una valutazione da parte della Commissione in collaborazione con gli Stati membri. La valutazione sarà effettuata in base agli elementi obbligatori contenuti nei piani, esplicitati all'art. 15 della proposta di regolamento del Dispositivo.

⁵⁹ All'interno della guida fornita dalla Commissione agli Stati membri per la predisposizione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, SWD (2020) 205, vi è una spiegazione di cosa si intende per "target intermedio" e "target finale" ai fini del Dispositivo. Il primo termine si riferisce ad un risultato quantitativo o a un indicatore che riflette lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti. Il secondo termine deve invece avere ad oggetto un risultato qualitativo oggettivamente verificabile, senza riflettere dunque un dato quantitativo. Tale definizione è stata successivamente ripresa all'art. 2 del regolamento definitivo del Dispositivo 241/2021.

3. Il PNRR italiano: opportunità di rinascita e errori del passato da non commettere

Le linee guida⁶⁰ per il piano italiano sono state elaborate tenendo in considerazione il rapporto “*Iniziative per il Rilancio – Italia 2020-2022*”⁶¹, le raccomandazioni del Consiglio all’Italia⁶² e la proposta di regolamento del Dispositivo⁶³. Le LG stabiliscono per il futuro PNRR del Paese, la redazione secondo una sequenza logica di carattere discendente, partendo dalle sfide che l’Italia si trova di fronte, le missioni suddivise in *cluster* e infine i singoli progetti di investimento e le riforme previste⁶⁴.

Le sfide che il Governo ha individuato, compatibilmente con le finalità del Dispositivo, sono quattro:

- 1) «Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell’Italia»;
- 2) «Ridurre l’impatto sociale ed economico della crisi pandemica»;
- 3) «Sostenere la transizione verde e digitale»;
- 4) «Innalzare il potenziale di crescita dell’economia e la creazione di occupazione».

A queste quattro sfide corrispondono le seguenti sei missioni: «Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo»; «Rivoluzione verde e transizione ecologica»; «Infrastrutture per la mobilità»; «Istruzione, formazione, ricerca e cultura»; «Equità sociale, di genere e territoriale»; «Salute».

In relazione ai futuri progetti che faranno parte del PNRR, le LG stabiliscono una serie di criteri per la valutazione degli stessi, in aggiunta ai criteri contenuti nella proposta di regolamento⁶⁵. Al fine di ottenere una valutazione positiva per l’inserimento nel piano, i progetti principalmente dovranno essere coerenti con le altre iniziative contenute nel

⁶⁰ Di seguito LG.

⁶¹ Le iniziative per il rilancio sono state elaborate da un Comitato di esperti presieduto da Vittorio Colao su richiesta del Governo e istituito con DPCM del 10 aprile 2020. Le iniziative si articolano in tre linee strategiche di intervento: 1) Modernizzazione del Paese; 2) Transizione ecologica; 3) Inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

⁶² Commissione europea, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell’Italia*, COM (2020) 512.

⁶³ Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, *Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, 2020.

⁶⁴ Il Consiglio dei Ministri presieduto dal Presidente Giuseppe Conte ha approvato il 12 gennaio 2021 la proposta del PNRR italiano da trasmettere successivamente al Parlamento, elaborata a partire dalle LG e dalla prima bozza del piano presentata nel Consiglio dei Ministri il 7 dicembre 2020.

⁶⁵ Individuati negli articoli 16 e 17 della proposta di regolamento del Dispositivo e integrati da un sistema di rating disponibile nell’*allegato 2* della medesima proposta.

PNRR, avere una preparazione progettuale sufficiente e un metodo per poterne monitorare la realizzazione. Fondamentale sarà anche valutare le capacità del progetto di raggiungere gli obiettivi intermedi e finali dichiarati, in quanto non verranno erogati da parte della Commissione contributi in assenza del raggiungimento di tappe di realizzazione specifiche del progetto⁶⁶. D'altra parte, le LG indicano che verranno premiati positivamente nella valutazione principalmente progetti di rapida realizzabilità e con altrettanti rapidi effetti positivi sulla platea di beneficiari, che abbiano ad oggetto la creazione di beni pubblici e con una solida capacità di monitoraggio dei progressi compiuti.

È necessario considerare che tali criteri aggiuntivi individuati nelle LG sono volti a scongiurare uno spreco delle risorse a disposizione e progetti che, per caratteristiche non proprio rispondenti ai criteri stabiliti dalla Commissione, potrebbero non soddisfare i target intermedi e finali, vanificando l'ottenimento dei fondi. Tale problema è stato ampiamente presente nelle passate programmazioni settennali dei fondi strutturali europei, nelle quali le pubbliche amministrazioni italiane hanno mostrato carenti capacità progettuali e di personale per gestire le risorse complementari provenienti dall'Unione⁶⁷.

Tale difficoltà nella gestione e nel monitoraggio delle spese, è uno dei principali rischi che potrebbero nuocere al successo del PNRR italiano⁶⁸. È fondamentale, dunque, che l'Italia faccia uno sforzo straordinario in pochi mesi per migliorare il coordinamento e la capacità amministrativa di quelle amministrazioni regionali e locali che più hanno mostrato difficoltà nella gestione delle risorse europee. A tal proposito, l'ANCI ha sottolineato che sarebbe auspicabile valorizzare le competenze e le funzioni strategiche dei comuni. Gli stessi infatti risultano i principali investitori pubblici e i settori di riforma

⁶⁶ Sarà la Commissione che sulla base della performance del Paese e dunque in base al raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali, autorizzerà l'erogazione delle risorse. Il principio quindi è chiaro, se gli obiettivi non verranno raggiunti, i pagamenti non verranno erogati. La Commissione detiene in questo caso tre tipologie di controllo, ex ante, in itinere ed ex post. Nel controllo in itinere, svolto durante la fase di implementazione, la Commissione ha facoltà di sospendere i pagamenti nel caso in cui vengano riscontrate serie irregolarità. In questo caso lo Stato membro dovrà fornire alla Commissione informazioni più dettagliate dei beneficiari dei programmi o delle riforme, ovvero nel concreto i dati più specifici che sono stati utilizzati per concorrere al raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali. Gli obiettivi saranno poi oggetto di una accurata verifica in sede di controllo ex post e nel caso in cui venga accertato che gli stessi non siano stati raggiunti per irregolarità o dati incorretti, la Commissione ha facoltà di recuperare un importo proporzionato in base all'entità dell'irregolarità commessa.

⁶⁷ Cassa Depositi e Prestiti think tank, *Next Generation EU, cosa significa per l'economia italiana?*, 2020.

⁶⁸ A. MARANZANO, R. ROMANO, A. M. VARIATO, *Rotta Next Generation: tra narrazioni ed evidenza empirica, le sfide del possibile orizzonte della politica economica italiana*, in *Moneta e Credito*, vol. 73, n. 291, 2020, pp. 207-236.

individuati nella proposta di regolamento della Commissione riguardano ambiti di azione principalmente appartenenti agli enti locali⁶⁹.

4. Risorse disponibili e problemi di allocazione

Il successo o meno del PNRR italiano dipenderà per buona parte dalla qualità dei progetti presentati, ma risulta altrettanto fondamentale il tema dell'allocazione delle risorse, ovvero l'adozione di un modello di *governance* con una chiara definizione delle competenze tra livelli di governo, nazionale, regionale e locale per la gestione dei fondi⁷⁰. L'argomento è molto delicato in quanto nelle passate programmazione europee il Paese ha assistito a diversi sprechi dovuti alle carenti capacità progettuali di molte amministrazioni italiane. In tale situazione vi è dunque il rischio che la storia si ripeta. Se l'Italia non sarà in grado di monitorare i risultati e raggiungere i *target* intermedi e finali, anche nel caso di progetti qualitativamente validi, la Commissione europea non autorizzerà le richieste di pagamento, vanificando quindi una grande opportunità di rilancio economico e sociale.

Prendendo come esempio la programmazione della politica di coesione 2014-2020, in quanto politica comunitaria di grande impatto economico, l'Italia ha dimostrato insufficienti doti di gestione dei fondi, risultando tra gli ultimi Paesi europei sia per quanto riguarda gli impegni⁷¹, sia per la spesa delle risorse. In particolare, il Paese è riuscito a spendere⁷² solo il 40% delle risorse a disposizione per il settennato di programmazione⁷³ corrispondenti a circa 29 miliardi di euro su un budget totale di oltre 72 miliardi⁷⁴. Questi primi dati non fanno ben sperare per le future risorse del Dispositivo, ma è necessario approfondire tali informazioni per comprendere quali sono le carenze di programmazione del Paese.

⁶⁹ ANCI, *Audizione al Senato su linee guida recovery fund*, 2020.

⁷⁰ I maggiori beneficiari dei fondi del programma Next Generation EU sono in ordine: Italia, Spagna e Polonia. Questi Paesi insieme assorbiranno più della metà delle risorse disponibili, considerando sia quelle a fondo perduto sia i prestiti. In particolare, le stime in base ai parametri individuati dalla Commissione riportano che l'Italia dovrebbe ricevere circa 209 miliardi di euro a prezzi 2018 di cui circa 65,5 a fondo perduto.

⁷¹ Intesi come risorse finanziarie allocate nei progetti selezionati rispetto all'intero budget destinato al Paese per il periodo di programmazione.

⁷² Dati aggiornati al 30/06/2020.

⁷³ Nel calcolo vengono considerate le risorse FESR, FEASR, FSE.

⁷⁴ Commissione europea, [European structural and investment funds data](#).

In merito ai programmi operativi gestiti a livello nazionale, i cosiddetti PON, si osserva che sono stati spesi solamente circa 5 miliardi rispetto ad un contributo totale⁷⁵ di oltre 20 miliardi di euro, ovvero pari al 27,87%. La situazione migliora leggermente per quanto riguarda il totale delle spese sostenute dai programmi operativi regionali POR⁷⁶ le quali si attestano nell'ordine del 31,75%⁷⁷. Osservando questi dati, la domanda che sorge spontanea è la seguente: se le amministrazioni nazionali e regionali hanno mostrato evidenti problemi nella gestione delle risorse, quale sarà il destino del PNRR italiano? È noto che non vi è margine per ripetere gli errori del passato. Risulta dunque necessario porre in essere in tempi rapidi una solida struttura di coordinamento a livello nazionale capace di gestire e monitorare l'andamento dei progetti in maniera tale che la Commissione autorizzi i pagamenti. Soprattutto durante l'attuale emergenza Covid-19, si è assistito ad una carenza di coordinamento sia politico che amministrativo tra i vari livelli di governo. Un altro punto fondamentale per il successo del PNRR italiano sarà dunque implementare, nonostante le evidenti difficoltà, una visione il più possibile integrata dell'amministrazione pubblica, eliminando l'attuale - ed eccessiva - segmentazione delle competenze per creare una solida cooperazione tra le amministrazioni che saranno chiamate a implementare i progetti del piano.

In merito a quest'ultimo aspetto, durante alcuni passaggi parlamentari sono stati espressi gli indirizzi di *governance* secondo regioni, province e comuni per la gestione e allocazione delle risorse. Nei mesi di settembre e ottobre 2020, si sono infatti tenute al Senato le audizioni sulle LG del PNRR italiano, con interventi da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome, UPI e ANCI. La Conferenza, in primo luogo, sottolinea l'importanza della leale collaborazione interistituzionale come chiave per la crescita dei territori e propone un utilizzo delle risorse secondo tre step progressivi. Lo Stato, quindi, dovrebbe assegnare i fondi alle regioni e quest'ultime li dovrebbero gestire attraverso la creazione di *hub* per la programmazione di investimenti territoriali. Gli *hub* fungerebbero così da raccordo tra le amministrazioni regionali e province, città

⁷⁵ Per contributo totale si intende la somma del contributo comunitario e del contributo nazionale. In questo specifico caso il contributo comunitario è il 67% del contributo totale, ovvero pari a quasi 14 miliardi di euro.

⁷⁶ Dati aggiornati al 07/10/2020.

⁷⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Banca dati amministrazioni pubbliche: programmazione 2014-2020*. Dati consultabili sul sito del [MEF](#).

metropolitane e comuni per la condivisione delle priorità, la programmazione e il riparto delle risorse a favore degli enti locali. Saranno poi questi ultimi a implementare gli investimenti per lo sviluppo del territorio. Le regioni si propongono dunque in qualità di soggetti programmatori e attuatori per la gestione delle risorse del PNRR.

L'UPI invece si è espressa favorevolmente ad una struttura centrale unica che svolga il compito di regia nazionale per l'implementazione delle azioni del piano. In particolare, l'Unione delle province italiane si mostra contraria alla costituzione di una molteplicità di cabine di regia per ogni ministero, in quanto potrebbero esservi complicazioni in relazione al necessario coordinamento delle attività tra più istituzioni e tra i tre livelli di governo. L'UPI pone anche l'attenzione sul tema dell'allocazione dei fondi, esprimendo contrarietà nel riversare le risorse principalmente a favore delle città metropolitane. Le province danno la propria disponibilità a proporsi come «*istituzione della semplificazione, della progettazione e degli investimenti locali sul territorio*» per fare dunque da cerniera tra le regioni e i comuni italiani.

ANCI, invece, propone una strategia composta da due punti chiave: il primo è l'utilizzo di finanziamenti diretti senza nessuna intermediazione, mentre il secondo ruota attorno allo snellimento delle pratiche burocratiche. Viene dunque auspicata, per quanto possibile, una semplificazione delle procedure per l'erogazione dei finanziamenti. L'associazione pone inoltre l'attenzione sulla necessità di affidarsi ai comuni per far ripartire il Paese⁷⁸.

Da quanto appena esposto, si evidenzia che regioni, province e comuni sono d'accordo su un punto: ovvero l'utilizzo dei fondi principalmente al livello di governo più vicino ai cittadini, affidando la maggior parte della gestione delle risorse agli enti locali. Permangono in ogni caso tra i livelli di governo visioni diverse e talvolta anche contrastanti rispetto alle decisioni da adottare. Tale fatto rispecchia la già menzionata difficoltà italiana di costituire un modello di sviluppo del Paese che possa far lavorare in stretta sinergia le diverse realtà amministrative italiane.

Paese che possa far lavorare in stretta sinergia le diverse realtà amministrative italiane.

⁷⁸ Senato della Repubblica, *Relazione delle commissioni riunite sulla proposta di "Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza"*, atto n. 572, XVIII Legislatura, 2020.

5. Migliorare la governance italiana delle risorse NG-EU: soluzioni dall'Europa

A questo punto è chiaro che gli sforzi italiani nei pochi mesi rimanenti prima della partenza del PNRR, debbano concentrarsi prioritariamente sulla catena di comando che sarà di fondamentale importanza per la riuscita dei progetti. Per le caratteristiche delle risorse, ma soprattutto per gli stretti tempi a disposizione, è evidente che non vi sono le condizioni per elaborare nel giro di pochi mesi e da zero strutture di *governance* che si distacchino completamente dalle esperienze precedenti. L'Italia dovrà quindi contare sulle proprie capacità, facendo leva su quei modelli utilizzati in passato che hanno dimostrato maggiori virtuosità in relazione alle opere compiute. Bisognerà cercare inoltre di arginare il riproporsi di annosi problemi che hanno sistematicamente rallentato l'esecuzione delle azioni, come ad esempio i conflitti tra amministrazioni e le complicità burocratiche⁷⁹.

Sotto questi aspetti, l'Unione europea è da tempo vigile nell'elaborazione di soluzioni, anche innovative, che permettano a tutti gli Stati membri di utilizzare efficacemente le risorse stanziata⁸⁰. Alcuni di questi strumenti sono già stati attuati in alcune realtà nella programmazione dei fondi SIE 2014-2020 ed essendo, dunque, già disponibili, potrebbero essere integrati nel modello di spesa italiano delle risorse.

Il primo di tali strumenti è il patto di integrità. Tale patto è un meccanismo di monitoraggio civico, con il fine di tutelare il corretto utilizzo dei fondi dell'Unione. Il progetto pilota è stato svolto su 18 programmi cofinanziati a livello europeo dai fondi SIE in 11 Stati membri⁸¹ ed è stato riconosciuto come una pratica di successo per la prevenzione di attività fraudolente e corruttive ai danni della PA e dei cittadini⁸². Il patto è sostanzialmente un contratto tra la PA e un'organizzazione della società civile, dove quest'ultima ha il compito di monitorare la prosecuzione dei lavori di un'opera pubblica sia dal lato della stazione appaltante sia dal lato dell'appaltatore⁸³. Le principali

⁷⁹ Assonime, *Rapporto Assonime: Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU, 2020*.

⁸⁰ Commissione europea, *Miglioramento della gestione e dell'investimento dei fondi*. Consultabile sul sito della Commissione europea.

⁸¹ Di cui tre progetti in Italia.

⁸² Commissione europea, *Integrity Pacts*. Consultabile sul sito della Commissione europea.

⁸³ Nel quadro normativo italiano è già prevista la possibilità di utilizzare questo strumento nel sistema degli appalti. Il c. 17, art. 1 della legge 190/2012 dispone che «*Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara*». La natura dei patti così come disposto dal legislatore italiano è dunque differente dal progetto dei patti di integrità europei, in quanto in

opportunità di introdurre strumenti analoghi a questo modello per le azioni di NG-EU sono principalmente l'aumento della trasparenza in tutte le fasi del progetto e la prevenzione di frodi nei confronti della PA dovuta alla maggiore attenzione di un organo terzo all'opera pubblica. L'adozione di un meccanismo analogo ai patti permetterebbe, dunque, un monitoraggio esterno dell'esecuzione delle opere previste riducendo il rischio di ritardi nel completamento prevenendo comportamenti fraudolenti⁸⁴. Considerato il poco tempo a disposizione per l'utilizzo dei fondi del Dispositivo e l'importanza di raggiungere i target intermedi e finali per l'ottenimento delle risorse, tale strumento potrebbe essere un supporto fondamentale per anticipare eventuali problemi che potrebbero far arrestare il progetto in corso d'opera.

Un secondo strumento, anch'esso in fase di sperimentazione, è il “*Competency framework*” messo a disposizione dalla Commissione⁸⁵. Lo strumento è stato creato per supportare le amministrazioni di ogni livello di governo nella gestione del fondo FESR per il periodo 2014-2020. Il Quadro fornisce un elenco delle competenze necessarie, che le risorse umane operanti nella PA dovrebbero esercitare, per la gestione dei fondi. La Commissione in particolare ha individuato tre gruppi di competenze principali: operative, professionali e gestionali⁸⁶, alle quali corrispondono per ognuna tutta una serie di professionalità fondamentali per la gestione dei progetti cofinanziati dall'Unione.

Il *Competency framework* prevede, inoltre, uno strumento di autovalutazione per le amministrazioni in maniera tale da accertare il *gap* tra le capacità del personale dell'amministrazione e le competenze necessarie per la *governance* dei progetti. Lo strumento in definitiva permette all'ente di svolgere un'analisi mirata sul proprio personale al fine di migliorare l'organizzazione delle risorse umane e delle competenze per l'implementazione delle azioni. Rimodulare i documenti già esistenti⁸⁷ per adattarli alle necessità simili richieste dal programma NG-EU permetterebbe alle amministrazioni

quest'ultimi è previsto un monitoraggio stabile da parte di un ente terzo e della società civile delle opere in via di realizzazione.

⁸⁴ Transparency International Italia, *I patti di integrità: salvaguardare i fondi UE dalle frodi e dalla corruzione attraverso i Patti di Integrità, un meccanismo di controllo civico*, 2015.

⁸⁵ I documenti inerenti al funzionamento operativo del *Competency framework* sono consultabili sul sito della [Commissione europea](#).

⁸⁶ Tali competenze riguardano rispettivamente la gestione delle funzioni assegnate agli Stati in base ai regolamenti europei, lo svolgimento di funzioni specifiche di carattere professionale e capacità manageriali e di leadership.

⁸⁷ Il quadro delle competenze è infatti composto da una serie di tabelle in formato Excel fatte su misura per ogni livello di governo, oltre che per le varie autorità di certificazione e controllo di ogni Paese. Ogni tabella mostra le competenze che le risorse umane dovrebbero possedere per ogni fase di governance.

di programmare con maggior efficienza le linee di azione dei progetti evitando dunque possibili ritardi nell'esecuzione delle opere.

Come più volte richiamato, i tempi indicati dalla Commissione europea per la spesa delle risorse di NG-EU non permettono di creare nuovi e sofisticati meccanismi di *governance* in così breve tempo. Le soluzioni appena viste rappresentano strumenti innovativi, benché relativamente semplici da attuare, per arginare alcuni dei problemi che hanno minato l'efficienza delle passate programmazioni settennali di fondi europei italiane. Il successo del PNRR in definitiva non dipenderà solamente dalla qualità dei progetti che conterrà, ma di altrettanta fondamentale importanza sarà il modello utilizzato per assicurare che i 209 miliardi di euro tra prestiti e sovvenzioni spettanti all'Italia rappresentino un volano di rilancio per la rinascita economica e sociale del Paese.

6. Considerazioni conclusive

Il programma NG-EU rappresenta una straordinaria opportunità di ripresa per gli Stati membri. L'eccezionalità dell'evento pandemico ha richiesto ingenti sforzi per elaborare nel più breve tempo possibile un programma di rilancio che potesse soddisfare le aspettative e trovare il consenso politico da parte di tutti i Paesi europei⁸⁸. Per quanto emerso fino ad ora, il programma sembra avere tutte le carte in regola per raggiungere gli obiettivi che si pone. Il riscontro della Corte dei conti ha confermato tale ottimismo degli Stati rispetto al programma, in quanto gli aspetti a livello regolamentare che potrebbero comprometterne l'efficacia risultano marginali e facilmente risolvibili con una modifica delle disposizioni quando verrà pubblicato il regolamento definitivo del Dispositivo.

Il percorso fatto fino ad ora rappresenta però solo un primo e piccolo passo per l'effettivo successo delle azioni. Gli obiettivi del programma si dovranno infatti scontrare con le capacità amministrative degli Stati membri che dovranno mostrarsi all'altezza di predisporre un'efficace catena di comando per portare al successo i propri PNRR.

In Italia, dopo l'entusiasmo iniziale per aver ottenuto il maggior quantitativo di risorse, l'attenzione politica e mediatica si è subito concentrata sulla modalità di utilizzo di tali fondi, in particolare sul modello di *governance* da adottare unitamente al tema su quale livello di governo concentrare le risorse. Il Paese, infatti, non ha certo brillato nelle

⁸⁸ F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, fasc. 1, 2020, pp. 95-106.

passate programmazioni europee per il modello di spesa dei fondi adottato, con il paradosso di risultare in molteplici programmi cofinanziati uno dei maggiori beneficiari di risorse europee, soprattutto per quanto riguarda la politica di coesione, ma contemporaneamente uno dei Paesi con il peggior rapporto tra fondi stanziati e fondi utilizzati. La conseguenza principale del quadro appena descritto è stata che risorse di cui il Paese avrebbe avuto fondamentale bisogno sono andate perse.

In relazione a quanto appena detto, urge sviluppare nel più breve tempo possibile una solida sinergia tra le amministrazioni che saranno chiamate a gestire le risorse del Dispositivo. Tale coordinamento non sarà però sufficiente a risolvere il problema in quanto un altro importante aspetto da tenere in considerazione riguarda le insufficienti capacità amministrative di diversi enti. Tale problema non è ovviamente arginabile rapidamente ed è perciò necessario poter contare su tutti gli strumenti già a disposizione come quelli menzionati sopra⁸⁹.

La sfida di sfruttare ed ottenere il massimo dai fondi stanziati è ovviamente comune a tutti i Paesi europei, ma l'Italia in quanto maggior beneficiaria delle risorse del Dispositivo deve compiere uno sforzo in più per non veder vanificato il futuro delle nuove generazioni, su cui la Commissione ha fortemente puntato.

⁸⁹ Si veda, in particolare, il paragrafo cinque, del presente contributo.

La Recovery and Resilience Facility ed il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027: sovrapposizioni e problemi di coordinamento operativo*

di Alessandro Guidi Batori

*Dottore in Magistrale in International Relations presso Università LUISS
Guido Carli*

Abstract [It]: La crisi epidemiologica da COVID-19 ha riscritto i modelli più convenzionali di *policy making* e di gestione delle risorse pubbliche, sin dalla fase più embrionale di progettazione delle politiche pubbliche fino a quella attuativa. La crisi ha comportato la scelta obbligata di affiancare al quadro finanziario pluriennale, strumento ordinario, uno strumento straordinario: *Next Generation EU*, e nella fattispecie la *Recovery and Resilience Facility* (RFF), nota anche come *Recovery Fund*, un fondo da 672,5 miliardi di euro per il rilancio delle strutture socio-economiche europee. Come verrà evidenziato nel corso dell'elaborato, il confronto tra quadro finanziario pluriennale e *Next Generation EU* mostra meno incompatibilità e discrasie del previsto, spostando l'attenzione su un altro tema, ciò che rende tale compatibilità possibile: il *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato ed i pacchetti normativi CRII e CRII+. Tale quadro di semplificazione normativa e gestionale costituisce quindi un'opportunità, e non solo una parentesi, per rilanciare, semplificare e modificare la gestione delle risorse europee e la permanenza di 27 sistemi-Paese in una Comunità economicamente lacerata e da ricostruire.

Abstract [En]: The COVID-19 epidemiological crisis has overturned the most conventional policy-making and public resource management models, from the earliest stages of public policy design right through to their implementation. The crisis has led to the inevitable choice of flanking the Multiannual Financial Framework, an ordinary instrument, with an extraordinary one: Next Generation EU, and in particular the Recovery and Resilience Facility (RFF), also known as the Recovery Fund, a 672.5-billion-euro fund for the relaunch of European socio-economic structure. As it will be highlighted in the course of the paper, the comparison between the Multiannual Financial Framework and the Next Generation EU reveals fewer inconsistencies and discrepancies than expected, drawing attention to another issue, which makes such compatibility possible: The Temporary Framework on State Aid and the CRII and CRII+ regulations. This cut of the red tape is an opportunity, and not just a temporary lapse, to revive, ease and alter the management of European resources and the persistence of 27 Member states in an economically fractured Community that needs to be rebuilt.

* Il presente contributo espone la funzione di saggio a commento del ruolo del Quadro Temporaneo degli aiuti di Stato della Commissione europea e delle modalità applicative della *Recovery and Resilience Facility* nel contesto attuativo del QFP 2021-2027.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il bilancio pluriennale dell’Unione ed il QFP 2021-2027. – 3. La *Recovery and Resilience Facility* ed il Ruolo del *Temporary Framework*. – 4. Conclusioni: La necessità di un *Framework* non più *Temporary*.

1. Introduzione

La crisi pandemica da COVID-19 ha reso quella che doveva essere la “semplice” mediazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell’Unione europea per il settennato 2021-2027 una vera e propria sfida incuneata almeno su tre fronti: il mantenimento di livelli di risorse a livello di bilancio comunitario analoghi alla programmazione 2014-2020, il rispetto dei predetti livelli anche al netto dell’uscita del Regno Unito dall’Unione europea e, l’integrazione del *Next Generation EU*, principale strumento di risposta alla crisi pandemica elaborato dall’Unione, dal valore complessivo di circa 750 miliardi di euro.

La prima proposta del QFP 2021-2027 è, infatti, un’eredità della Commissione Juncker, avanzata nel maggio 2018 la quale prospettava uno stanziamento di circa 1134 miliardi di euro per il settennato 2021-2027. Tale proposta era stata in seguito revisionata sotto la Presidenza di turno dell’Unione della Finlandia nel dicembre 2020, e successivamente integrata con proposta del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel nel corso del *Negotiating Box* del 14 febbraio 2020, offrendo una proposta di Quadro Finanziario Pluriennale che implementasse debitamente le indicazioni programmatiche della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, in merito all’allocazione delle risorse ed alle nuove prospettive di sviluppo. Ed è proprio la proposta del Presidente Michel che è stata oggetto, in quel *Negotiating Box*, di estenuanti trattative tra quelli che sarebbero poi stati denominati “Paesi frugali” quali: Austria, Danimarca, Olanda e Svezia ed i Paesi mediterranei, tra cui Francia, Italia e Spagna. Il diffondersi dell’emergenza pandemica ha dato una forte sterzata alle trattative e al quadro degli interessi in gioco: dopo un lungo dibattito circa l’emissione o meno di debito comune, dei cd. *Eurobond*, dopo il soccorso della Banca Centrale Europea mediante il *Pandemic Emergency Purchasing Programme* (PEPP), i Paesi membri sono riusciti – non senza difficoltà – a varare il *Next Generation EU*, a fianco del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, nel Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Con una durata applicativa dal 2021 al 2026, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), principale nervo

dello strumento NGEU, ha dato luogo di fatto ad una nuova struttura del bilancio pluriennale dell'Unione, con nuove e differenti allocazioni di fondi e risorse e conseguenti sfide applicative per i Paesi membri, rilanciando in modo particolare i fondi a gestione diretta dell'Unione. È scopo di questo elaborato analizzare, dunque, sulle conseguenze di questo nuovo bilancio “duale” dell'Unione, anche alla luce dell'introduzione del cd. *Temporary framework* per gli aiuti di Stato, emanato dalla Commissione europea il 19 marzo 2020, il quale rappresenta – anche in modo contro-intuitivo – una vera possibilità di ricostruzione del quadro gestionale delle risorse europee e non una semplice deroga alle regole poste in essere.

2. Il bilancio pluriennale dell'Unione ed il QFP 2021-2027

Prima del QFP 2014-2020 e 2021-2027, il bilancio dell'Unione era forse la principale arena di conflitto istituzionale, poiché unica area dove il Parlamento europeo aveva la possibilità di incidere effettivamente, esercitando la propria influenza politica.

Prima del Trattato di Lisbona del 2009, infatti, tra il 1970 e il 1988, la gestione del bilancio era sostanzialmente ripartita tra Consiglio e Parlamento europeo, dove il primo aveva competenza su voci di spesa che equivalevano a circa il 70-80% del totale ed il secondo su voci prevalentemente residuali, come indicato dall'articolo 203 dell'allora Trattato di Roma⁹⁰. Il periodo compreso tra gli anni '70 e gli anni '80, dunque, è noto per aver visto una progressiva espansione delle prerogative del Parlamento europeo, in particolar modo a partire dal 1979, anno della prima elezione diretta dell'assemblea. Questo fenomeno ha naturalmente scaturito una serie di confronti istituzionali⁹¹,

⁹⁰ L'Art. 203, commi 3 e 4, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, del 25 marzo 1957, attribuisce al Consiglio dei Ministri, organo intergovernativo, il vero potere decisionale in materie di bilancio, lasciando all'Assemblea, oggi Parlamento, poteri residuali e non dirimenti nel processo di approvazione del bilancio: « 3. Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, stabilisce il progetto di bilancio e lo trasmette successivamente all'Assemblea. Il progetto di bilancio deve essere sottoposto all'Assemblea non oltre il 31 ottobre dell'anno che ne precede l'esecuzione. L'Assemblea ha il diritto di proporre al Consiglio modificazioni al progetto di bilancio.

4. Qualora, entro un mese dalla comunicazione del progetto il bilancio, l'Assemblea abbia dato la sua approvazione ovvero non abbia trasmesso il suo parere al Consiglio, il progetto di bilancio si considera definitivamente stabilito. Qualora, entro tale termine, l'Assemblea abbia proposto modificazioni, il progetto di bilancio così modificato viene trasmesso al Consiglio. Quest'ultimo delibera in proposito con la Commissione ed eventualmente con le altre istituzioni interessate e stabilisce definitivamente il bilancio, deliberando a maggioranza qualificata.»

⁹¹ A. DE FEO, *The Multiannual Financial Framework 2021-2027: Ambition or Continuity?*, in B. LAFFAN, & A. DE FEO, *EU Financing for the Next Decade: Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020, p. 1-15.

culminanti con un'ulteriore modifica della struttura del bilancio dell'Unione, che ha visto l'introduzione del cd. Sistema delle prospettive finanziarie, il primo vero meccanismo di pianificazione pluriennale del bilancio comunitario, parte di un pacchetto di riforme proposte da Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea. Frutto di un accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione, il nuovo meccanismo di programmazione finanziaria permetteva di definire in anticipo il quadro della spesa comunitaria sotto forma di prospettive finanziarie, ovvero grandi categorie di spesa per un determinato periodo pluriennale, mediante l'impostazione di tetti di spesa massimali. Il primo periodo di programmazione, da 1988 a 1992, è stato denominato "Delors I", permettendo lo stanziamento delle risorse necessarie per dare attuazione finanziaria all'Atto Unico Europeo del 1986. Da allora, il meccanismo delle prospettive finanziarie è stato utilizzato per successivi periodi di programmazione, fino al periodo di programmazione 2007-2013, dopo il quale sono entrate in vigore le disposizioni del Trattato di Lisbona del 2009. Questo compromesso ha stemperato le tensioni tra Consiglio e Parlamento, in quanto a quest'ultimo era stata riconosciuta la possibilità di influire sulla classificazione delle spese e sulla ripartizione di quest'ultime. Il 1988 ha altresì visto l'introduzione del meccanismo di finanziamento comunitario delle "risorse proprie" basate su contributi dei Paesi membri determinati sulla base del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun Paese: tale strumento permise di dare maggiore stabilità alle risorse messe a disposizione del bilancio europeo⁹². Il Trattato di Lisbona ha, infine, incorporato i principali elementi degli accordi interistituzionali, trasformando e codificando la programmazione finanziaria pluriennale in un atto giuridicamente vincolante nell'articolo 312 del TFUE. Il meccanismo del QFP introdotto da Lisbona prevede quindi l'adozione non solo di un bilancio mediante Regolamento, ma anche di ulteriori Regolamenti volti a dettagliare le diverse misure di spesa, come ad esempio l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Secondo l'articolato del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che disciplina il bilancio pluriennale, il QFP è adottato con voto unanime del Consiglio e voto favorevole del Parlamento europeo, dopo una serie di rispettive negoziazioni sulla base di una proposta di partenza da parte della Commissione europea stessa. Nonostante il Consiglio europeo, come sancito dal Trattato di Lisbona

⁹² C. B. BLANKART & G. KOESTER, *Refocusing the EU Budget – An Institutional View*, Università Humboldt di Berlino, Berlino, 2009.

con l'articolo 15 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), non eserciti funzioni legislative, riservate a Consiglio e Parlamento, poiché si trova ad essere composto dai capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, seguendo una composizione analoga a quella del Consiglio e dato che entrambi gli organi rappresentano gli Stati membri, ricopre una particolare preminenza nella fase di preparazione e programmazione del QFP, sia in termini di tetti di spesa che di voci di dettaglio. È in quest'arena istituzionale, infatti, che di norma sono negoziate voci di spesa particolarmente strategiche, quali la Politica Agricola Comune (PAC), politica e fondi di coesione e i cd. "rebates", ovvero particolari riduzioni dei contributi al bilancio comunitario di cui godono alcuni Paesi membri, veri e propri sconti fiscali. È in questo senso che si configura una natura duale del bilancio europeo, il quale sia un bilancio per l'Unione che per i Paesi membri: in tal senso assume sia la dimensione di un vettore per l'investimento in progetti strettamente europei che quella di un meccanismo per fornire un valore aggiunto per i singoli Paesi membri⁹³. Tale dualismo è emerso in modo particolarmente netto durante la negoziazione del quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Da un lato le istituzioni europee hanno identificato le sfide che avrebbero dovuto essere al centro del processo di pianificazione, come indicato nel Libro Bianco sul futuro dell'Europa di maggio 2017⁹⁴, il quale ha poi trovato parziale recepimento nella proposta di QFP 2021-2027 della Commissione Juncker avanzata a maggio 2018. L'uscita del Regno Unito dall'Unione ha evidentemente rimescolato le carte in gioco, costringendo i Paesi membri a negoziare un *budget* atto a garantire coperture analoghe a quelle del precedente QFP 2014-2020 senza il contributo del Regno Unito. Una prima proposta di bilancio del maggio 2019 vide delle riduzioni dei contributi a favore di PAC e politica di coesione da un lato ed una più sostanziale riduzione dei progetti di impronta più strettamente europea, causando numerose opposizioni in seno al Parlamento europeo. La proposta della Commissione è stata poi oggetto di un'ulteriore negoziazione da parte dei Paesi membri, i quali da un lato miravano ad incrementare le risorse a disposizione di PAC e politica di coesione e dall'altro ad incrementare i propri *rebates*. La Presidenza finlandese del Consiglio, nel dicembre 2019, ha presentato una proposta di bilancio pluriennale che costituiva un compromesso tra la proposta della

⁹³ S. LEHNER, *The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework* in B. LAFFAN, & A. DE FEO, *EU Financing for Next Decade: Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020, p. 21-43.

⁹⁴ Per un approfondimento, si consulti il testo sul sito della [Commissione europea](https://ec.europa.eu/commission/).

Commissione e quella dei Paesi frugali. Nonostante il rifiuto della proposta finlandese da parte dei Paesi membri e del Parlamento europeo, essa ha poi costituito la base delle negoziazioni in sede di Consiglio europeo⁹⁵. La prima proposta del Presidente del Consiglio europeo avanzata nel meeting del 20-21 febbraio 2020 costituiva infatti una sostanziale riconferma della proposta avanzata dalla Presidenza finlandese, salvo alcune modifiche, come il “Fondo per una Transizione Giusta”, proposto dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, per sostenere la decarbonizzazione nei Paesi membri e l’introduzione di due nuove risorse proprie, basate su plastica monouso e quote per l’emissione di CO2. Il round di negoziazioni ha poi visto un potenziamento della PAC e della politica di coesione ed una riduzione dei programmi europei come *Horizon Europe* ed una sostanziale sterilizzazione delle nuove risorse proprie.

Proprio in questa fase il corso delle negoziazioni sul quadro finanziario pluriennale è stato stravolto dalla crisi pandemica da COVID-19, che in breve tempo si è tradotta anche in una crisi economica comportante la contrazione del 7-8% dell’economia europea. Nonostante l’origine simmetrica dello shock economico, il suo impatto si è tradotto in conseguenze sostanzialmente asimmetriche, più o meno gravi sulla base della capacità di risposta dei singoli Paesi membri, con perdite previste tra il 4.6% e l’11% di PIL. Se da un lato la Banca Centrale Europea, con il programma di acquisto PEPP, ha garantito coperture ai Paesi membri per oltre 700 miliardi di euro, vi era necessità di una iniziativa politica comune a livello europeo. La creazione di una linea di credito sanitaria in seno al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), l’avvio di nuovi programmi di finanziamento da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI) e l’istituzione di una sorta di “cassa integrazione” europea (SURE), costituivano misure intergovernative (e non sovranazionali), temporanee e basate sulla fornitura di credito ai Paesi membri, trovando la contrarietà dei Paesi con i livelli di indebitamento pubblico più elevati limitatamente alle condizionalità richieste per l’accesso al credito. Su iniziativa franco-tedesca, nel mese di maggio 2020, la Commissione europea ha quindi proposto lo strumento “*Next Generation EU*”, il quale sarebbe stato finanziato con emissioni di debito comune e destinato, almeno in parte, ad erogare contributi a fondo perduto ai Paesi membri. In termini procedurali, date le regole di bilancio di cui agli articoli 310-312 del TFUE, le risorse ricavate sui mercati finanziari mediante l’emissione di debito comune

⁹⁵ S. LEHNER, *The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework*, op. cit., p. 21-43.

costituirebbero, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) n. 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, cd. "Regolamento Finanziario", "entrate con destinazione specifica", richiedendo quindi un innalzamento delle risorse proprie derivanti dai contributi basati sul reddito nazionale lordo (dall'1,2% all'1,4% in via strutturale e di un ulteriore 0,6% in via temporanea, arrivando al 2%) e del tetto di spesa del quadro finanziario pluriennale, le risorse ottenute mediante debito sarebbero state ripagate mediante nuove risorse proprie e dal 2028 al 2058; tale pacchetto di misure è stato confermato dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo il 16 dicembre 2020. Il risultato finale è stato tuttavia il risultato di dure negoziazioni, che hanno visto come oggetto della contesa sia l'effettivo ammontare della quota di risorse a fondo perduto e di prestiti in seno al *Next Generation EU*, che – in parallelo – all'ammontare di risorse nel bilancio pluriennale. In termini strutturali, le trattative per il QFP 2021-2027 ed il NGEU hanno confermato una tendenza a favorire la politica di coesione, anziché la politica agricola comune come in passato, in quanto sia il Fondo per la Transizione Giusta che buona parte degli strumenti inclusi nel *Next Generation EU* che la *Recovery and Resilience Facility* sono stati individuati come un'estensione, in senso lato, della politica di coesione medesima⁹⁶. La struttura finale consiste quindi in un quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con una dotazione di 1074 miliardi di euro la quale, se si considera l'uscita del Regno Unito dall'Unione, è stata quindi resa possibile unicamente da un incremento dell'incidenza del PIL dei Paesi membri sul bilancio comunitario; tali risorse, se poi accorpate ai 750 miliardi di euro di stanziamenti straordinari derivanti dal programma *Next Generation EU*, offrono un ammontare complessivo delle risorse comunitarie, per il periodo di programmazione 2021-2027, pari a 1824 miliardi di euro. Alla luce di questi dati, il QFP 2021-2027 registra aumenti significativi in relazione agli stanziamenti sui beni pubblici europei, dovuti ad una riduzione di circa 44 miliardi per la PAC rispetto al settennato 2014-2020, a fronte di una politica di coesione rimasta sostanzialmente immutata nei livelli delle proprie risorse.

3. La *Recovery and Resilience Facility* ed il ruolo del *Temporary Framework*

Le varie misure messe in atto dall'Unione a sostegno dei Paesi membri – a fianco del bilancio pluriennale 2021-2027 e del NGEU – necessitano di essere osservate in un

⁹⁶ *Ibid.*, p. 21-43.

quadro d'insieme, anziché a titolo individuale, in quanto si è assistito nel 2020 ed in prospettiva anche nel 2021, ad un vero e proprio cambiamento della gestione di tutte le risorse messe a disposizione dell'Unione europea. La sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, mediante *general escape clause* nel 2020 e nel 2021, il continuo supporto offerto dalla Banca Centrale Europea mediante politica monetaria per mantenere flussi di liquidità, la *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII plus), con cui la Commissione ha permesso agli Stati membri di mobilitare i fondi strutturali della politica di coesione superando i vincoli di concentrazione tematica e di cofinanziamento (permettendo in alcuni casi un cofinanziamento UE fino al 100%) ed il regime temporaneo in materia di aiuti di Stato almeno fino al 30 giugno 2021 non sono semplici misure di sostegno ai Paesi membri, ma una vera e propria nuova modalità di gestione delle risorse europee.

Come noto, l'utilizzo dei fondi strutturali europei nelle loro varie diramazioni è vincolato al rispetto di numerosi vincoli, tra cui quello dell'addizionalità, per cui in genere i fondi UE corrispondono ad un cofinanziamento di altre voci esistenti e non un finanziamento al 100% di una determinata voce di spesa e, tra i vari vincoli, anche al rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato. Non è un caso che la Corte dei Conti Europea abbia a più riprese riportato come il mancato rispetto della normativa sugli aiuti di Stato sia tra le principali cause di irregolarità dietro la politica di coesione, tenendo a mente che il mancato rispetto della normativa sugli aiuti di Stato equivale al mancato rispetto della normativa sui fondi di coesione⁹⁷⁹⁸. In linea generale, l'articolo 107(1) del TFUE stabilisce i criteri per individuare un aiuto di Stato, nella fattispecie quattro elementi: un trasferimento di risorse da parte dello Stato, imputabili quindi ad un Paese membro; tale trasferimento deve conferire un particolare vantaggio; il predetto vantaggio deve essere selettivo e deve essere in grado di poter distorcere la concorrenza e gli scambi tra Stati membri. Riguardo a questi criteri, la misura selettiva imputabile aiuto di Stato ex art. 107(1) TFUE lo è nel momento in cui favorisce solamente alcuni settori dell'economia, determinate Regioni di uno Stato membro o determinate attività economiche. Il criterio della distorsione del mercato, in questo contesto, rileva a prescindere dall'entità della distorsione, di piccola o grande entità che sia. Ai fini della

⁹⁷ Testo consultabile sul sito della [Corte dei Conti Europea](#).

⁹⁸ Testo consultabile sul sito della [Corte dei Conti Europea](#).

normativa sugli aiuti di Stato, inoltre, un trasferimento di risorse pubbliche si verifica quando lo Stato controlla le risorse in questione e può deciderne la destinazione⁹⁹, in questo senso la giurisprudenza sviluppata intorno all'articolo 107(1), assieme alle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di gestione dei fondi strutturali e di investimento europei ha portato ad annoverare i fondi europei gestiti dai Paesi membri come risorse statali, e dunque sottoponibili alla normativa sugli aiuti di Stato¹⁰⁰. Questa normativa, con la Comunicazione COM(2020) 1863 Final ss.mm.ii. “Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19” cd. “*Temporary Framework*”, successivamente integrato e prorogato, nella sua totalità, sino al 31 dicembre 2021 a seguito di un quinto intervento di modifica della normativa ad opera della Commissione europea il 28 gennaio 2021. È importante notare che le esenzioni disposte dal *Temporary Framework* sono da considerarsi cumulabili con le eccezioni già previste regolarmente dalla normativa sugli aiuti di Stato. Con la predetta Comunicazione, la Commissione ha ritenuto ammissibili (previa notifica) cinque differenti tipi di aiuti finalizzati a garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie statali sui prestiti, prestiti veicolati con garanzia statale e tassi di interesse agevolati per i prestiti. A queste misure ne sono state in breve tempo aggiunte altre, come le misure di sostegno alle attività di ricerca e sviluppo connesse al COVID-19, il sostegno mirato sotto forma di differimento del pagamento delle imposte e versamento dei contributi previdenziali, nonché il sostegno mirato sotto forma di contributo ai costi salariali delle imprese. Con le ultime proroghe, il regime degli aiuti è stato esteso al sostegno pubblico verso le micro e piccole imprese, nonché al sostegno per i costi fissi non coperti dalle imprese a causa della pandemia. Con l'intervento di gennaio 2021, le soglie di tolleranza del nuovo regime di deroga sono state ampliate. Oltre a queste misure, di carattere eccezionale e straordinario, sono state prorogate, fino al 2021, tra le altre, gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, e fino al 2023 il regolamento generale per esenzione di categoria,

⁹⁹ Questa interpretazione normativa ha trovato progressiva conferma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in tal senso si vedano i casi T-47/15, *Germania v. Commissione*; C-379/98, *PreussenElektra*, C-329/15, *ENEA* e C-677/11, *DouxElevage*.

¹⁰⁰ Testo consultabile sul sito del [Parlamento Europeo](https://eur-lex.europa.eu/).

cd. Regolamento GBER¹⁰¹, il regolamento *de minimis*¹⁰² (per importi di aiuti di Stato fino a 200.000 euro) e gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese finanziarie in difficoltà. Come indicato anche nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del Governo italiano per l'anno 2020, la possibilità da un lato di poter usufruire delle risorse della *Recovery and Resilience Facility* e dall'altro di avere una tale deroga sul regime degli aiuti di Stato ha permesso all'Italia, così come ad altri Paesi membri (compatibilmente alla propria normativa) di scaricare i costi dell'emergenza direttamente sulle risorse comunitarie, ampliando così facendo il margine di manovra in risposta alle continue emergenze dovute alla crisi. Questo regime di flessibilità è stato integrato con il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) del 13 marzo 2020 ed il *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+) del 2 aprile 2020. Questo strumento di flessibilizzazione dell'impiego e della gestione fondi di coesione, nella sua forma CRII, prevede un sostanziale riassetto dei programmi facenti parte della politica di coesione europea. Nella fattispecie, con il CRII le risorse del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 non ancora assegnate, equivalenti a 37 miliardi di euro, sono state anticipate e distribuite tra i Paesi membri come investimenti pubblici europei. Sul punto, nell'ambito del programma CRII, è stata sospesa la richiesta indirizzata ai Paesi membri di rimborsare i prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il 2019: infatti nel 2020 i Paesi membri avrebbero dovuto rimborsare un ammontare di prefinanziamenti ricevuti per il 2019, ma non utilizzati, equivalente a 8 miliardi di euro, accompagnato da circa 29 miliardi di euro a carico del bilancio europeo, relativo alle risorse inutilizzate e non impegnate dei fondi SIE, per un totale di 37 miliardi. Contestualmente a questa assegnazione di risorse, è stata disposta la possibilità di riassegnare i finanziamenti tra fondi diversi. Nell'ambito della CRII è stato infatti permesso di utilizzare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ed il Fondo sociale europeo (FSE) per investire nei sistemi sanitari dei vari Paesi membri;

¹⁰¹ Il Regolamento (UE) n. 651/2014, detto Regolamento GBER (*General Block Exemption Regulation*), prevede procedure semplificate per la concessione di aiuti di Stato appartenenti a categorie che perseguono obiettivi di interesse europeo. I predetti aiuti di Stati sono genericamente esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108 del TFUE, per ogni categoria di aiuto sono previste soglie di esenzione e regole di dettaglio specifiche.

¹⁰² Il Regolamento (UE) n. 1407/2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», individua gli aiuti di piccola entità che possono essere concessi alle imprese senza essere ritenuti distorsivi del mercato. L'importo massimo di aiuti di questo tipo erogabili ad una impresa non può superare, nell'arco di 3 anni, i 200.000 euro o i 500.000 euro nel caso di Servizi di interesse economico generale (SIEG).

le modalità di utilizzo del FESR sono state allentate, permettendo di impiegare le risorse del fondo per sostenere le piccole e medie imprese per far fronte ai danni economici derivanti dalla crisi da COVID-19; le risorse del FSE sono state reimpiegate per sostenere i regimi nazionali di lavoro ad orario ridotto, come la cassa integrazione; il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è stato invece messo a disposizione per misure di sostegno al reddito dei pescatori colpiti dalla crisi. Proprio in tal senso non solo è stata permessa l'impiego dei sopracitati 37 miliardi con questo nuovo quadro normativo, ma sono state anche sospesi i vincoli di spesa legati ai fondi di coesione nonché agevolate le modalità di approvazione dei Programmi operativi nazionali (PON), necessari per distribuire ed impiegare i fondi SIE. In ultima battuta, il regime del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), destinato a far fronte alle calamità naturali, è stato esteso all'impiego per far fronte alle crisi pandemiche. La *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+) rappresenta una sostanziale integrazione del primo pacchetto permettendo, tra le altre, la possibilità di trasferimento tra i tre fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione), e tra diverse categorie di Regioni (p.e. meno sviluppate, in transizione, più sviluppate), l'esenzione dall'esigenza di assegnare fondi a priorità (cd. Concentrazione tematica) e la possibilità – temporanea – per i Paesi membri di usufruire di un tasso di cofinanziamento fino al 100% per i programmi della politica di coesione per l'esercizio contabile 2020-2021. Inoltre, il pacchetto CRII+ ha semplificato i requisiti procedurali collegati all'attuazione dei programmi ed agli audit: le modifiche dei programmi – con questa deroga – non richiedono una modifica degli accordi di partenariato tra Governi e Unione europea ed è omessa la verifica della coerenza dei programmi e della relativa attuazione con gli accordi di partenariato. Oltre a queste misure di flessibilità, sono stati ulteriormente ampliati i regimi di flessibilità per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Per quanto attiene al FEASR, le nuove regole permettono l'utilizzo delle risorse del fondo per varie misure di sostegno agli agricoltori europei, tra cui: introduzione di crediti o garanzie fino a 200.000 euro a tassi di interesse bassi con una rateizzazione favorevole per gli agricoltori a copertura dei costi di gestione (di norma questi strumenti devono essere collegati a investimenti); distribuzione e riassegnazione le risorse FEASR inutilizzate nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurali (PSR); allentamento delle

scadenze e della burocrazia legata alla rendicontazione ed impiego dei fondi. Le modifiche al FEAMP, invece, annoverano da un lato la possibilità di una riassegnazione semplificata delle risorse all'interno dei Programmi operativi, resi anche più semplici da modificare, e dall'altra un sostegno per l'arresto temporaneo delle attività di pesca dovuto alla pandemia da COVID-19 e la sospensione della produzione e per i costi aggiuntivi gravanti sugli acquacoltori. Il *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato, congiuntamente al quadro di misure sin qui delineato, consente ai vari Paesi membri di effettuare interventi muscolari sia a tutela dei cittadini che delle imprese, come peraltro dichiarato dalla Commissione europea stessa in concomitanza con l'emanazione del primo pacchetto CRII¹⁰³. Il quadro sinora descritto non corrisponde, chiaramente, alla quotidiana ed ordinaria normalità in merito alla gestione dei fondi strutturali europei. Come infatti ricordato dalla Corte dei Conti Europea in un suo rapporto del 2019, è stata delineata la presenza di numerosi errori in termini di spesa con un assorbimento dei fondi SIE "più lento del previsto", con un tasso di assorbimento medio dei fondi pari al 40% e per l'Italia equivalente al 30%¹⁰⁴. Nel caso italiano, la presenza di numerose strutture deputate a programmare la destinazione e l'impiego dei fondi strutturali europei ha comportato, come riportato dalla Commissione europea stessa, numerose difficoltà per alcune Regioni, che non dispongono delle strutture necessarie per redigere progetti di spesa efficaci¹⁰⁵. Non è un caso quindi, che per quanto attiene la gestione dei fondi strutturali, in uno scenario ordinario, la Commissione abbia raccomandato una maggiore centralizzazione o quantomeno raccordo da parte dello Stato centrale. Date le numerose problematiche in merito alla capacità di assorbimento e di spesa dei fondi strutturali non solo in Italia, ma complessivamente in tutta l'Unione europea, una eventuale sovrapposizione tra risorse stanziare dal quadro finanziario pluriennale nella sua struttura regolare e le risorse messe a disposizione nel quadro del NGEU può sollevare profili di rischio in fase operativa. Contestualmente all'approvazione del *Next Generation EU* e della *Recovery and Resilience Facility*, la Commissione europea ha diramato, in data 17 settembre 2020, tutta una serie di Comunicazioni e documenti recanti le modalità operative di impiego, di spesa e di redazione dei progetti legati alla RRF. A differenza dei fondi strutturali e di investimento europei, la progettazione e tutto il processo di

¹⁰³ Comunicato stampa consultabile sul sito della [Commissione Europea](#).

¹⁰⁴ Rapporto consultabile sul sito della [Corte dei Conti Europea](#).

¹⁰⁵ Testo consultabile sul sito della [Commissione Europea](#).

elaborazione dei fondi legati al Recovery Fund lasciano meno discrezionalità ai Paesi membri, riducendo da un lato la possibilità di ridondanze amministrative centrali e locali e responsabilizzando dall'altro il ruolo dei Governi centrali. L'utilizzo delle risorse legate al Recovery Fund, infatti, è vincolato alla redazione di piani di rilancio o Recovery Plan nazionali, con una prima programmazione triennale 2021-2023, da riesaminare e riadattare nel 2022, per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi. La distribuzione delle risorse legate alla RRF, infatti, è prevista in due differenti tranche: il 70% delle risorse saranno impegnabili entro il 2022, il restante 30% entro il 2023. Sul punto, la determinazione della seconda tranche, e la sua relativa allocazione tra i Paesi membri, terrà di conto delle variazioni aggregate di PIL tra le economie europee negli anni 2021 e 2022. Come già anticipato anche nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza del Governo italiano per il 2020, è possibile anche ricorrere ad un prefinanziamento pari al 13%, da erogarsi nel 2021, per far fronte alle spese sostenute nel 2020, purché legate al contesto della crisi pandemica e del piano di rilancio. Ciascun piano di rilancio nazionale, inoltre, si trova legato da due vincoli principali: la redazione in coerenza con le Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio per il 2019 e per il 2020, recante in modo puntuale le modalità di approccio alle problematiche sollevate e uno stanziamento tematico di risorse pari ad almeno al 37% ed il 20% del totale rispettivamente per gli interventi di transizione ecologica e digitale. Non sussistono, però, i vincoli e le limitazioni tipiche dei fondi strutturali, in particolar modo in materia di cofinanziamenti. Nella fase finale di progettazione sarà poi la Commissione europea a valutare i singoli piani di rilancio nazionali, con l'eventuale possibilità, da parte degli altri Stati membri, di poter impugnare i piani degli altri Paesi membri, qualora non siano ritenuti rispettosi delle linee guida europee. In tal caso è prevista la sospensione dei pagamenti legati al piano fino al giudizio finale della Commissione europea, previsto entro 3 mesi dall'apertura di questa cd. Clausola di emergenza. In termini di vincoli, la necessità di rispettare le Raccomandazioni Specifiche per Paese oltre che l'inserimento della RRF nel ciclo di *governance* del semestre europeo, rappresenta anche una fonte di condizionalità, tuttavia incarna anche la natura duale del bilancio e delle risorse economiche comunitarie, che sono per l'appunto sia un volano per gli investimenti europei che un valore aggiunto per i Paesi membri. In questo senso la RRF rappresenta entrambe, configurandosi certamente come uno strumento mirato a trasformare in modo

strutturale i sistemi-Paese dell'Unione, anziché fare da riserva per regolari stimoli economici¹⁰⁶. È evidente che, alla luce di questo quadro, l'impiego combinato delle risorse messe a disposizione dal QFP 2021-2027 e da *Next Generation EU* nonché eventuali residui dalla precedente programmazione finanziaria pluriennale europea possano creare, sulla carta, una mole ingente di risorse da impegnare e programmare in particolar modo nel periodo 2021-2022 (entro il quale devono essere programmati il 70% dei fondi legati alla RRF)¹⁰⁷. È opportuno, tuttavia, segnalare che nella realtà effettiva, grazie al *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato, ai pacchetti CRII e CRII+, nonché alle già delineate misure di semplificazione disposte nel quadro economico dell'Unione, non sono da ravvisarsi profili di rischio legati ad una eventuale sovrapposizione tra quadro finanziario pluriennale e NGEU. Le semplificazioni sinora delineate e disposte, infatti, permettono un impiego tempestivo e sburocratizzato dei fondi europei, spostando il tema non più sulle modalità di combinazione di questi strumenti, ma sulla modalità di redazione del piano di rilancio nazionale e su come sfruttare questo regime di flessibilità come opportunità per rilanciare un modo differente di concepire la gestione delle risorse comunitarie nell'Unione. La vera sfida ed il vero tema non è quindi il dirimere eventuali controversie e sovrapposizioni tra QFP e NGEU, quanto più, rispetto a quest'ultimo, riuscire a presidiare con estrema attenzione sia la fase di redazione che di realizzazione dei progetti legati al piano di rilancio nazionale¹⁰⁸.

4. Conclusioni: La necessità di un *Framework* non più *Temporary*

Come anticipato nei precedenti paragrafi dell'elaborato, le conclusioni sul tema in oggetto, contro-intuitivamente, escono dal solco delle problematiche operative (almeno di breve periodo) legate alla sovrapposizione tra QFP 2021-2027 e *Next Generation EU*, spostandosi piuttosto sull'opportunità costituita dal regime temporaneo di semplificazione in materia di gestione ed impiego delle risorse europee e nazionali per poter modificare in modo radicale la gestione dei fondi e delle finanze pubbliche, e della politica economica ed industriale europea. Il fatto che l'Unione possa godere in un

¹⁰⁶ J. PISANI-FERRY, *European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots*, in *Policy Contribution 2020/19*, Bruegel, Bruxelles, 2020.

¹⁰⁷ Z. DARVAS, *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?*, Bruegel Blog, Bruxelles, 2020.

¹⁰⁸ M. MESSORI, *Il piano italiano di ripresa e resilienza: Come utilizzare una straordinaria opportunità*, LUISS School of European Political Economy, Roma, 2021.

allentamento degli oneri burocratici legati all'impiego dei fondi comunitari per gli anni 2020 e 2021 rappresenta uno spartiacque per l'intera politica europea in materia non solo di aiuti di Stato, ma anche di politica industriale e di integrazione europea *tout-court*. Da un lato potrebbe e dovrebbe ravvisarsi necessario ricorrere ad una estensione di questo regime semplificato almeno fino al 2023, in modo da permettere ai vari Paesi membri di districarsi nella foresta di fondi a propria disposizione senza che la mancanza di tempo porti ad un impiego poco avveduto delle risorse. Occorre ricordare che, dato lo stretto legame con le Raccomandazioni Specifiche per Paese, la *Recovery and Resilience Facility* – come peraltro lasciato intendere dal Regolamento (UE) n. 2021/241 sull'istituzione della RRF – si trova maggiormente vincolata al regime di condizionalità per il proprio impiego rispetto che ad eventuali problematiche legate all'implementazione dei piani nazionali in conflitto con le risorse del quadro finanziario pluriennale. Infatti, la predetta proposta di Regolamento, approvata dal Parlamento europeo il 12 febbraio 2021, in particolar modo agli articoli 10 e 18 non esclude che il mancato rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita – tra le altre – possa comportare una eventuale sospensione dei pagamenti legati al *Recovery Fund*. È evidente come una certa serie di condizionalità sia necessaria per assicurare il congruo impiego delle risorse messe a disposizione dall'Unione e dallo sforzo congiunto dei Paesi membri, anche in un'ottica di *governance* della misura legata alle *performance* piuttosto che ai finanziamenti in sé, ma come dimostrato anche dalla gestione della crisi dei debiti sovrani del 2008-2010, la gestione della politica fiscale, industriale ed in generale delle risorse comunitarie è giunta ad uno spartiacque. Certamente il *Next Generation EU* rappresenta un importante passo in avanti nel processo di integrazione europea in quanto da un lato aumenta l'importanza delle risorse comunitarie, indispensabili in questa fase di contrasto alla crisi pandemica, e dall'altro costituisce un pacchetto di aiuti fondato sull'emissione di debito comune, rimanendo legato ad un rapporto Commissione-Governi centrali che assume una dimensione quasi sovranazionale, rispetto alla gestione intergovernativa relativa agli ordinari fondi europei¹⁰⁹, rilanciando - peraltro – lo strumento dei contributi a gestione diretta dell'Unione.

¹⁰⁹ A. DE FEO, *The MFF 2021-2027: A Game Changer?* in B. Laffan, & A. De Feo, *op. cit.*, p. 323-345.

Sebbene NGEU costituisca una casistica particolare, è forse opportuno ricordare come non sia la prima istanza di emissione di un debito europeo comune. Il primo caso risale al 1975, a seguito della crisi petrolifera del 1973, con l'approvazione del programma *Community Loan Mechanism* (CLM) finanziato dalla Comunità europea. La crisi petrolifera aveva infatti colpito molto duramente i Paesi europei, costituendo una battuta d'arresto al processo di integrazione europea: l'Italia, tra tutti i Paesi membri, è stata la più colpita, con una perdita del 2% del PIL nel 1975¹¹⁰. Il CLM nacque nel 1975 con lo scopo di emettere titoli comuni europei sui mercati per sostenere le economie afflitte dalla crisi. Il programma si trovò integrato nel quadro del *European Medium-Term Financial Assistance Facility* (MTFA), strumento creato nel 1971 con lo scopo di fornire aiuto economico ai Paesi membri della Comunità economica europea tramite prestiti intergovernativi e di ridurre la dipendenza delle economie europee dal Fondo Monetario Internazionale e dalla *Federal Reserve* americana¹¹¹. La *governance* del CLM permetteva alla Commissione di effettuare i prestiti per conto della CEE, negoziando, sotto mandato del Consiglio dei Ministri, l'entità dei prestiti con gli investitori privati e allocando le risorse raccolte direttamente nelle banche centrali dei Paesi in difficoltà tramite la Banca dei Regolamenti Internazionali. Contestualmente alle fasi di negoziazione, la Commissione si avvaleva delle risorse *budget* comunitario a garanzia dei prestiti¹¹² contratti.

Lo strumento ha quindi fornito liquidità a vari Paesi membri della CEE, nel susseguirsi degli anni: Irlanda ed Italia nel 1977, Francia nel 1983, Grecia nel 1985, Portogallo nel 1987, nuovamente Grecia nel 1991 e Italia nel 1993¹¹³. Dopo il Trattato di Maastricht l'utilizzo del CLM è stato limitato unicamente al sostegno economico dei Paesi al di fuori dell'eurozona, per poi venire sostituito dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) nel 2010 e dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) nel 2012. Da questo punto di vista l'utilizzo di debito comune per finanziare fondi e strutture di sostegno finanziario rappresenta una sorta di approccio passivamente consolidato da parte

¹¹⁰ H. JAMES, *Making the European Monetary Union*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.

¹¹¹ D. C. KRUSE, *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS, and Beyond*, Butterworth-Heinemann, Londra, 1980.

¹¹² S. HORN, J. MEYER & C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, VoxEu.org, Bruxelles, 2020.

¹¹³ S. HORN, C. REINHART & C. TREBESCH, *Coping with Disaster: Two Centuries of International Official Lending*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2020.

delle Autorità europee in risposta ad improvvise crisi economiche e *shock* simmetrici. *Next Generation EU* non fa eccezione: lo strumento nasce con l'emissione da parte della Commissione europea di debito comune, garantito dal bilancio europeo previa eventuale contribuzione aggiuntiva da parte dei Paesi membri qualora gli attivi di bilancio dell'Unione dovessero risultare insufficienti¹¹⁴.

Persino determinate caratteristiche tipiche di queste modalità di finanziamento risultano prevalentemente inalterate, in quanto il concorso degli Stati membri rappresenta, finanziariamente, una forma di controgaranzia dei debiti assunti dall'Unione (come nel caso del CLM) o una forma di contribuzione addizionale al suo bilancio (come nel caso di NGEU). La natura del tutto atipica ed imprevedibile della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 ha reso necessaria l'adozione di misure straordinarie, come NGEU, un enorme fondo a gestione diretta da parte della Commissione europea incuneato sul finanziamento di progetti di investimento e di programmi di riforma. Questa misura, in particolare, è tuttavia inedita ed unica, non strutturale, richiedendo quindi un operato a margine per poter modificare gli attuali meccanismi di gestione economica dell'Unione, che non possono stabilizzarsi mediante l'adozione di continue deroghe, ma con l'elaborazione di nuovi meccanismi maggiormente integrati con il nuovo scenario economico¹¹⁵. Come indicato dalla analisi di sostenibilità del debito, cd. DSA, della Commissione europea per il 2020, l'impatto della crisi economica da COVID-19 ha stravolto le carte in tavola e portato ai limiti della sostenibilità i debiti di numerosi Paesi membri, tra cui Italia e Francia.

Gli andamenti tendenziali dei bilanci pubblici europei mostrano che nel 2021 il rapporto tra debito e PIL di numerosi Paesi membri potrebbe raggiungere il doppio, se non il triplo del tetto del 60% stabilito dal Trattato di Maastricht¹¹⁶. Secondo le previsioni del Ministro dell'economia francese, Bruno Le Maire, il rapporto debito-PIL potrebbe superare il 122% a fine 2021, tale rapporto in Italia ha toccato il massimale storico del 159,5%, in Spagna il 120%. Come noto, le regole del Patto di Stabilità e Crescita, nonché le regole apportate dal cd. *Six-Pack* del 2011 obbligheranno – una volta rientrate in vigore

¹¹⁴ G. TOSATO, *Debito Comune: Next Generation non è il primo*, LUISS School of European Political Economy, Roma, 2021.

¹¹⁵ L. CODOGNO & P. VAN DER NOORD, *Assessing Next Generation EU*, LUISS School of European Political Economy, Roma, 2020.

¹¹⁶ P. BOFINGER, *How to ease the EU fiscal straitjacket*, International Politics and Society, Bruxelles, 2020.

– questi Paesi ad avere avanzi primari di grande entità per poter rientrare nei valori di sostenibilità pre-crisi, con la conseguenza che se da un lato *Next Generation EU* rappresenterà un grande volano per investimenti di matrice europea nel rilancio dei sistemi-Paese, dall’altro, stanti le regole ad oggi sospese, vi sarà bisogno di drastiche misure di contenimento economico sul piano interno, in particolar modo sugli investimenti in conto capitale che, come noto, non gode della cosiddetta “*golden rule*”, e quindi deve essere computato ai fini del debito secondo le regole europee.

Non solo, quindi, è auspicabile nel breve periodo una proroga dell’attuale quadro semplificato, ma nel medio periodo, in ottica di riforma, si rende necessaria una revisione complessiva ed organica della gestione dei fondi europei, delle regole sul debito e degli aiuti di Stato anche alla luce degli ottimi risultati che sono stati conseguiti dai Paesi membri in una fase delicata come quella di gestione della pandemia. Tale quadro pare acquisire una dimensione sempre più concreta, anche a seguito degli orientamenti sulla gestione delle finanze pubbliche assunti e dichiarati dal Ministro francese Le Maire, che ha indicato come il rientro nella soglia deficit/PIL del 3% avverrà solo a partire dal 2027¹¹⁷. Come è evidente che sia, l’emersione di queste difficoltà non è vincolata dal “se”, ma dal “quando”, tenendo conto che il percorso di integrazione europea, come ormai il mondo accademico e politico hanno potuto apprendere, non è un processo meramente binario basato sui sì o sui no, in quanto integrazione e *dis*-integrazione possono avvenire nello stesso momento, anche col mantenimento dello status quo¹¹⁸, invitando ad un approccio di progressiva crescita ed evoluzione dell’Eurozona e dell’Unione inteso come continuo divenire.

¹¹⁷ Testo consultabile su [Reuters](#).

¹¹⁸ M. LEIGH, *Relaunch or disintegration? What Covid-19 means for the future of Europe*, London School of Economics Blog, Londra, 2020.

Next Generation EU un test per una nuova governance europea

di Giulia Bergamo

Dottoressa in Economia presso Università Ca' Foscari Venezia

Abstract [It]: Il Next Generation EU, piano di aiuti finanziari proposto dalla Commissione per sostenere la ripresa economica dopo la pandemia, costituisce un'importante novità nel panorama europeo: per la prima volta l'Unione Europea gioca un ruolo attivo durante una crisi economica e si fa promotrice di iniziative che possono preludere ad una nuova fase della governance economica europea caratterizzata da una maggiore integrazione anche sul piano delle politiche fiscali.

Abstract [En]: The Next Generation EU, a plan for financial aid proposed by European Commission in order to support the post-pandemic economic recovery, can be addressed as an important innovation: for the first time European Union plays an active role during an economic crisis by promoting an instrument that can lead to a new phase in the economic governance, characterized by a deeper integration of fiscal politics.

Sommario: 1. La necessità di una risposta europea alla crisi pandemica. – 2. Limiti e prospettive di superamento dell'attuale sistema di *governance* europea. – 3. Un nuovo approccio nella *governance* europea: il *Next Generation EU*. – 4. Il *Recovery and Resilience Facility*: condizioni e obiettivi del più grande piano di aiuti europeo. – 5. Il finanziamento del *Next Generation EU*: risorse proprie ed emissione di titoli. – 6. Il ruolo delle istituzioni europee nella gestione e nel controllo del *Next Generation EU*. – 7. Un test per un'Europa più unita.

1. La necessità di una risposta europea alla crisi pandemica

La pandemia causata dal virus SARS-Covid 2, che ha scosso il mondo intero nel 2020, ha avuto pesantissime ripercussioni a livello economico. Siamo di fronte alla seconda crisi economica di portata mondiale del nuovo Millennio, dopo quella finanziaria

scoppiata nel 2008. In Europa fin da subito si è temuto per gli effetti drammatici che questa crisi potrebbe comportare sia a livello sociale, sia in termini di stabilità finanziaria degli Stati più indebitati¹¹⁹. Di fronte ad uno scenario di crisi di così ampie dimensioni, che ha coinvolto tutti gli Stati europei (anche se con intensità e tempistiche non uniformi), si è avvertita la necessità di guardare all'Unione Europea per trovare una risposta comune ad una situazione che, per vastità e complessità, risulta essere al di sopra della portata di intervento di un singolo Stato membro.

Consapevole che un mancato intervento coordinato a livello europeo potrebbe portare al ripetersi degli errori commessi durante le prime fasi della crisi economica del 2008, la Commissione ha deciso di intervenire attivamente facendosi promotrice della creazione di un meccanismo di aiuto economico condiviso a livello europeo. Dopo serrate trattative, il 27 maggio 2020 la Commissione Europea propone un piano di aiuti finanziari per fronteggiare la crisi sanitaria ed economica¹²⁰: nasce il programma *Next Generation EU*, con l'ambizione di agire su due fronti contemporaneamente: immettere risorse economiche per sostenere la ripartenza e al contempo indirizzare tali risorse verso processi di riforma e investimenti di lungo periodo. La cifra messa in campo per raggiungere questi obiettivi è senza precedenti: si parla di 750 miliardi di euro suddivisi tra diversi programmi, tra i quali quello più corposo (e più rivoluzionario) è il *Recovery and Resilience Facility* a cui sono destinati 672,5 miliardi.

2. Limiti e prospettive di superamento dell'attuale sistema di governance europea

Per cercare di dare una misura della novità costituita dal *Next Generation EU* è necessario fare un passo indietro e ripercorrere le tappe più importanti di costruzione dell'attuale sistema *governance* europea. In particolare, il riferimento è alle norme introdotte o potenziate a seguito della crisi finanziaria del 2008 e della correlata crisi

¹¹⁹ A certificare l'impatto profondo di questa crisi economica è stato l'OECD nel *G20 GDP Growth - Second quarter of 2020*, pubblicato nel sito [OECD](#) a settembre 2020. Nel secondo trimestre 2020 si è registrata una caduta senza precedenti del Pil tra i Paesi del G20 pari in media al 11,8% del Pil. Da questo calcolo è escluso il dato relativo alla Cina, che registra, al contrario degli altri Paesi del G20, una crescita dell'11,5%. Il motivo di tale differenza è da rinvenire nel fatto che la Cina ha affrontato il *lockdown* nel primo trimestre del 2020, nel quale ha registrato una caduta del Pil del 10%, mentre durante il secondo trimestre ha registrato un rimbalzo positivo a seguito della riapertura delle attività. Per capire la gravità dell'impatto della pandemia sull'economia è sufficiente confrontarlo con il dato registrato nel primo trimestre del 2009 durante la crisi finanziaria, che si attesta al -1,6%.

¹²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*, 27 maggio 2020, consultabile nel sito della [Commissione Europea](#).

economica del 2011-2013, di fronte alle quali le istituzioni europee si sono trovate a non avere strumenti efficaci per intervenire in modo tempestivo.

Come è noto, la crisi finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008 ha ben presto coinvolto, in un rovinoso effetto domino, anche gli istituti di credito europei, innescando una contrazione globale dell'economia che ha avuto pesanti ripercussioni su tutti i settori. Dopo decenni di graduale ritiro dall'economia, gli Stati, di fronte ad un improvviso cedimento del mercato finanziario e del commercio internazionale, si sono trovati a dover intervenire (nuovamente) con piani di aiuti a banche, imprese e lavoratori messi in difficoltà da quella che si è rivelata essere la crisi peggiore dopo la Grande Depressione del '29¹²¹. Non tutti gli Stati però partivano da condizioni finanziarie abbastanza solide per poter fronteggiare una crisi così complessa: in alcuni casi il debito pubblico è aumentato sensibilmente e gli Stati si sono trovati ad essere essi stessi sull'orlo della crisi.

Il caso più emblematico è quello della Grecia: il rischio di *default* di un Paese dell'area euro, scenario impensabile prima della crisi, ha costretto tutti gli altri Stati europei ad impegnarsi ad adottare una soluzione comune che scongiurasse il contagio di altri Paesi in disequilibrio, pur nel rispetto del divieto di *bail out* imposta dall'art. 125 TFUE¹²².

Dopo un primo prestito di 100 miliardi, l'ECOFIN ha proposto l'istituzione di un meccanismo temporaneo di aiuti finanziari per i Paesi europei aderenti: in tal modo, sono stati istituiti il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (EFSM), fondo per l'assistenza finanziaria di 60 miliardi gestito dalla Commissione, e il Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (FESF), società per azioni a cui gli Stati aderenti hanno garantito risorse finanziarie fino a 440 miliardi, a cui si aggiungono 220 miliardi assicurati dal FMI¹²³. L'anno successivo i Paesi dell'area euro hanno firmato il trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES): si tratta di uno strumento di gestione delle crisi del debito pubblico avente natura permanente, che sostituisce l'EFSM e che è attivabile su richiesta di uno Stato membro in caso di difficoltà finanziaria¹²⁴. La base giuridica per un simile intervento è stata rivenuta nell'art. 122 TFUE, che consente al Consiglio di

¹²¹ M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Torino, 2013, pag. 205.

¹²² L'art. 175 del TFUE sancisce infatti che né l'Unione Europea, né i vari Stati membri possono farsi direttamente carico degli impegni finanziari assunti da un singolo Stato o da sue amministrazioni pubbliche.

¹²³ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, VII ed., Bari 2018, pagg. 81 ss.

¹²⁴ M. LO BUE, *op. cit.*, pag. 191.

adottare «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» le misure economiche necessarie a sostenere un Paese o una regione in grave difficoltà.

La crisi greca ha indotto i *leader* e le istituzioni europee ad una riflessione sugli strumenti di prevenzione delle situazioni potenzialmente esplosive che si possono creare anche all'interno dell'Unione. La soluzione è stata rinvenuta nel rafforzamento dei vincoli e degli strumenti di coordinamento al fine di creare una *governance* europea, basata sulla collaborazione da parte di pluralità di soggetti per raggiungere determinati fini. Le tappe più importanti sono la riforma del Patto di Stabilità e Crescita nel 2011 (cd. *Six Pack*) e la firma del *Fiscal Compact* (2012). Il primo ha introdotto nuove regole sulla spesa pubblica, agganciandola al Pil potenziale, e nuovi sistemi di controllo e sanzione legati sia al debito pubblico sia agli indicatori macroeconomici; il secondo inasprisce le sanzioni per le violazioni relative alle regole sul debito pubblico e invita i Paesi aderenti ad inserire (preferibilmente) a livello costituzionale l'equilibrio di bilancio come principio cardine per le scelte di finanza pubblica. L'obiettivo è il potenziamento del sistema di controlli *ex ante* sulla finanza pubblica, rivelatisi inadeguati ad evitare la degenerazione di situazioni già esistenti di disequilibrio finanziario, attraverso l'introduzione di maggiori controlli *ex post* sul rispetto delle regole e degli obiettivi di finanza pubblica.

Accanto a questi meccanismi, a partire dal 2010, si è instaurato un altro processo comune, il Semestre europeo, che invece mira a favorire il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri in un quadro di cooperazione comune per il raggiungimento degli obiettivi di crescita, sviluppo e stabilità fissati a livello europeo. Si tratta di un procedimento in cui le istituzioni europee delineano le linee guida per la programmazione economica dei Paesi, sia attraverso la fissazione di obiettivi comuni, sia mediante indicazioni specifiche per ogni Stato in relazione a riforme e programmi da implementare per il raggiungimento gli obiettivi comunitari.

Alla base di questa stagione di riforme vi è l'idea che la stabilità del debito pubblico di uno Stato sia l'elemento fondamentale per garantirne la crescita economica e che tale obiettivo sia perseguibile principalmente attraverso politiche di risanamento dei conti pubblici. Questa teoria ha preso il nome di *austerity*, che non troppo velatamente si contrappone ad una visione economica in cui lo Stato sostiene l'economia attraverso

politiche espansionistiche¹²⁵. In alcuni casi questa contrapposizione si è manifestata in termini di divergenza tra la rigidità delle regole imposte a livello comunitario ai governi e i programmi politici di questi ultimi che, a fronte delle conseguenze negative della crisi economica, hanno spinto per attuare politiche basate su aiuti economici e aumento della spesa corrente per sostenere i consumi.

Il sistema di *governance* così formato ha fin da subito sollevato alcune perplessità, sia in tema di complessità delle regole, sia in termini di opportunità economica e politica, in quanto costituirebbe una limitazione considerevole degli spazi di manovra economici degli Stati membri. Inoltre, con il passare degli anni, il rafforzamento dei vincoli di bilancio non sembra aver prodotto i risultati sperati in quei Paesi considerati più fragili, né in termini di equilibrio di bilancio, né in termini di crescita potenziale del Pil.

Allo scoppiare della pandemia gli Stati membri si sono trovati a dover fronteggiare, oltre alla questione sanitaria, anche ingenti problemi economici. Di fronte ad uno scenario che, dal punto di vista economico, si è prospettato anche peggiore di quello affrontato nella crisi del 2008, molti governi hanno scelto di intervenire con massicce politiche di sostegno ad imprese e lavoratori attraverso contributi a fondo perduto e sussidi¹²⁶. Questo tentativo di ammortizzare i danni economici causati dalla pandemia ha inevitabilmente comportato un netto peggioramento dei conti pubblici. E dal quadro fin qui delineato non può che destare preoccupazione la condizione del debito pubblico di quei Paesi che già presentavano una certa fragilità nei propri conti pubblici.

3. Un nuovo approccio nella *governance* europea: il *Next Generation EU*

La strategia proposta dalla Commissione per superare questa nuova grave crisi economica è dunque figlia di una riflessione sulla reale efficacia di una *governance* basata su linee di *austerity*, su regole rigide e complesse e coordinamenti puramente formali.

Il piano *Next Generation EU* è il tentativo di reindirizzare la *governance* europea verso una maggiore attenzione alla crescita economica: l'obiettivo è creare un *framework*

¹²⁵ L. CAMPIGLIO, *La Teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, in L. ANTONINI (a cura di) *La domanda inelastica. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2016, pag. 105.

¹²⁶ A dare l'idea dell'imponente sforzo fiscale messo in campo dagli Stati sono i dati raccolti dal Fondo Monetario Internazionale sulle misure economiche adottate dagli Stati del G20 per fronteggiare la crisi economica, che a fine 2020 si aggirano a circa 10.290 miliardi di dollari, circa il 7,5 del Pil di questi Paesi. I dati sono disponibili su sito del [Fondo Monetario Internazionale](#), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*.

di regole e strumenti che aiutino gli Stati membri ad assumere politiche di lungo respiro per la sostenibilità economica e sociale nell'Unione. Le regole incentrate sui vincoli di bilancio, pur perseguendo il nobile obiettivo di diminuire il debito pubblico, trascurano la seconda variabile che rende il debito pubblico effettivamente sostenibile, ovvero il Pil¹²⁷. Da anni si dibatte, sia a livello politico che a livello accademico, sulla necessità di rafforzare la capacità di intervento europea anche sul versante delle politiche fiscali, dotando il bilancio europeo di una vera e propria funzione anticiclica in grado di stabilizzare il mercato europeo in caso di crisi.

È senz'altro fuorviante indentificare il *Next Generation* EU come la soluzione a tutte le criticità fino ad oggi rilevate, ma certamente l'approvazione di questo piano è il segnale che le istituzioni europee hanno finalmente preso coscienza dei problemi sin qui emersi nel sistema di *governance* economica e che, per rinsaldare il processo di integrazione europea, è necessario avviare un cambio di prospettiva, maggiormente incentrato su un percorso comune di crescita e di gestione dei rischi.

Una premessa importante, che ha preceduto l'annuncio dell'istituzione di un fondo per aiutare gli Stati a fronteggiare la crisi, è stata la proposta da parte della Commissione di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita, che consente di sospendere le norme sul raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine in caso di grave recessione economica¹²⁸. La sospensione immediata dei vincoli di bilancio è la premessa fondamentale affinché gli Stati possano intervenire tempestivamente contro gli effetti negativi della crisi pandemica attraverso provvedimenti economici di sostegno all'economia reale, senza incorrere in potenziali tensioni in seno alle istituzioni europee che finirebbero per ripercuotersi sui mercati finanziari.

Il primo obiettivo del *Next Generation EU* è il rafforzamento della resilienza dei Paesi europei. Resilienza è un termine comunemente usato per definire la capacità di un materiale di resistere ad un urto o ad una forte sollecitazione senza rompersi. Assume

¹²⁷ M. LO BUE, *op. cit.*, p. 253

¹²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, Bruxelles, 20 marzo 2020. La sospensione delle norme del Patto di Stabilità e Crescita è stata prorogata fino a tutto il 2022 dato il perdurare della situazione di emergenza sanitaria e la necessità di sostenere l'economia fortemente colpita dalle misure restrittive. L'ulteriore sospensione sarà anche l'occasione per gli Stati membri e per le istituzioni europee di intavolare una discussione sulle proposte di riforma che consenta di superare l'impostazione particolarmente rigida del Patto di Stabilità e Crescita.

anche una valenza in ambito psicologico per indicare la capacità di un soggetto di superare un trauma o una situazione particolarmente difficile. Ciò a cui si riferisce la Commissione Europea nel promuovere la resilienza all'interno del *Next Generation EU* non è molto diverso, anzi è la trasposizione di questi concetti alla situazione economica e sociale di un Paese: è la capacità di un Paese di affrontare *shock* o turbolenze di ampie dimensioni senza che questi portino ad una riduzione della crescita potenziale o ad una perdita importante di posti di lavoro¹²⁹.

Costruire un'economia resiliente significa essenzialmente evitare la distruzione di capacità produttiva di un Paese al punto da compromettere anche la stabilità del suo debito pubblico. E questo è un aspetto particolarmente delicato per quei Paesi che presentano un rapporto debito/Pil elevato, che rischia di impennarsi proprio a seguito della crisi dovuta al Covid. Le ingenti misure fiscali messe in campo da tutti i governi e la contrazione del commercio internazionale hanno inevitabilmente comportato un peggioramento del rapporto debito/Pil, ma tale peggioramento ha evidentemente un peso diverso a seconda della situazione in cui lo Stato si trovava precedentemente la crisi.

Nella scelta di introdurre un così vasto piano di aiuti non vi può che essere l'implicito riconoscimento della dannosità di vincoli rigidi e uniformi alle politiche di bilancio previste dall'attuale quadro normativo, poiché si verrebbe a creare una paradossale situazione in cui i Paesi, con un minor debito e una maggiore stabilità economica, potrebbero compiere manovre espansive a sostegno della loro economia, mentre ai Paesi con un alto debito pubblico sarebbe preclusa la possibilità di intervenire attraverso politiche a sostegno del proprio sistema economico.

Non si vuole dunque ripetere l'errore commesso dopo la crisi finanziaria del 2008, quando, finite le turbolenze finanziarie, si impose ai Paesi con un alto debito pubblico un percorso di risanamento delle finanze attraverso il raggiungimento di saldi primari positivi nonostante l'economia fosse ancora in una fase delicata, caratterizzata da un forte crollo dei consumi interni e da un aumento della disoccupazione (situazione non dissimile da quella attuale, che anzi si potrebbe rivelare anche più grave). Questa scelta portò alcuni Paesi (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo) ad affrontare una seconda crisi, questa volta

¹²⁹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, pag. 2.

legata al crollo della domanda interna e all'impossibilità di immettere stimoli nell'economia proprio a causa dei pressanti vincoli sulle finanze pubbliche¹³⁰. La Commissione non intende negare l'esigenza di contenere il debito pubblico degli Stati europei, ma tale obiettivo deve necessariamente essere rinviato ad una fase successiva alla crisi pandemica e, cosa più importante, non può prescindere da un cammino di crescita economica solido e duraturo.

Il *Next Generation EU* è innanzitutto uno strumento che vuole ridurre il *gap* strutturale tra Paesi fornendo un importante appoggio agli Stati membri nel loro cammino di riforma e risanamento dell'economia, in particolare sostenendo gli investimenti che abbiano un impatto positivo soprattutto sul fronte della digitalizzazione e dell'economia *green*, oltre che sulle strutturali debolezze di ogni singolo Paese.

La scelta della Commissione di indirizzare i fondi del *Next Generation EU* verso le riforme strutturali nasce anch'essa dall'osservazione di quanto avvenuto negli anni scorsi dopo la crisi finanziaria del 2008. Nei Paesi in cui si era creata una situazione di stagnazione economica, accompagnata da un forte aumento del debito pubblico, gli investimenti (sia pubblici che privati) hanno subito una forte contrazione¹³¹. Dal lato degli investimenti pubblici, la riduzione è essenzialmente dovuta ai tagli alla spesa pubblica richiesti per risanare (o comunque contenere) il debito pubblico. Spesso i governi, per fronteggiare l'aumento della povertà e delle difficoltà economiche delle classi medio/basse, hanno ridotto i fondi destinati agli investimenti di lungo periodo e alle riforme strutturali, in quanto meno remunerativi nel brevissimo periodo. Anche i privati tendono a ridurre gli investimenti durante i periodi di crisi perché l'incertezza rende più difficile la valutazione delle scelte in termini di profitti futuri e di sviluppo dei vari settori economici.

Consapevole che una nuova crisi economica avrebbe effetti ancora più drastici sui processi di riforma dei Paesi più in difficoltà, la Commissione intende fornire assistenza proprio su questo versante, offrendo sia contributi a fondo perduto, sia prestiti a tassi agevolati. Questa manovra non può forse essere definita un vero e proprio stimolo fiscale, come auspicato da chi propende per una visione federalistica dell'Europa¹³², ma costituisce senz'altro un primo passo verso un approccio economico (e politico) differente rispetto al passato, in cui le istituzioni europee giocano un ruolo fondamentale nella

¹³⁰ L. CAMPIGLIO, *op. cit.*, p.113.

¹³¹ L. CAMPIGLIO, *op. cit.*, p.114 e ss.

¹³² M. LO BUE, *op.cit.*, pag. 256.

risposta agli *shock* sistemici. E come già accaduto in passato (ad esempio con l'istituzione del MES), le misure emergenziali potrebbero fare da apripista per un futuro potenziamento del bilancio europeo, che per ora ha avuto una dimensione ridotta rispetto al Pil dei Paesi europei¹³³.

4. Il *Recovery and Resilience Facility*: condizioni e obiettivi del più grande piano di aiuti europeo

All'interno del piano *Next Generation* il *Recovery and Resilience Facility* costituisce l'elemento più innovativo e che non può essere ricondotto ad alcuno degli strumenti già in uso nell'Unione: pertanto si è reso necessario approvare una normativa *ad hoc*. Dopo un lungo processo di mediazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri, a febbraio 2021 è stato approvato il Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e ne fissa le norme principali.

L'azione che la Commissione intende portare avanti per fronteggiare la crisi rientra nell'area di intervento descritta dall'art. 174 TFUE, in base al quale si riconosce all'Unione la competenza ad implementare politiche volte a promuovere «uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» attraverso il rafforzamento della coesione sociale e territoriale e la riduzione del divario tra regioni. Questo obiettivo in tempi ordinari viene perseguito tramite i fondi strutturali, ma dal momento che la crisi pandemica prospetta conseguenze gravissime in termini di coesione sociale e sviluppo sia nel breve che nel medio/lungo periodo, con il *Next Generation EU* si intende intervenire in questi ambiti con un programma supplementare.

I fondi del *Recovery e Resilience Facility* sono suddivisi in due tipi di aiuti: 312,5 miliardi di euro saranno erogati come contributi a fondo perduto (cd. *grants* o *non-repayable support*) per la realizzazione delle riforme esposte nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza presentati dai singoli Stati e 360 miliardi di euro sono messi a disposizione sotto forma di prestiti aggiuntivi (cd. *loan support*) per finanziare ulteriori spese necessarie per completare i progetti di riforma e investimento presentati nei Piani.

¹³³ Fino ad ora il bilancio europeo ha avuto un impatto alquanto modesto in rapporto all'economia dell'Unione, come è facilmente verificabile dal confronto dei dati per l'anno 2019: a fronte di un Pil dei Paesi appartenenti all'Unione Europea pari a 16'400 miliardi di euro, il bilancio europeo è stato di 165,6 miliardi di euro, circa l'1%. Nei prossimi anni l'Unione Europea si impegna a mettere in campo risorse in quantità maggiore attraverso il *Next Generation EU* (750 miliardi), che andrà a sommarsi al Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027 dotato di un budget di 1.074 miliardi, per un totale di 1.800 miliardi.

Ovviamente questi prestiti costituiscono per gli Stati un aumento del debito pubblico a tutti gli effetti: perciò onde evitare che l'utilizzo dei fondi del *Next Generation* si trasformi in un aggravio eccessivo della finanza pubblica degli Stati membri, la Commissione ha imposto un tetto massimo all'erogazione dei prestiti ai singoli Stati fissato al 6,8% del Pil nazionale.

La quota di contributi a fondo perduto destinabile ad ogni Stato membro è invece calcolata tenendo conto di due fattori: la situazione economica pre-crisi e l'impatto della pandemia. Per ciò che attiene al primo aspetto, la quota verrà calcolata per il 70% sulla base della popolazione, dell'inverso del Pil *pro capite* e del tasso di disoccupazione pre-covid, mentre per il restante 30% si sostituisce al tasso di disoccupazione la variazione del Pil reale nel biennio 2020/2021. È evidente che solamente quest'ultima componente sia effettivamente legata all'impatto della crisi pandemica sull'economia nazionale dei diversi Paesi. Questa scelta, che potrebbe apparire come contraddittoria¹³⁴, in realtà riflette la doppia anima del *Next Generation EU: recovery and resilience*, ripresa dalla crisi economica ma anche riduzione del *gap* tra Stati e rinforzo della capacità di resistenza e resilienza a fenomeni sistemici avversi.

Una delle caratteristiche più importanti del *Recovery and Resilience Facility* è la forte condizionalità in quanto trattasi di fondi vincolati al raggiungimento di obiettivi europei, che pertanto non possono essere impiegati in totale autonomia dai Paesi. Tali fondi sono legati all'attuazione di politiche che si presentino in linea con gli obiettivi di sostenibilità, sviluppo e mantenimento del corretto funzionamento del mercato unico europeo¹³⁵. Non può quindi sorprendere che per l'erogazione dei suddetti fondi venga richiesto agli Stati di presentare un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, da sottoporre alla valutazione della Commissione, nel quale dovrà essere delineata

¹³⁴ Art. 11, Regolamento (UE) 2021/241. Nella bozza di regolamento inizialmente proposta dalla Commissione Europea nel calcolo dell'importo massimo destinabile ad ogni Stato membro non si era tenuto conto dell'effettiva perdita di Pil causata dalla pandemia. A chiedere una modifica è stata la Corte dei Conti europea, che nel proprio parere alla proposta di regolamento della Commissione (CORTE DEI CONTI, *Parere n. 6/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza [COM(2020) 408]*) ha sottolineato come questa decisione fosse contraddittoria con l'obiettivo dichiarato dalla Commissione stessa di istituire uno strumento di ripresa e aiuto per i danni subiti dalla pandemia. La correzione apportata nella versione finale del Regolamento consente di riequilibrare il calcolo degli aiuti tenendo conto delle perdite dovute alla crisi pandemica e non solamente delle condizioni economiche pregresse.

¹³⁵ Tale punto è chiarito nel primo considerando del Regolamento (UE) 2021/241, in cui si ribadisce che a norma degli articoli 120 e 121 TFUE gli Stati membri sono chiamati ad attuare le loro politiche economiche allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in un contesto di coordinamento con le istituzioni europee.

un'agenda delle riforme e degli investimenti coerente per l'appunto con gli obiettivi fissati a livello europeo. Al fine di semplificare gli adempimenti burocratici e di evitare sovrapposizioni, il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza verrà unito al Piano Nazionale delle Riforme già previsto dal Semestre Europeo¹³⁶ e la cui consegna è prevista entro il 30 aprile.

La fissazione degli obiettivi a livello europeo si traduce nella scelta della Commissione di individuare sei priorità entro cui dovranno tassativamente rientrare i vari progetti nazionali¹³⁷: transizione verde, trasformazione digitale, crescita economica sostenibile, incremento della produttività e della competitività, coesione territoriale e sociale, resilienza delle istituzioni e capacità di risposta agli eventi avversi, politiche a favore delle nuove generazioni. Il Regolamento detta anche alcuni limiti all'allocazione dei fondi con riferimento alle materie appena menzionate: ogni piano nazionale deve prevedere che almeno il 37% dei fondi sia destinato al raggiungimento degli obiettivi fissati dal *Green Deal* e che il 20% sia assicurato per il perseguimento della *European Digital Strategy*¹³⁸. La trasformazione digitale e la transizione ecologica sono dunque i due obiettivi primari su cui la Commissione preme maggiormente, scommettendo sull'alto valore strategico di tali settori nei prossimi decenni anche in chiave di competitività globale rispetto alle altre grandi potenze¹³⁹.

Oltre agli obiettivi comuni appena elencati, gli Stati membri sono chiamati ad integrare i Piani nazionali con le raccomandazioni *country specific* elaborate dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione all'interno del Semestre Europeo. L'inserimento di tali priorità nel più ampio progetto del *Next Generation EU* consente alla Commissione di migliorare il meccanismo di coordinamento *ex-ante* sviluppato nel Semestre Europeo che ad oggi ha trovato attuazione solo parzialmente. La *ratio* è quella di fornire un aiuto concreto agli Stati con maggiori difficoltà economiche in modo che possano intraprendere un cammino di ammodernamento e di miglioramento del proprio

¹³⁶ Art. 18, co. 3, Regolamento (UE) 2021/241.

¹³⁷ Art. 3, Regolamento (UE) 2021/241.

¹³⁸ Art. 18, co. 4, Regolamento (UE) 2021/241.

¹³⁹ P. CASALINO, *Recovery and Resilience Facility: genesi, finalità modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione Europea*, in AA.VV. *Recovery Fund e ruolo della Corte dei Conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Quaderno n. 1/2021, pag. 25 ss.

sistema economico e sociale, coerentemente con gli obiettivi generali indicati dall'Unione Europea in tema di sostenibilità e coesione.

Il Regolamento prevede inoltre che i fondi in questione non possano sostituire le politiche di bilancio degli Stati membri, ma siano da intendersi come aggiuntivi rispetto a queste. Tale precisazione palesa un elemento di non secondaria importanza nel processo di integrazione della *governance* europea così come si sta delineando a partire dal *Next Generation EU*, ovvero la coesistenza di due piani di politiche economiche: quello nazionale, ancora nettamente preponderante in termini quantitativi, gestito tramite l'approvazione da parte del Parlamento del bilancio dello Stato (e quindi ricollegabile alle dinamiche democratiche nazionali¹⁴⁰) e quello europeo, i cui obiettivi riflettono un complesso equilibrio raggiunto tra le istituzioni europee e gli Stati membri. L'adozione anche a livello europeo di un sistema di politiche fiscali (per quanto ad oggi ancora quantitativamente contenute) non può che porre un interrogativo circa il controllo democratico nel processo di indirizzo di tali politiche: come si vedrà in seguito, la scelta operata dal Regolamento è di incentrare l'indirizzo e la gestione in mano ai poteri esecutivi (Commissione, Consiglio dell'Unione Europea, Governi).

5. Il finanziamento del *Next Generation EU*: risorse proprie ed emissione di titoli

Il *Next Generation EU* è un piano di intervento straordinario che si colloca fuori del bilancio europeo. Quest'ultimo è regolato da norme piuttosto rigide che impongono il pareggio di bilancio e vietano agli organi europei di ricorrere all'emissione di debito per finanziare i progetti¹⁴¹. La gestione dei 750 miliardi stanziati in via straordinaria tramite il *Next Generation EU* richiede invece una maggiore flessibilità data la sua natura del tutto eccezionale.

Vera grande novità del *Next Generation EU* è la concessione alla Commissione, in via eccezionale e temporanea, di finanziare il programma attraverso l'emissione di titoli

¹⁴⁰ In tal senso si veda P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, pag. 15 ss. L'Autore sottolinea come il bilancio pubblico sia da sempre il momento privilegiato in cui vengono compiute le scelte di indirizzo della politica fiscale, che è intrinsecamente legata alla trasposizione dei diritti sociali ed economici contenuti nella nostra Costituzione in termini di scelte economiche e finanziarie.

¹⁴¹ Art. 17, Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046.

di debito¹⁴². In realtà non è la prima volta che la Commissione si presenta sul mercato finanziario, questa operazione è già stata attuata (sempre nel contesto della risposta europea alla pandemia) per finanziare il programma SURE¹⁴³ attraverso l'emissione dei cd. *Social Bonds*. La crisi pandemica ha dunque abolito quello che per molti anni era stato un tabù nell'Unione Europea: la creazione di un debito comune per rispondere alle necessità economiche degli Stati membri. Oggi, strumenti come il PEPP della BCE, il SURE e il *Next Generation*, stanno di fatto sostituendo il debito pubblico dei Paesi europei nei confronti degli investitori finanziari di varia natura con debito verso le istituzioni europee stesse¹⁴⁴. I vantaggi per gli Stati (soprattutto quelli caratterizzati da una situazione finanziaria più pesante) sono sia in termini di risparmio di interessi¹⁴⁵, sia per l'appunto in termini di riduzione dell'esposizione nei confronti dei mercati finanziari.

La questione più delicata dell'emissione di titoli di debito riguarda la promessa di rimborso a scadenza del titolo. Per onorare tale impegno la Commissione intende aumentare le entrate attraverso l'istituzione di nuove risorse proprie: si tratta una proposta non completamente nuova, che era già stata avanzata nel 2018 nell'ottica di una possibile espansione del bilancio europeo¹⁴⁶, ma che era stata accantonata sia per mancanza di volontà politica, sia perché di difficile realizzazione. Ora la necessità di rendere più stabili le entrate finanziarie dell'Unione, per garantire il funzionamento del piano di aiuti del *Next Generation EU*, ha accelerato (o meglio obbligato) la discussione sull'istituzione di nuove imposte¹⁴⁷. Si stima che quest'ultime possano garantire almeno 25 miliardi¹⁴⁸ di

¹⁴² CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom. La Commissione ha annunciato più volte di voler finanziare il 30% del *Next Generation* attraverso l'emissione di *green bonds*, puntando dunque sulla sostenibilità come elemento di competitività nei mercati finanziari.

¹⁴³ COMMISSIONE EUROPEA, *Lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, consultabile nel sito della [Commissione Europea - SURE](#).

¹⁴⁴ C. COTTARELLI, G. GOTTARDO, *Previsioni su deficit, debito pubblico e aiuti europei nel 2021*, 26 marzo 2021, consultabile nel sito [Osservatorio CPI](#).

¹⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Commissione europea: prima emissione di obbligazioni sociali SURE dell'UE*, Come riportato nel sito della [Commissione](#).

¹⁴⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system. Accompanying the document Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union {COM(2018) 325 final}*, Bruxelles, 2 maggio 2018.

¹⁴⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione (UE, Euratom) 2020/2053. Secondo quanto concordato dagli Stati membri, il primo contributo che verrà introdotto è quello basato sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati. Nel prossimo triennio si prevede invece di introdurre dei prelievi sull'adeguamento del carbonio alla frontiera e sul commercio digitale.

¹⁴⁸ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La nuova decisione sulle risorse proprie*, in Flash n. 1 / 4 agosto 2020.

euro all'anno una volta entrate in vigore. Ma la loro effettiva attuazione non è così scontata dal momento che alcune di queste imposte andrebbero ad alterare significativamente gli equilibri commerciali con le altri grandi potenze economiche.

Se dunque il sistema di risorse proprie che la Commissione intende implementare potrebbe non essere così sicuro, ma è su di esso che si basa la capacità della Commissione di ripagare i titoli in scadenza, per mantenere un livello di *rating* alto si è necessariamente dovuto ricorrere ad un meccanismo di garanzia di solvibilità: si tratta del cd. *headroom*, il margine dato dalla differenza tra il massimale delle risorse proprie e quello della spesa effettiva. La componente maggioritaria del massimale sulle risorse proprie è data dalla risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo, un contributo ad aliquota fissa che viene calcolato in modo tale da garantire il pareggio tra entrate e uscite del bilancio europeo. La Commissione prevede di innalzarlo a partire dal 2021 al 2,06% rispetto all'1,46% stabilito prima della crisi pandemica solo nel caso in cui la Commissione non dovesse essere in condizione di onorare i debiti in scadenza legati al *Next Generation EU*¹⁴⁹: dunque a fare da garanti ultimi al piano di aiuti agli Stati membri saranno gli Stati membri stessi.

6. Il ruolo delle istituzioni europee nella gestione e nel controllo del *Next Generation EU*

L'eccezionalità del *Next Generation EU* pone alcune questioni di non secondaria importanza anche per quanto riguarda i ruoli e gli equilibri tra Stati membri e istituzioni europee nell'attuazione del programma.

Protagonista fin dalle primissime fasi è stata la Commissione Europea, a cui il Regolamento conferma il ruolo di gestore principale dell'attuazione del *Next Generation EU*. La Commissione sarà l'interlocutore principale degli Stati membri a partire dalla stesura dei Piani nazionali, garantendo in questo modo un sostegno per la pianificazione degli interventi ma al contempo vigilando sulla rispondenza tra i progetti nazionali e gli obiettivi generali fissati a livello europeo da cui gli Stati non devono deviare. Per quanto riguarda invece l'approvazione dei Piani, il campo si allarga anche al Consiglio, che sarà

¹⁴⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione (UE, Euratom) 2020/2053.

chiamato ad esprimersi sulla proposta formulata dalla Commissione per ciascun stato membro¹⁵⁰.

Alla Commissione viene affidata la gestione del *Next Generation*¹⁵¹, che parte da un accordo siglato tra la Commissione stessa e i singoli Stati e poggerà su un quadro di valutazione sull'attuazione dei Piani nazionali preparato dalla stessa Commissione. Alla fase di monitoraggio sui progressi nell'attuazione dei progetti è data particolare enfasi, non solo per garantire *l'accountability* dei fondi comuni, ma anche perché dall'effettivo (e corretto) utilizzo dei fondi dipenderà anche l'efficacia in termini di stimolo fiscale a sostegno della ripresa economica. Evitare i problemi di effettiva realizzazione delle opere che si sono già ampiamente verificati con i fondi strutturali¹⁵² è fondamentale affinché questi aiuti finanziari vengano realmente immessi nell'economia e possano contribuire al rilancio della produzione negli anni post-pandemia. Da qui nasce la decisione di prevedere un esplicito collegamento tra l'avanzamento dei lavori e l'erogazione dei fondi agli Stati membri che verrà verificato *in primis* dalla Commissione. E per rendere il più possibile trasparente il meccanismo di controllo sullo stato dell'arte dei Piani nazionali, il Regolamento prevede anche che, nell'ambito del Semestre Europeo, ogni Stato debba riferire semestralmente sui progressi nell'attuazione dei Piani nazionali e sul raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo¹⁵³, aprendo quindi ad un meccanismo di controllo reciproco da parte degli Stati sul corretto utilizzo delle risorse comunitarie.

In una posizione più marginale si ritrova il Parlamento Europeo, a cui viene comunque garantita una periodica informazione principalmente attraverso una relazione annuale da parte della Commissione, oltre che la possibilità per le commissioni competenti di chiedere informazioni sull'attuazione del *Next Generation EU* alla Commissione europea, sulla base delle quali il Parlamento può esprimere pareri di cui la Commissione dovrà tener conto nella sua attività di gestione. Potrebbero nascere delle

¹⁵⁰ Questo schema di *input* da parte della Commissione e di successiva approvazione da parte del Consiglio viene ripetuto per quanto riguarda le principali fasi, dall'approvazione (art. 20) alle eventuali modifiche o integrazioni (art. 21), fino ad arrivare alla sospensione dei finanziamenti in caso di irregolarità riguardo alla disciplina del debito pubblico (art. 10).

¹⁵¹ Art. 8, Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁵² Sul punto si è espressa in modo molto chiaro la Corte dei Conti nel già richiamato parere sulla proposta di Regolamento (v. *supra* n. 13), che nella sua relazione alla proposta di regolamento della Commissione aveva evidenziato come le precedenti esperienze di finanziamenti europei attraverso i fondi strutturali avessero riscontrato seri problemi di implementazione.

¹⁵³ Art. 27, Regolamento (UE) 2021/241.

perplexità per quanto riguarda un collegamento forse troppo tenue tra organi rappresentativi (il Parlamento Europeo) e il sindacato sulle scelte compiute dalla Commissione. Se da un lato è bene ricordare che la programmazione delle spese e delle altre decisioni aventi notevole rilevanza finanziaria per l'Unione avverranno contestualmente con l'approvazione del bilancio europeo, su cui il Parlamento si esprime con il suo voto¹⁵⁴, dall'altro è evidente che l'architettura del *Next Generation* abbia il suo baricentro nei poteri esecutivi, in una sorta di triangolo che ben mostra quali saranno le relazioni fondamentali: la Commissione, chiamata a gestire il piano a livello comunitario, si relazionerà con i singoli governi per l'attuazione dei Piani nazionali e con il Consiglio Europeo per quanto riguarda gli equilibri tra posizioni spesso divergenti tra gli Stati; gli Stati si troveranno nella doppia veste di controllati e controllori e saranno chiamati necessariamente a trovare una sintesi in caso di controversie.

L'iter di approvazione del Regolamento che disciplina il *Recovery and Resilience facility*, durato quasi nove mesi, e le vicende altalenanti che si sono susseguite mettono in luce come all'interno dell'Unione Europea vi sia ancora la necessità di trovare un più stabile equilibrio, non solo tra le istituzioni europee, ma soprattutto tra Stati se si vuole proseguire il cammino di integrazione.

Ne è un esempio il caso dell'introduzione nella bozza di Regolamento presentata dal Parlamento Europeo che conteneva un chiaro riferimento al rispetto dello stato di diritto e ai diritti umani come condizione necessaria per l'assegnazione dei fondi del *Recovery and Resilience Facility* agli Stati¹⁵⁵, nel tentativo di creare un collegamento tra l'attività economico-finanziaria dell'Unione Europea e la difesa dei principi democratici di cui pure l'Unione si fa promotrice. Durissima è stata l'opposizione a tale proposta da parte di quegli Stati che attualmente sono coinvolti in procedimenti di infrazione proprio per violazione dello stato di diritto, al punto che hanno minacciato di porre il veto sull'approvazione del bilancio europeo. Dopo lunghe trattative, nel testo finale del Regolamento non vi è più traccia di quella disposizione.

¹⁵⁴ A. VITREY, S. LUMET, *Multi annual financial framework and Next Generation EU, Review of an unprecedented, tumultuous European budgetary chapter*, European Issue n°575, pubblicato sul sito della [Fondazione Robert Schuman](#).

¹⁵⁵ Art. 9a, DRAFT EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE RESOLUTION on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020)0408 – C9-0150/2020 – 2020/0104(COD)).

Nella versione definitiva del Regolamento è stata invece inserita una nuova condizionalità all'erogazione dei fondi del *Recovery and Resilience Facility*, legata alla «sana *governance* economica»¹⁵⁶, che altro non è che il rispetto del complesso di norme sul debito pubblico. Il Regolamento prevede infatti che la mancata adozione delle misure per la correzione del disavanzo eccessivo costituisca motivo di sospensione totale o parziale dell'erogazione dei finanziamenti. A stemperare il rigore di tale norma, l'art. 10 contiene altresì una serie di deroghe e di condizioni di cui la Commissione deve tener conto relativamente alla situazione socioeconomica dello Stato in questione, alle quali si deve sommare la seppur temporanea sospensione del Patto di Stabilità già richiamata in precedenza. Anche questa decisione mostra come all'interno dell'Unione vi siano ancora visioni piuttosto distanti sul tema della gestione della finanza pubblica degli Stati membri, soprattutto da parte di chi vede con preoccupazione l'aumento considerevole del debito di alcuni Stati già fortemente indebitati prima della pandemia, a cui ora l'Unione sta di fatto finanziando parte del debito pubblico.

Infine, a rendere ulteriormente accidentato il percorso di entrata in vigore del *Next Generation EU* sono alcuni veti che stanno emergendo a livello nazionale soprattutto nelle fasi ratifica delle decisioni sulle risorse proprie dell'Unione Europea¹⁵⁷, a cui è inevitabilmente collegato l'avvio delle procedure di erogazione dei fondi.

Queste vicende legate al *Next Generation EU* rendono innegabile che nell'attuale quadro di relazioni e di poteri di veto sarebbe impossibile realizzare un sistema di bilancio comune di dimensioni tali da poter garantire alla Commissione Europea risorse sufficienti a promuovere vere e proprie politiche fiscali a livello europeo. Il superamento delle logiche nazionali e l'accettazione di un sistema di *governance* comune, non solo dal punto di vista delle regole, ma anche della condivisione di progetti e di rischi saranno presupposti fondamentali per dotare l'Unione di un bilancio unico che possa affiancarsi alla politica monetaria già accentrata a livello comunitario in capo alla Banca Centrale Europea.

¹⁵⁶ Art. 10, Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁵⁷ Il 26 marzo 2021 la Corte Costituzionale tedesca ha bloccato la firma da parte del Presidente della Federazione tedesca della legge con cui il parlamento ha approvato la decisione sulle risorse proprie, riservandosi di esaminare la compatibilità di tale provvedimento con la Costituzione tedesca in merito alla possibilità che la Germania possa essere chiamata a rispondere finanziariamente per i debiti di altri Stati europei. La notizia, riportata dai media internazionali, ha sollevato qualche preoccupazione in merito ad un ulteriore rallentamento dell'entrata in vigore del *Next Generation EU*.

7. Un test per un'Europa più unita

Sul *Next Generation EU* vi sono innegabilmente grandi aspettative.

Innanzitutto perché riflette l'ambizione da parte della Commissione di mettere al centro delle politiche degli Stati membri un'agenda di riforme ed investimenti ad alto valore strategico incentrati sui temi della sostenibilità e della digitalizzazione: il cambio di paradigmi economici imposto agli Stati membri costituisce un punto importante nell'ottica di intraprendere un percorso di riqualificazione dell'intero sistema economico europeo, nel tentativo di rendere il tessuto produttivo europeo più competitivo e più autonomo rispetto alle grandi potenze emergenti. Tematiche di lungo respiro di questo tipo non solo rischiavano di essere messe in secondo piano dall'urgenza di interventi economici a sostegno dell'economia nel breve periodo, ma risulterebbero azzoppate dalla frammentarietà e della mancanza di risorse adeguate se venissero gestite interamente a livello nazionale. Non può quindi che spettare all'Unione farsi promotrice, sia dal punto di vista della definizione delle linee programmatiche sia del finanziamento, di una strategia comune a livello europeo sui temi che saranno decisivi da qui a prossimi trent'anni per lo sviluppo sociale ed economico del nostro continente.

Ma soprattutto perché il *Next Generation EU* costituisce una novità assoluta in termini di impegno finanziario da parte dell'Unione. Questa decisione, non priva di rischi politici ed economici, potrebbe aprire (il condizionale è d'obbligo) la strada ad una maggiore integrazione del progetto europeo anche dal punto di vista della condivisione di strumenti economici che permettano di attuare una vera e propria politica fiscale europea in grado di svolgere una funzione anticiclica a tutela dell'economia del mercato unico. Sebbene il *Next Generation EU* sia un piano straordinario con un orizzonte temporale limitato, è stato portatore di novità importantissime nel sistema di *governance* europea: l'emissione di debito comune, l'introduzione di nuove entrate a livello comunitario e l'integrazione tra le politiche fiscali nazionali e gli obiettivi generali europei sono tutti presupposti fondamentali per la realizzazione un vero bilancio europeo.

Il *Next Generation EU* è dunque un test, un banco di prova per l'Unione che è chiamata ad attrezzarsi per affrontare le sfide globali che i singoli Stati non sarebbero più in grado di sostenere: *«taking the path of least resistance alone or moving forward*

*together»*¹⁵⁸ è la scelta a cui è chiamata l'attuale generazione. Il Piano *Next Generation* altro non è che una grande scommessa sulla capacità dell'Europa di superare (anche) questa crisi e di rinsaldare il legame alla base del cammino comune.

¹⁵⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Recovery package*, consultabile sul sito della [Commissione Europea](#) .

I fondi Europei: l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie e il ruolo di gestione della Pubblica Amministrazione

di Antonella Santangeli

Tecnologa presso Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - Dipartimento di Efficienza Energetica (ENEA)

Abstract [It]: Il Paper presenta una descrizione della struttura della programmazione finanziaria al livello europeo e nazionale. Poiché l'Italia è al penultimo posto in Europa per l'utilizzo dei fondi strutturali, sono state individuate le principali criticità che impediscono di utilizzare tutte le risorse europee disponibili. A tal fine, sono stati analizzati due casi studio, basati su differenti modelli di gestione: il Programma Horizon 2020, gestito direttamente dalla CE, e il Programma POR FESR della RAS, come esempio di gestione "condivisa" con la CE: entrambi i casi studio forniscono elementi utili per la gestione del Recovery Fund.

Abstract[En]: The article includes a financial programme description, at EU and national level, and explores the most important national problems that do not allow Italy to use correctly all available European resources. Two different cases are analysed, the H2020 Programme, directly managed by European Commission, and the Regional Programme POR FESR, as an example of a mixt management method. Both studied cases provide useful elements for the management of the Recovery Fund.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La programmazione europea: strumenti e risorse finanziarie. – 2.1. Il Recovery Plan per l'Italia. – 3. L'importanza della programmazione: qualità e feedback. – 4. Metodi di gestione. – 4.1. Una gestione condivisa tra Commissione europea e Stati Membri. – 4.1.1. Autorità di gestione. – 4.1.2. Autorità di certificazione. – 4.1.3. Autorità di audit. – 4.2 Problemi ed errori principali riscontrati a livello europeo. – 5. Casi studio. – 5.1. Caso studio 1 – Programma Horizon 2020 (progetto "X-Tendo"). – 5.1.1. Lezioni apprese da Horizon 2020. – 5.2. Caso studio 2 – POR FESR Sardegna (progetto "Comune di Putifigari"). – 5.2.1. Lezioni apprese dal POR FESR. – 6. Considerazioni conclusive: i feedback utili per la futura gestione del Recovery Fund.

1. Premessa

Rispetto alle precedenti programmazioni finora attuate dall'Unione europea, al fine di risanare la situazione economica a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la prossima programmazione europea avrà un impatto finanziario straordinario. Per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), saranno messe a disposizione degli Stati membri ingenti risorse stanziare dall'UE, con obiettivi puntuali e uno cronoprogramma stringente, che impongono alla PA la rapida adozione di misure organizzative ed amministrative, che consentano di realizzare progetti complessi in tempi brevi. La sfida per la PA italiana sarà quella di riuscire a gestire una mole enorme di interventi nel modo più efficiente ed efficace, cercando di ridurre il rischio di dispersione delle risorse e di aumentare il grado di assorbimento dei finanziamenti europei, capitalizzando le buone pratiche e imparando dalle esperienze raccolte dalle passate programmazioni, soprattutto in questo particolare momento storico in cui, oltre alla consueta programmazione finanziaria pluriennale, l'Europa ha deciso di stanziare ulteriori risorse per far fronte alla crisi economica dovuta alla pandemia.

2. La programmazione europea: strumenti e risorse finanziarie

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020, che si avvia alla conclusione, prevedeva risorse totali per 1.082 miliardi di euro, suddivisi nelle seguenti rubriche: 1a): *Competitiveness for growth and jobs* (142 md), 1b): *Economic, social, and territorial cohesion* (371 md), 2): *Sustainable growth: natural resources* (420 md), 3): *Security and citizenship* (18 md), 4): *Global Europe* (66 md), 5): *Administration* (da 65 md). Il futuro quadro finanziario 2021-27¹⁵⁹ sarà più ampio, con un aumento del 5% delle risorse finanziarie, passando a 1.135 miliardi di euro. A novembre 2020 si è raggiunto un accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale per un ammontare complessivo di 1.074,3 miliardi di euro.

Oltre il 76% del bilancio dell'UE è gestito dalla CE in collaborazione con le amministrazioni nazionali e regionali, con un sistema di «gestione concorrente», o misto, essenzialmente mediante cinque grandi fondi - i Fondi strutturali e d'investimento

¹⁵⁹ I leader dell'UE, riunitisi a Bruxelles il 7 e il 21 luglio 2020, hanno concordato il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027.

(SIE)¹⁶⁰. A fronte dei finanziamenti, la CE (20 maggio 2020) ha posto alcune condizioni imprescindibili ed urgenti: la semplificazione della burocrazia, la riduzione dei tempi della giustizia, un piano di lotta alla corruzione e all'evasione fiscale, la riforma del mercato del lavoro, la riduzione della tassazione, l'introduzione di nuove misure di tutela soprattutto per i lavoratori atipici, l'istruzione e formazione professionale, con specifico riferimento alle competenze digitali.

Oltre alle risorse previste nel QFP, quest'anno gli Stati Membri potranno beneficiare di ulteriori risorse stanziare dalla CE per superare la crisi dovuta alla pandemia da Covid-19: i programmi nazionali di queste risorse finanziarie straordinarie vengono definiti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, proposto dalla Commissione Europea e successivamente approvato dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolato *Next Generation EU*, al pari del Bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea, vagliato dal Parlamento Europeo, dovrà poi essere ratificato dai Parlamenti nazionali. Secondo Confindustria, "Tra gli strumenti introdotti dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi, il piano *Next Generation EU* è il vero punto centrale della risposta europea. È un piano da 750 miliardi, che verranno finanziati tramite emissione di titoli di debito dalla Commissione europea (in corso di approvazione da parte delle istituzioni europee). È formato da sette strumenti, di cui il più ampio è il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (RRF)¹⁶¹". Dei 750 miliardi di euro stabiliti, 390 miliardi di euro saranno distribuiti sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri e 360 miliardi di euro sotto forma di prestiti. Il Piano nazionale italiano è stato presentato a Bruxelles il 30 aprile 2021. Gli impegni di spesa, con le riforme collegate, devono essere comunicati alle istituzioni europee inderogabilmente entro il 2023; le risorse devono essere spese entro il 2026. In particolare, il 70% degli impegni di spesa dovrà essere ultimato tra il 2021 e il 2022, e il restante 30% entro il 2023¹⁶². I fondi verranno resi disponibili, nell'ambito del nuovo QFP del bilancio europeo, con condizioni stringenti di politica economica e di selezione

¹⁶⁰ Fondi SIE: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sviluppo regionale e urbano, Fondo sociale europeo (FES) – inclusione sociale e buon governo, Fondo di coesione (FC) – convergenza economica delle regioni meno sviluppate, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

¹⁶¹ Confindustria, *Le priorità di Confindustria per il Piano di Ripresa e Resilienza*, 1° dicembre 2020.

¹⁶² Mentre il QFP ha una durata di 7 anni, il Recovery Fund avrà una durata di 3 anni e non prevede una quota di co-finanziamento nazionale, come accade per molti fondi strutturali.

dei progetti che implicano una trasformazione organizzativa e gestionale dell'amministrazione pubblica italiana.

Sommando le risorse del QFP e del PNRR, "Il totale delle risorse del bilancio dell'Ue per il periodo 2021-2027 e del piano per la ripresa sarebbe, quindi, più precisamente, di 1.824,3 miliardi di euro¹⁶³".

La guida strategica per i *Recovery Plan*¹⁶⁴ incoraggia i 27 Paesi UE a includere nei loro PNRR una serie di progetti volti a perseguire alcuni obiettivi principali (*green economy*, infrastrutture e digitalizzazione): utilizzare più energia pulita; migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; promuovere tecnologie pulite; estendere i servizi veloci a banda larga, comprese le reti in fibra ottica e 5G; digitalizzare la pubblica amministrazione e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari; riqualificare e migliorare le competenze (*reskill and upskill*). Per utilizzare le risorse di *Next Generation EU*¹⁶⁵, sarà necessaria una programmazione specifica da parte delle Regioni e una contabilizzazione separata dello stanziamento disponibile, che permetta all'Ue di verificare la conformità delle scelte degli Stati membri.

2.1. Il Recovery Plan per l'Italia

"L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi¹⁶⁶". Le risorse ammontano a 235,6 miliardi di euro, di cui: € 191,5 con Recovery and Resilience Facility; € 30,6 con il Fondo complementare e € 13,5 con il Programma React-Eu. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁶⁷ prevede 6 *mission*

¹⁶³ H. BONURA e B. G. MATTARELLA, *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*, Corte dei Conti, Quaderno 1/2021 – *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*.

¹⁶⁴ Commissione Europea, *Strategia annuale per la crescita sostenibile (ASGS)*, 2021.

¹⁶⁵ Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NEXTGENERATIONITALIA, 15 settembre 2020.

¹⁶⁶ M.DRAGHI, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NEXTGENERATIONITALIA, Italia Domani, 2021.

¹⁶⁷ Il Sole24Ore, *Recovery, 144 miliardi di risorse in più*, 13 gennaio 2021.

o macro-aree di investimento: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute. Le *mission* raggruppano 16 *cluster* o componenti funzionali, per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. I 16 *cluster* si articolano in 48 linee di intervento per progetti omogenei e coerenti. I singoli progetti di investimento sono stati selezionati secondo criteri basati sul maggiore impatto sull'economia e sul lavoro. Per ogni *mission*, inoltre, sono indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più componenti. Dopo l'approvazione del Consiglio europeo e della CE, le risorse europee saranno disponibili alla fine dell'estate del 2021 e per l'Italia è previsto un prefinanziamento del 13%, pari a 20 miliardi di euro.

3. L'importanza della programmazione: qualità e feedback

La qualità delle istituzioni governative e la capacità amministrativa sono sempre più riconosciute come prerequisito per il rispetto degli obblighi e degli obiettivi dei trattati dell'UE. Come indicato in uno studio della Commissione europea sulla qualità della PA¹⁶⁸, in base al *total quality management model* (TQM), una gestione efficiente viene garantita dai continui feedback in ciascuna fase di attuazione di un programma, grazie al principio del miglioramento continuo nell'ambito del ciclo di programmazione¹⁶⁹. In tal senso, i feedback utili al miglioramento continuo della programmazione e della gestione amministrativa, che provengono anche dalle esperienze passate nelle precedenti programmazioni, cercando di valorizzare le buone pratiche emerse nella gestione di programmi europei, di trasferire le buone pratiche sperimentate in altri programmi di finanziamento e di evitare gli errori fatti nel passato. Il successo della programmazione nazionale e regionale, infatti, dipende principalmente da due fattori: da un lato, deve essere in linea con gli obiettivi europei, quindi deve porsi come concreta applicazione in ambito nazionale delle strategie concordate al livello europeo, dall'altro, deve rispondere

¹⁶⁸ European Commission, *Quality of Public administration, A Toolbox for Practitioners*, 2017 edition, *Theme 3: Government structures - organisation, cooperation and Coordination*, Publications Office of the European Union, 2017.

¹⁶⁹ Fasi del ciclo di programmazione: *Plan: Define the problem to be addressed, collect relevant data, and ascertain the problem's root cause. Do: Develop and implement a solution, and decide upon a measurement to gauge its effectiveness. Check: Confirm the results through before-and-after data comparison. Act: Document the results, inform others about process changes, and make recommendations for the problem to be addressed in the next PDCA cycle.*

alle esigenze locali, sulla base di una reale analisi dei bisogni a livello territoriale. Una buona *governance* è importante sia nell'interesse dell'UE nel suo complesso, sia dei singoli Stati membri, anche per massimizzare il valore di fondi pubblici. A tal fine, occorre integrare maggiormente i vari livelli territoriali di governo, per rendere omogeneo l'approccio nella programmazione e nella gestione dei fondi europei, creando una *governance* multilivello: “Lo sviluppo delle capacità amministrative e tecniche nei programmi di investimento pubblico, il miglioramento della *governance* multilivello, l'attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, la cooperazione tra PA e il dialogo con il territorio”¹⁷⁰.

La politica di programmazione che incide di più al livello territoriale, nazionale e regionale, è la politica di coesione¹⁷¹, che l'Unione Europea utilizza per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

L'Accordo di partenariato¹⁷² tra l'UE e l'Italia reca l'impianto strategico e gli obiettivi tematici relativi agli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento europei. I Fondi inclusi nell'accordo di partenariato vengono utilizzati mediante i Programmi Operativi, nazionali e regionali (PON e POR). Ciascun Programma Operativo definisce priorità, obiettivi specifici, dotazioni finanziarie dei Fondi e cofinanziamento nazionale. I PON e i POR vengono valutati ed approvati dalla Commissione europea. Per la programmazione nazionale e regionale, sono stati individuati quattro temi fondamentali: lavoro di qualità, territorio e risorse naturali per le generazioni future, omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini, cultura veicolo di coesione economica e sociale.

Al 31 dicembre 2019, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attestava, per ciò che attiene agli impegni complessivamente assunti, ad un valore pari a oltre il 58,2% del contributo totale. Il livello dei pagamenti complessivi, rendicontati al 31 dicembre 2019, ha raggiunto oltre 16,7 miliardi, corrispondenti al 30,7% delle risorse programmate. La

¹⁷⁰ PON Governance, Asse 3 – obiettivi specifici, giugno 2016.

¹⁷¹ La politica di coesione per la programmazione 2021-2027 conferma l'obiettivo di rilanciare l'attenzione su grandi traguardi europei, sintetizzati in modo evocativo dai cinque grandi obiettivi di policy proposti: “un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini”.

¹⁷² L'accordo di partenariato è lo strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'UE, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE).

capacità di impegno di spesa e di pagamento della PA sui progetti europei deve essere urgentemente migliorata, per non perdere le risorse programmate. A tal fine, “I due regolamenti Ue 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio hanno introdotto ampi margini di flessibilità per l’utilizzo dei fondi SIE della programmazione 2014-2020 ancora non spesi. Si tratta di risorse rilevanti (pari a 4,9 miliardi per le sole regioni, a 5,3 miliardi per i programmi operativi nazionali), con possibilità di rendicontazione pari al 100% del contributo comunitario¹⁷³”.

4. Metodi di gestione

Come riportato dalla Commissione europea nell’ *“Annual Management and Performance Report for the EU Budget”* per l’anno 2019, i principali metodi di gestione¹⁷⁴ dei fondi europei sono: diretto, indiretto e misto. Il metodo di gestione diretta della CE è risultato molto efficace ed è caratterizzato dal rapporto diretto tra la CE e i beneficiari. Il metodo diretto, usato per il 22% della spesa totale UE, è stato analizzato nel caso di studio sul Programma di ricerca Horizon 2020. Il metodo indiretto, con delega di gestione ad agenzie o banche, è utilizzato principalmente in programmi finanziari specifici ed è stato utilizzato solo per il 7% della spesa totale nel 2019. Il metodo di gestione più diffuso, sul 71% della spesa totale europea nel 2019, è quello misto o condiviso, che prevede una stretta cooperazione tra la CE e le Autorità di gestione, di certificazione e audit degli Stati Membri. Quest’ultimo metodo è stato analizzato nel caso di studio sul POR FESR.

4.1. Una gestione “condivisa” tra Commissione europea e Stati Membri

La gestione della maggior parte dei programmi di spesa è condivisa tra la Commissione e gli Stati membri, inclusi i controlli. L’UE cofinanzia¹⁷⁵ programmi operativi (PO) pluriennali, nazionali e regionali. La CE si pronuncia¹⁷⁶ sulla regolarità

¹⁷³ M. VILLANI, *Ruolo della corte dei conti nei controlli sull’impiego delle risorse europee*, Corte dei Conti, Quaderno 1/2021, *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*; Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020.

¹⁷⁴ European Commission, *Annual Management and Performance Report for the EU Budget*, Financial year 2019, 2020.

¹⁷⁵ I finanziamenti vengono erogati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), Fondo sociale europeo (FSE) e altri regimi, come lo strumento europeo di vicinato (ENI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e lo strumento per collegare l’Europa (MCE).

¹⁷⁶ European Commission, *Annual Management and Performance Report - 2019*, AMPR 2020.

delle spese per la Coesione e utilizza i tassi di errore segnalati dalle autorità di audit nazionali nella “relazione annuale su gestione e rendimento”: nel 2019, la CE ha indicato un rischio globale in sede di pagamento compreso tra il 2,2% ed il 3,1%, a fronte di una soglia di rilevanza del 2%. Al livello nazionale e regionale, la gestione dei fondi europei avviene in base ai regolamenti europei, attraverso la nomina delle Autorità di gestione, di Certificazione e di Audit, le quali, pur nel rispetto della separazione delle funzioni, cooperano per la corretta gestione dei fondi europei: le funzioni e le relazioni tra le Autorità¹⁷⁷ vengono descritte nel documento ufficiale dei Sistemi di Gestione e di Controllo (SI.GE.CO.) delle spese a livello nazionale e regionale. Per ciascuna programmazione, viene fissato un target¹⁷⁸ annuale di spesa certificata che deve essere raggiunto, per garantire l’assorbimento del finanziamento europeo; in caso contrario, la CE procede al definanziamento delle risorse comunitarie, che comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

4.1.1. Autorità di gestione

Secondo quanto previsto dall’art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013, l’Autorità di Gestione (AdG) è responsabile della gestione e attuazione dei Programmi Operativi (PO) e del corretto finanziamento degli interventi, in conformità al principio della sana gestione finanziaria. L’AdG è tenuta a inviare alla Commissione un rapporto annuale di esecuzione per ciascun PO entro il 31 maggio di ogni anno. L’AdG deve: garantire che le attività selezionate per gli aiuti rispettino i criteri previsti per il programma operativo; garantire che i prodotti e i servizi cofinanziati siano conformi alle normative nazionali ed europee; mantenere e registrare la contabilità, inclusa una rigorosa traccia del controllo; assicurarsi che i risultati ottenuti da ciascun programma operativo siano valutati in maniera opportuna. L’autorità di gestione effettua i controlli di I livello, che consistono in

¹⁷⁷ Ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, il sistema di gestione e controllo dei fondi, descritto nel SI.GE.CO. di ogni programma, si basa sulla cooperazione tra le Autorità di gestione, Autorità di Certificazione e Autorità di Audit, sia per i programmi operativi nazionali che regionali.

¹⁷⁸ Con la Programmazione 2014-2020, la prima scadenza del target annuali di spesa è stata spostata dal secondo al terzo anno successivo a quello dell’impegno di bilancio del Programma operativo: si è passati quindi dalla regola "n+2", valida per la Programmazione 2007-2013, alla regola "n+3", regola che prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all’annualità di riferimento. Pertanto, le certificazioni delle spese alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell’impegno nell’ambito del Programma.

verifiche amministrative effettuate sul 100% delle spese rendicontate a valere sul programma di finanziamento, e verifiche in loco, svolte a campione.

4.1.2. Autorità di certificazione

L'autorità di certificazione (AdC) ha il compito di garantire la correttezza e la probità dello stato delle spese e delle richieste di pagamento, per ogni programma operativo, prima che vengano inviate alla Commissione europea. Tra i compiti specifici delle autorità di certificazione rientrano quelli di: certificare la compatibilità delle spese con i criteri e le normative UE e nazionali, garantire che le autorità di gestione forniscano informazioni adeguate a sostegno delle loro richieste, tenere conto delle relazioni di valutazione, mantenere archivi computerizzati, tenere la contabilità dei fondi non utilizzati/recuperati da restituire alla Commissione.

4.1.3. Autorità di audit

L'autorità di audit (AdA) è qualsiasi organo o autorità pubblica nazionale, regionale o locale, designata per ciascun programma operativo, che ha il compito di effettuare i controlli di II livello (consistenti in audit di sistema e audit delle operazioni, inclusi i controlli in loco, svolti a campione). L'AdA monitora l'ottemperanza del progetto alle normative nazionali ed europee pertinenti, garantisce un'adeguata separazione delle funzioni tra le autorità principali (AdG, AdC, organismi intermedi e AdA) e verifica l'efficacia operativa dei sistemi di gestione e di controllo (*audit di sistema*). L'AdA ha il compito di eseguire controlli a campione¹⁷⁹ sulla spesa dichiarata nei singoli progetti finanziati da un programma operativo (*audit delle operazioni*).

Infine, la spesa certificata può essere sottoposta a ulteriori controlli, a livello sovranazionale, effettuati a campione dalla Commissione europea e dalla Corte dei conti europea¹⁸⁰.

4.2. Principali errori riscontrati a livello europeo

¹⁷⁹ L'articolo 127 del REG. (UE) 1303/2013 stabilisce che l'autorità di audit garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate.

¹⁸⁰ Corte dei Conti Europea, 2019 – *Sintesi dell'audit dell'UE, Presentazione delle relazioni annuali della Corte dei conti europea sull'esercizio 2019*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2020.

I controlli svolti dalla Corte dei conti europea vertono su efficacia, efficienza ed economicità dei programmi dell'UE, in base ai principi di audit del settore pubblico riconosciuti a livello internazionale. Secondo la Corte dei conti europea¹⁸¹ (Relazione annuale 2019), “Un *errore* è un importo che non avrebbe dovuto essere posto a carico del bilancio dell'UE. Gli errori si verificano quando i fondi non sono impiegati in conformità alla normativa UE applicabile, e quindi non sono impiegati come previsto dal Parlamento europeo e dal Consiglio all'atto dell'approvazione di detta normativa; oppure, quando i fondi non sono impiegati in conformità a specifiche norme nazionali”. Rispetto alla soglia di errore stabilita dalla CE o soglia di rilevanza pari al 2%, il tasso di errore medio stimato nel 2017 era pari al 2,4%, nel 2018 è aumentato al 2,6% e nel 2019 al 2,7%. Le rubriche che più hanno inciso su questo tasso nel 2019 sono state “Coesione” (36,3 %), seguita da “Risorse naturali” (32,2 %), “Competitività” (19,1 %) e “Ruolo mondiale dell'Europa” (10,3 %). In particolare, nell'ambito delle politiche di coesione, le spese definite dalla Corte “ad alto rischio” (per lo più per rimborsi), spesso soggette a norme complesse, hanno mostrato un livello rilevante di errore, pari al 4,9%. Gli errori riscontrati dalla Corte appartengono principalmente alle seguenti tipologie: “progetti non ammissibili e violazioni delle norme disciplinanti il mercato interno (in particolare, per inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici)”. Le “spese ad alto rischio” si riferiscono a spese a titolo di rimborso, per i quali i beneficiari devono presentare domanda, dichiarando le spese ammissibili da essi sostenute, seguendo norme complesse di rendicontazione. Le “spese a basso rischio” comprendono per lo più pagamenti basati su diritti acquisiti, tipo spese amministrative.

I programmi finanziati a titolo della rubrica “Competitività per la crescita e l'occupazione” sono vari¹⁸² e mirano a promuovere una società inclusiva, stimolare la crescita, dare impulso alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione e a creare occupazione nell'UE. Nell'ambito delle politiche di competitività, come indicato dalla Corte nella

¹⁸¹ Corte dei Conti Europea, *Le attività della Corte nel 2019 – Relazione annuale di attività della Corte dei Conti Europea*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2020.

¹⁸² I principali programmi della rubrica Competitività, per il periodo 2014-2020, sono Horizon 2020 per la ricerca e l'innovazione ed Erasmus+ per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. Rientrano nella sotto-rubrica in esame anche grandi progetti infrastrutturali, come i programmi spaziali Galileo (sistema globale di navigazione satellitare dell'UE) ed EGNOS (servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria), nonché il contributo dell'UE al Reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER) e il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE). La sotto-rubrica del QFP comprende anche l'attivazione del fondo di garanzia del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Relazione annuale sull'esercizio 2018 e nella Relazione speciale n. 28/2018, la complessa metodologia per calcolare le spese del personale rappresenta il principale fattore di rischio di errore, soprattutto nell'ambito del programma di ricerca Horizon 2020.

5. Casi studio

I casi studio qui esposti fanno riferimento a due progetti finanziati con fondi europei nell'ambito di due diversi programmi di finanziamento, basati su modelli di gestione differenti: il programma Horizon 2020 ("H2020")¹⁸³, che ha avuto molto successo nella programmazione 2014-2020 (Progetto "X-Tendo"), caratterizzato da una gestione diretta della Commissione europea, e il Programma Operativo Regionale (POR FESR) 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna (Progetto "Comune di Putifigari"), basato su un modello di gestione misto o condiviso.

5.1. Caso studio 1 – Programma Horizon 2020 (progetto "X-Tendo")

Il Programma Horizon 2020 fa parte del programma quadro dell'UE su "Ricerca e Innovazione" ed è caratterizzata dalla gestione diretta della Commissione Europea, che ha delegato solo l'implementazione di alcuni componenti del Programma all'EASME¹⁸⁴ (Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises). H2020, istituito per il periodo 2014-2020, con un budget totale di quasi 80 miliardi di euro, è il più grande programma europeo per la ricerca e l'innovazione e persegue gli obiettivi della Strategia Europa 2020, ovvero una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, e dell'iniziativa prioritaria "Innovation Union", volta a incrementare la competitività globale dell'Europa. Lo scopo di H2020 è quello di favorire lo sviluppo della ricerca scientifica di altissima qualità, rimuovendo le barriere all'innovazione e incoraggiando le partnership fra pubblico e privato, creando posti di lavoro e migliorando le condizioni di vita per cittadini. Le attività del programma H2020 e le opportunità di finanziamento sono delineate in programmi di lavoro (*work programme*) pluriennali predisposti dalla Commissione Europea, che indicano gli obiettivi, le condizioni di partecipazione, i criteri

¹⁸³ Il Programma H2020 è stato istituito con Regolamento (EU) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 ("establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decision N. 1982/2006/EC").

¹⁸⁴ L'Agenzia EASME è stata istituita dalla CE per gestire, sotto la propria guida, molti programmi europei, nell'ambito di iniziative per il supporto e l'innovazione delle PMI, ambiente, clima, energia e settore marittimo.

di valutazione e di selezione per i bandi nel periodo di riferimento. Le opportunità di finanziamento sono presentate nel “Portale dei partecipanti”, sulla piattaforma web ECAS (“*European Commission Authentication Service*”), dove gli inviti a presentare proposte (“*Find calls for proposals and tenders*”) sono suddivisi in tematiche specifiche (“*Topics*”). Poiché l’invio delle domande di finanziamento avviene esclusivamente *online*, attraverso il Portale ECAS, tutti i beneficiari devono registrarsi ed avere un codice identificativo dei partecipanti - PIC (*Participant Identification Code*). Una volta individuata la *Call*, i beneficiari in possesso dei requisiti possono compilare *on-line* la presentazione della proposta progettuale, con il budget previsionale. Molti bandi richiedono che il team sia composto da almeno tre *partner*: la “funzione di ricerca” del portale dei partecipanti aiuta anche ad individuare i potenziali *partner* con competenze, strutture o esperienze particolari idonee per il bando preso in esame. Dopo la scadenza, ogni proposta viene valutata da un comitato indipendente di esperti della CE, che assegna un punteggio ad ogni proposta rispettando una lista di criteri, sulla base dei quali, le proposte migliori vengono selezionate per il finanziamento. Superata la fase della valutazione scientifica (circa cinque mesi), i candidati vengono informati sull’esito. Per le proposte selezionate, la Commissione europea redige quindi la convenzione di sovvenzione, il Grant Agreement (G.A.). La convenzione conferma la descrizione delle attività che saranno intraprese, la durata e il bilancio del progetto. Il termine di scadenza per la firma delle convenzioni di sovvenzione è generalmente di tre mesi. La convenzione ha tre allegati: l’*Annex 1* è dedicato ai contenuti della ricerca di ogni partner, l’*Annex 2* al budget di spesa, l’*Annex 3* contiene la firma per adesione di ogni partner.

La quota di finanziamento dei i fondi H2020 è pari al 100% di tutti i costi ammissibili per le azioni di ricerca e innovazione, per le organizzazioni senza scopo di lucro, e al 70% dei costi ammissibili per le imprese con scopo di lucro. Le spese ammissibili a valere sul Programma H2020 sono le seguenti: A - Spese del personale; B - Altri costi diretti: viaggi/missioni (solo di esperti coinvolti nel progetto e durante il periodo progettuale); attrezzature (solo quota di ammortamento per beni pluriennali o prezzo di acquisto per beni previsti nel G.A., alti beni e servizi); C - Spese per sub-contratti; D - Costi diretti per lavori assegnati a Parti Terze; E - Utilizzo di contributo *in-kind* a titolo oneroso o gratuito di Parti Terze; F - Costi indiretti: percentuale forfettaria uguale per tutti, pari al 25 % dei costi diretti ammissibili (meno le spese per sub-contratti).

Il progetto analizzato come esempio di attuazione, nell'ambito del programma europeo H2020, è denominato X-Tendo¹⁸⁵, per il Topic “*Next generation of Energy Performance Assessment and Certification*”¹⁸⁶. Il progetto è stato presentato da un partenariato costituito da 13 partner europei, tra enti di ricerca e università ed è tuttora in corso di realizzazione. Il coordinatore del progetto è l'Università di Ingegneria di Vienna. Il valore complessivo del progetto è di € 2.057.277,50, suddiviso tra i 13 partner in base alle attività da svolgere, con un finanziamento della Commissione Europea pari al 100% del costo totale del progetto, poiché il partenariato è costituito esclusivamente da enti pubblici no-profit. La durata complessiva delle attività progettuali è di 36 mesi. Entro 3 mesi dall'approvazione della proposta progettuale, i 13 partner hanno firmato il Grant Agreement, ovvero l'Accordo per la realizzazione del progetto tra i beneficiari e la Commissione Europea, rappresentata da EASME. Il Grant Agreement del progetto X-Tendo è stato firmato dalla CE in data 17/04/2019 e registrato con il numero GA845958. Successivamente, in data 04/06/2019, i beneficiari hanno firmato il Consortium Agreement, ovvero l'Accordo di partenariato, finalizzato alla realizzazione del progetto X-Tendo.

Lo schema di accordo per la costituzione del partenariato è fornito dalla CE: “*DESCA – Horizon 2020 - Model Consortium Agreement*”¹⁸⁷. Anche lo schema di *Grant Agreement* è fornito dalla CE e la sua struttura è uguale per tutti i progetti H2020 (e per altri programmi simili, gestiti in modo diretto dalla CE): ciò ha consentito un alto livello di standardizzazione delle procedure, semplificando notevolmente il lavoro amministrativo dei singoli partner. Un'altra regola fissa per i progetti H2020 è che essi iniziano il primo giorno del mese successivo a quello dell'ultima firma del G.A. In tal modo, è sempre facile rintracciare la data effettiva in cui il progetto è stato avviato e da quella data, calcolare i 36 mesi di durata totale, per conoscere esattamente quale sia la scadenza delle attività progettuali. In particolare, il progetto in esame ha avuto inizio in data 01-09-2019 e terminerà il 31-08-2022. Le scadenze progettuali (di avvio del progetto, di eventuale modifica, di termine del progetto, di rendicontazione, ecc.) sono

¹⁸⁵ Titolo completo del progetto: “*eXTENDING the energy performance assessment and certification schemes via a modular approach (X-Tendo)*”.

¹⁸⁶ La Call di riferimento è la n.: “H2020-LC-SC3-2018-2019-2020, dal titolo “*Building a lowcarbon, climate resilient future: secure, clean and efficient energy*”.

¹⁸⁷ Lo schema di accordo per la costituzione del partenariato è disponibile sul sito web www.DESCA-2020.eu.

uguali per tutti i partner beneficiari. La piattaforma ECAS della CE consente infatti a ciascun partner di gestire il progetto durante la sua attuazione, nella sezione “*My projects*”. Quando c’è un evento importante, come ad esempio la firma al Grant agreement o del Consortium agreement o la presentazione della rendicontazione, sul portale dei partecipanti si accende un *alert*: un avviso che indica la scadenza entro la quale occorre firmare o presentare il documento, le eventuali variazioni e gli stati di avanzamento dei report (*deliverables*). Il promemoria arriva automaticamente anche per e-mail al personale che gestisce il progetto, obbligando tutti i beneficiari a seguire scrupolosamente il cronoprogramma e a rispettare sempre tutte le scadenze. Inoltre, il coordinatore o *Lead partner* del progetto, oltre a coordinare le attività di ricerca, ha il compito di verificare che tutti i partner stiano partecipando regolarmente e di sollecitare gli eventuali partner ritardatari. La procedura così concepita è risultata molto efficace, in quanto evita qualsiasi possibilità di ritardo rispetto al cronoprogramma stabilito. Il rimborso avviene in tre step: il *pre-financing* all’inizio del progetto (80%), dopo la presentazione del primo rendiconto, *first financial statement* (10%) e dopo la rendicontazione a saldo, *final financial statement* (10%), alla fine del progetto. Il pre-finanziamento include anche una quota di garanzia, pari al 5% del contributo totale approvato, che la CE trattiene, per tutelarsi da eventuali perdite o frodi, e che restituisce soltanto al termine del progetto, se questo è andato a buon fine. Attualmente, il contributo erogato dalla CE ai partner del progetto X-Tendo è pari al solo pre-finanziamento di € 1.542.958,13 (pari al 75% del *maximum grant amount*). La CE ha già trattenuto il 5% di garanzia. Per la presentazione dei *financial statement*, si usa sempre il portale dei partecipanti: se ci sono incongruenze durante il caricamento dei costi, il sistema informativo ECAS avverte immediatamente dell’errore e non consente all’utente di andare avanti nel caricamento dei dati di rendicontazione. Un altro “aiuto” che viene dato ai partecipanti, in fase di rendicontazione, consiste nel fatto che, una volta caricati tutti i costi di progetto, il sistema informativo calcola automaticamente le spese generali, che sono forfettarie (come percentuale fissa del 25% sulle spese progettuali, ad esclusione delle spese per subcontraenti), evitando così errori di calcolo da parte del beneficiario.

5.1.1. Lezioni apprese da Horizon 2020

L'Italia è risultata quinta su 28 Stati Membri, dopo Germania, Regno Unito, Francia e Spagna, per grado di partecipazione al programma H2020¹⁸⁸. Il principale fattore di successo di H2020 è stata la semplificazione e la standardizzazione delle procedure di gestione. Grazie alle lezioni apprese da H2020, per il nuovo programma Horizon Europe, riferito al periodo 2021-2027, saranno creati *working programme* più chiari, template più semplici. Alla luce del successo delle modalità di gestione di H2020, l'idea della CE è quella di estendere il portale "*Funding and Tenders*" anche ad altri programmi di finanziamento previsti nel MFF, inclusi i Fondi Next Generation EU. Al fine di favorire sinergie tra programmi diversi e per capitalizzare le *best practices*, la CE propone un modello unico di Grant Agreement per tutti i programmi europei di finanziamento: un *form* unico che semplifichi le procedure amministrative; ogni programma avrà un suo specifico *Annex 3* con le particolarità di ogni programma. Il Model Grant Agreement unico è allo studio del MGA Expert group della CE. Per quanto riguarda i punti di debolezza del programma H2020, in termini di gestione, occorre semplificare ulteriormente le procedure di rendicontazione, al fine di evitare i numerosi errori di calcolo delle spese del personale ed errori sulle spese non ammissibili. Per evitare gli errori sui calcoli del costo del personale, in futuro non saranno richiesti i timesheet delle risorse umane, ma solo le autocertificazioni sulle ore lavorate e dedicate al progetto, e inoltre sarà stabilito un unico metodo di calcolo dei costi del personale per evitare errori da parte dei beneficiari.

5.2. Caso studio 2 – POR FESR RAS (progetto “Comune di Putifigari”)

Il Programma Operativo Regionale FESR (POR FESR) della Regione Autonoma della Sardegna (RAS) è un documento tecnico, strutturato secondo un modello predefinito: si apre con una parte introduttiva che descrive la strategia, segue la descrizione degli Assi prioritari tematici, per ognuno dei quali si espone un'analisi sui bisogni del territorio e i risultati attesi. La dotazione del POR FESR 2014-2020, da poco concluso, ammontava a 930.979.082 euro, di cui il 50% a valere sul fondo FESR. La strategia di sviluppo regionale era articolata in 7 Assi o Priorità di intervento: Asse I - Società dell'informazione, Asse II - Inclusione, servizi sociali, istruzione e legalità, Asse III – Energia, Asse IV - Ambiente, attrattività naturale culturale e turismo, Asse V -

¹⁸⁸ Dati disponibili sul sito web della Commissione Europea, Horizon Europe, 2020.

Sviluppo urbano, Asse VI – Competitività, Asse VII - Assistenza tecnica. Il progetto scelto per il caso studio è relativo ai “Lavori di completamento per la realizzazione dell'Auditorium del Comune di Putifigari”, presentato dal Comune di Putifigari, in Provincia di Sassari, ammesso¹⁸⁹ nell’ambito del POR RAS 2007-2013, Asse V - “Sviluppo urbano” - Linea 5.2.2.a CRP. La Regione Sardegna ha approvato l’Avviso¹⁹⁰ per la presentazione dei progetti per infrastrutture per lo sviluppo delle attività produttive, “Opere Pubbliche Cantierabili”. L’Avviso era indirizzato agli enti locali per istanze di finanziamento delle opere pubbliche cantierabili. Il Comune di Putifigari ha manifestato¹⁹¹ l’intenzione di partecipare all’Avviso pubblico su indicato e successivamente ha presentato istanza di finanziamento, per l’intervento pubblico: “Lavori di completamento per la realizzazione dell’auditorium 2° Lotto esecutivo”, che riguardava l’ampliamento e la trasformazione della piazza pubblica situata in via Gramsci in uno spazio pubblico al chiuso con destinazione di Auditorium Comunale. La RAS ha poi pubblicato su sito web regionale la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento, incluso in progetto in esame. La RAS ha quindi delegato¹⁹² il Comune Di Putifigari all’attuazione dell’opera pubblica "Lavori di completamento per la realizzazione dell'Auditorium Comunale - 2° Lotto esecutivo", per un costo totale di € 544.000,00: un importo finanziato dalla Regione per € 435.200,00, di cui € 293.216,00 con Fondo FESR e € 250.784,00 con Fondi Nazionali, e un Cofinanziamento a carico del Comune per € 108.800,00. Il cronoprogramma approvato per l’esecuzione dei lavori era previsto dal 01/09/2011 al 23/07/2012, per 327 giorni naturali e consecutivi. Nella realtà, il progetto è stato regolarmente realizzato, ma con una durata molto più lunga del previsto, dal 7/12/2012 al 30/06/2015, per un totale di 935 giorni, con un notevole slittamento temporale del cronoprogramma approvato. Rispetto al costo totale approvato di € 544.000,00, le spese rendicontate dal Comune sono state inferiori e pari a € 528.960,02. Avendo raggiunto il 97% del costo totale approvato, anche la quota di contributo FESR è stato ricalcolato in proporzione alla spesa effettivamente rendicontata e al costo realmente sostenuto. Il Comune, in altre parole, non è riuscito a raggiungere il massimo contributo FESR spettante e una parte di questo (3%) non è stata assorbita. Inoltre, la

¹⁸⁹ Deliberazione Giunta Regionale RAS n. 50/29 del 16/12/2014.

¹⁹⁰ Determinazione RAS n. 1672/161 del 15.03.2011.

¹⁹¹ Deliberazione Giunta Regionale RAS n. 35 del 23.03.2011.

¹⁹² Determinazione n. 5051/613 del 07/06/2012.

spesa è stata oggetto di controllo di I livello, da parte dell'AdG, che ha rilevato anomalie procedurali, che hanno ridotto ulteriormente il rimborso spettante al Comune. Infatti, su una spesa rendicontata pari a € 528.960,02, la spesa risultata ammissibile è stata pari a € 511.194,77, mentre le spese ritenute non ammissibili ammontavano a € 17.765,25. Le motivazioni indicate nel Verbale di controllo di I livello (RAS-CRP, 2016) riguardano in particolare, una *perizia di variante*¹⁹³ migliorativa in corso d'opera, relativa alla modifica delle tipologie di opere e di materiali: le motivazioni della variante non sono dettate da "cause imprevedute ed imprevedibili", ai sensi dell'art. 132 del D.lgs. 163/06 (Codice dei Contratti pubblici vigente all'epoca del progetto e del controllo). Il controllore di I livello ha ritenuto, pertanto, che la variante non fosse ammissibile e ha proposto una rettifica finanziaria¹⁹⁴ di € 10.011,73, pari al 25% sull'importo affidato in appalto. I lavori complementari risultavano affidati in modo diretto alla medesima ditta fornitrice dei lavori principali (ai sensi dell'art. 125 del D.lgs. 163/06), ma configurandosi come lavori complementari avrebbero dovuto essere affidati ai sensi dell'art. 57 del DLgs 163/06: il controllore di I livello ha proposto pertanto una rettifica del 25% sull'importo contrattuale dei lavori complementari, con un ulteriore taglio di spesa di € 4.706,88. Inoltre, l'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 125 del D.lgs. 163/06, della Direzione dei lavori complementari, violava il principio di rotazione, trasparenza e parità di trattamento: il controllore di I livello ha rilevato una rettifica del 5% sull'importo contrattuale dei lavori complementari, con un taglio di spesa di € 1.735,89. Infine, è stato tagliato un importo di € 1.310,76, per mancanza di giustificativi di pagamento. Su 4 errori rilevati dal Controllo di I livello, 3 si riferiscono all'applicazione della normativa sui Contratti Pubblici e solo 1 errore si riferisce a spesa non ammissibile, per mancanza dei giustificativi di pagamento. In sintesi, la spesa ritenuta ammissibile è stata pari al 94% del costo totale inizialmente approvato, determinando una riduzione proporzionale del contributo FESR spettante, che si è ridotto da € 293.216,00 a € 275.533,98.

5.2.1. Lezioni apprese dal POR FESR

¹⁹³ Determinazione RAS n.174 del 17/04/2013.

¹⁹⁴ Decisione CE 9527/2013, (COCOF), *Orientamenti della Commissione europea per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici*, Allegato 1, punto 24.

Dal caso esaminato, è emerso che le maggiori difficoltà di gestione si riferiscono all'applicazione della normativa nazionale e comunitaria degli appalti pubblici. In tal senso, il tasso di rischio di errore è più elevato nelle operazioni complesse, che prevedono il ricorso all'affidamento di lavori pubblici, per la scarsa capacità di applicare in modo corretto il Codice dei Contratti Pubblici. Al fine di ridurre il tasso di errore nella attuazione delle operazioni finanziate con fondi europei, al livello regionale e nazionale, sarebbe opportuno inserire nell'apparato amministrativo figure professionali interne competenti ed esperte nell'attuazione delle procedure amministrative necessarie, in particolare nelle procedure di accesso ai Fondi europei, di attuazione, di rendicontazione e di certificazione delle spese alla CE, e nella applicazione del Codice dei Contratti Pubblici. La creazione di un Ufficio Tecnico per le procedure specifiche sui finanziamenti europei e di un Ufficio di esperti nella normativa sui contratti pubblici, in ogni PA, sarebbe una opportunità strategica, al fine di migliorare la gestione delle procedure e la capacità di assorbimento dei fondi europei. Oltre ad investire sulla formazione dei dipendenti pubblici nei suddetti settori strategici, sarebbe opportuno, infatti, internalizzare figure professionali esperte, assumendo personale con esperienza comprovata in tali settori. La creazione di uffici di esperti, specializzati nei suddetti settori strategici, all'interno dell'organizzazione amministrativa, assicurerebbe un supporto tecnico-normativo ai dirigenti e un controllo di gestione interno efficiente.

Un'altra criticità è costituita dallo slittamento dei tempi di attuazione dei progetti, rispetto al cronoprogramma approvato. Anche la tempistica di realizzazione del progetto ha un'importanza fondamentale nell'ambito della complessiva gestione del progetto: il progetto e la relativa spesa debbono essere realizzati rigorosamente all'interno del periodo progettuale, altrimenti non può essere certificata alla CE, perdendo così la possibilità di assorbire i finanziamenti europei.

Infine, un ultimo problema è riferibile all'inadeguatezza degli strumenti informativi disponibili. A differenza della piattaforma ECAS della Commissione, che consente una costante interazione tra i partecipanti e la Commissione, la piattaforma informativa regionale, il Sistema Informativo di Monitoraggio e Controllo (SMEC) della RAS, funziona esclusivamente come "archivio" di documenti progettuali, ma non consente una interazione con i beneficiari, sugli eventuali ritardi, sulle scadenze da rispettare, sui documenti da caricare nella piattaforma.

6. Considerazioni conclusive: i feedback utili per la futura gestione del Recovery Fund

Secondo la Relazione annuale della Corte dei conti europea del 2019, in Italia il tasso di assorbimento dei fondi SIE del 30,7%, contro una media europea del 39,6%. Per aumentare il tasso di assorbimento dei finanziamenti europei, è necessario che la PA sia in grado di proporre una programmazione in linea con gli obiettivi europei, coerente con le esigenze territoriali e, al contempo, di gestire in modo efficace ed efficiente i fondi disponibili, creando un sistema integrato di governance multi-livello, garantendo procedure di attuazione conformi alla normativa regionale, nazionale ed europea.

Per superare positivamente tutti i diversi livelli di controllo previsti sui finanziamenti europei (controlli nazionali di I e II livello, audit della CE e della Corte dei conti europea), sarebbe opportuno innanzitutto migliorare il controllo interno di gestione dei fondi europei al livello di singola PA, al fine di evitare a monte eventuali rilevamenti di errori nei successivi livelli di controllo. La riorganizzazione della PA, in termini di management, di dotazioni infrastrutturali, di digitalizzazione, di miglioramento delle competenze delle risorse umane, è la chiave strategica per affrontare la futura gestione dei consistenti finanziamenti che l'Europa metterà a disposizione degli Stati Membri. "Il Recovery Fund costituisce un'opportunità unica per sostenere la crescita, e quindi riportare il rapporto debito/PIL su un sentiero di maggiore sostenibilità, rivedere e snellire le procedure di spesa, definire una chiara allocazione di responsabilità tra amministrazioni centrali e locali, creare sinergie tra soggetti nazionali e istituzioni europee¹⁹⁵". A tal fine, sarebbe opportuno capitalizzare le buone pratiche emerse nelle passate programmazioni UE, esaminate nei casi di studio. Dalle lezioni apprese sul programma H2020, è emersa la necessità fondamentale di standardizzare e informatizzare le procedure di accesso ai finanziamenti disponibili e di semplificare i metodi di gestione dei progetti, ad esempio: usando modelli standard di accordi di finanziamento, uguali per tutti i programmi europei; utilizzando piattaforme digitali per migliorare l'accesso ai fondi, come quello europeo ECAS, che consenta ai beneficiari di accedere a tutte le opportunità disponibili tra i programmi di finanziamento europei; impiegando

¹⁹⁵ R. LOIERO, "Recovery Fund e profili di governance economica nell'ambito del Next Generation EU", L'Articolo, Tempo finanziario, 2020.

piattaforme digitali interattive come modalità principale di gestione dei progetti da parte dei beneficiari, includendo i promemoria sulle scadenze procedurali e sull'avanzamento del progetto; fissando metodi di rendicontazione semplificati, il più possibile simili per tutti i programmi europei, al fine di evitare errori (ad esempio, con un metodo di calcolo univoco del costo del personale); prevedendo una modalità semplificata per la rendicontazione delle spese, con formule di calcolo preimpostate nel sistema informativo e che avvertano il beneficiario in caso di errore nel caricamento delle spese.

Dalle lezioni apprese sul POR FESR, è emersa la necessità di recepire al livello nazionale e regionale, nei casi di modalità di gestione “condivisa” dei fondi, alcuni fattori di successo che caratterizzano la modalità di gestione “diretta” della CE, in termini di semplificazione e di informatizzazione delle procedure. Un importante feedback proveniente dall'analisi del POR FESR consiste nell'esigenza di garantire un maggiore grado di flessibilità alle procedure di attuazione dei progetti più complessi, che presentano un rischio di errore più elevato, in caso di variazioni o di ritardi, e soprattutto nei casi in cui è prevista l'applicazione del codice dei contratti pubblici, rispetto alle operazioni più semplici. In tal senso, sarebbe opportuno distinguere le procedure di attuazione in base al grado di rischio e alla complessità dell'operazione, differenziando le procedure delle “operazioni a basso rischio di errore¹⁹⁶” da quelle delle “operazioni ad alto rischio di errore¹⁹⁷”, come definite dalla Corte dei conti europea. La complessità delle operazioni, infatti, contribuisce a rallentare le procedure di attuazione dei progetti e, spesso, i tempi effettivi di realizzazione dei progetti diventano incompatibili con le scadenze previste dai finanziamenti europei. Ad esempio, sarebbe utile rendere “flessibili” le date di scadenza, per i “progetti complessi” ad alto rischio di errore, aggiungendo alla scadenza prevista, anche la possibilità di prorogare i termini di ultimazione, per eventuali motivi indipendenti dalla volontà dell'amministrazione beneficiaria dei finanziamenti, fino alla fine del periodo complessivo della programmazione di riferimento. La flessibilità del cronoprogramma faciliterebbe la conclusione e il buon esito di molte opere pubbliche, malgrado le eventuali criticità di implementazione, diminuendo così il rischio di perdere i relativi finanziamenti europei, a causa dei ritardi e del mancato rispetto delle scadenze.

¹⁹⁶ Le operazioni a basso rischio di errore prevedono pagamenti basati su diritti acquisiti, tipo spese amministrative.

¹⁹⁷ Le operazioni ad alto rischio di errore sono soggette a norme complesse e prevedono rimborsi su spese certificate.

Inoltre, è fondamentale puntare sulla qualità e sull'efficienza della PA. In tal senso, “Nel settore dei contratti pubblici, il discorso si intreccia con quello della necessità di assicurare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti. L'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici ha previsto un sistema di qualificazione in base al quale sopra certe soglie le procedure di progettazione e aggiudicazione dei contratti possono essere gestite solo da stazioni appaltanti adeguatamente qualificate¹⁹⁸”.

Per superare molte delle criticità analizzate e aumentare il tasso di assorbimento dei finanziamenti europei, oltre alla qualità della programmazione, alla semplificazione e alla flessibilità delle procedure, alla digitalizzazione e informatizzazione dei sistemi di gestione, occorre investire sulle risorse umane della PA: prevedere una organizzazione interna competente ed efficiente, basata su professionalità specifiche, ad esempio, attraverso la creazione di un ufficio interno specializzato, in ogni amministrazione pubblica, composto da esperti in materia di contratti pubblici, esperti nell'applicazione di procedure dei fondi comunitari e di normative europee, nella rendicontazione delle spese e nei controlli. Sarebbe utile, infine, perseguire lo sviluppo di una capacità manageriale nella PA capace di mantenere una visione di insieme sulla gestione dei programmi europei di finanziamento e, nel complesso, sulla crescita del Paese e sul benessere dei cittadini.

¹⁹⁸ *Qualificazione delle stazioni appaltanti e strumenti di ausilio alle amministrazioni per le opere diffuse sul territorio nazionale*, Rapporto Assonime, “Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU”, 2020, Cap. 5.7, p. 32.

Il Recovery Plan: come adeguare la gestione delle amministrazioni pubbliche alle esigenze del programma

di Piera Fanelli

*Analista di processo presso l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
(INPS)*

Abstract [It]: La Pubblica Amministrazione italiana riveste un ruolo chiave nel NGEU. Rappresenta sia lo strumento di esecuzione del Piano di Ripresa e Resilienza, sia uno dei “*milestones*” sulla base del quale sarà valutato il successo dello strumento e saranno erogati i fondi. Questo contributo si propone di analizzare le necessarie misure di adeguamento della Pubblica Amministrazione alle esigenze del programma ERRF.

Abstract [En]: The Italian public administration plays a key role in the NGEU. It is both the institution responsible for the implementation of the Recovery and Resilience Plan and one of the milestones that need to be met for its success. This paper aims to analyze the necessary adjustment measures for the Public Administration in order to face the challenges of the ERRF.

Sommario: 1. Il *Next Generation EU* e il ruolo della Pubblica Amministrazione. – 2. Il dibattito pubblico sulla struttura amministrativa responsabile della gestione e dell’attuazione del NGEU. – 3. Il tema della capacità amministrativa nella gestione del Next Generation EU. – 4. Il quadro normativo e la semplificazione delle procedure amministrative. - 5. Il tema della digitalizzazione e della formazione della Pubblica Amministrazione. – 6. Conclusioni.

1. Il *Next Generation EU* e il ruolo della Pubblica Amministrazione

Il programma *Next Generation EU* è parte di un più ampio sforzo dell'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica¹⁹⁹ che trae origine dal lungo dibattito sulla necessità di una capacità fiscale comune per completare l'Unione economica e monetaria²⁰⁰. Lo strumento dispone di risorse finanziarie per un totale di 672,5 mld di €, di cui 312,5 mld in sussidi e 360 mld sotto forma di prestiti, divise su tre pilastri: *Supporting Member States, Supporting the Private Sector e Lessons from the Crisis*. La principale componente del NGEU è costituita dall'*European Recovery and Resilience Facility* (ERRF), che ha lo scopo di sostenere riforme e investimenti tesi a favorire la coesione sociale e territoriale, la crescita inclusiva, l'occupazione e la transizione verde e digitale.

Il NGEU ha una rilevanza cruciale in termini di trasformazione della *governance* comunitaria. Per Buti e Messori, il NGEU rappresenta un “decisivo salto di qualità nel processo di integrazione europea” e una svolta importante nel coordinamento delle politiche economiche dell'UE perché alla sorveglianza orizzontale sulle politiche fiscali degli stati membri, si affianca un meccanismo di sorveglianza verticale tra le politiche degli stati membri e la spesa dell'Unione²⁰¹. In effetti, il RRF e il programma SURE, rappresentano strumenti che, seppur temporanei, approssimano una capacità fiscale comune²⁰². L'*European Fiscal Board*²⁰³ ha rimarcato che l'esperienza acquisita nell'attuazione del RRF, se lo strumento avrà successo, servirà di base per la progettazione di una capacità fiscale comune permanente ed ha suggerito di mantenere in modo stabile l'architettura del Fondo di ripresa e resilienza e di SURE, per poterli attivare rapidamente, con una clausola, in caso di crisi.

¹⁹⁹ La risposta comune dell'Unione Europea alla crisi pandemica è stata costituita su un ampio ventaglio di misure: l'attivazione della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita, la maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole in materia di aiuti di stato, l'introduzione del programma SURE, la previsione di finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti e la modifica delle regole del MES.

²⁰⁰ P. De Grauwe, *The Need for Monetary Financing of Corona Budget Deficits*, in *Intereconomics* n.3/2020 pp. 133-134

²⁰¹ M. Buti, M. Messori, *Next Generation EU: Una guida ragionata*, in LUISS Policy Brief n.29/2020 p. 12

²⁰² A. Cataldi, M. De Crescenzo, G. Di Domenico, B. Giannini, *Covid-19 e Unione Europea Le implicazioni della crisi pandemica sulle politiche economiche a livello UE*, in Note tematiche MEF 1/2020

²⁰³ European Fiscal Board, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021, 2020*

Il *Next Generation* EU ha inoltre contribuito a riportare in primo piano il tema delle risorse proprie²⁰⁴. Il debito in circolazione dell'Unione Europea aumenterà di 15 volte²⁰⁵, e ciò necessariamente riproporrà il tema della rappresentanza democratica a livello comunitario. Va inoltre sottolineato che il NGEU contribuisce a creare un nesso più stretto tra risorse e obiettivi politici comunitari, concentrando l'intervento finanziario UE sui c.d. beni pubblici europei, recependo le raccomandazioni del Gruppo di alto livello sulle risorse proprie²⁰⁶.

L'iniziativa *Next Generation* EU rappresenta uno strumento fondamentale per affrontare l'impatto economico e sociale della pandemia. Il governo stima che il RRF garantirà al nostro paese risorse per 191,5 mld, di cui 68,9 mld a fondo perduto. Secondo le stime di Cassa Depositi e Prestiti²⁰⁷, il NGEU può portare, rispetto a uno scenario senza aumento di fondi, ad un aumento del PIL italiano pari al 2,2% nel 2023, con una riduzione del rapporto debito/PIL di 4 punti percentuali. Il rapporto conclude che se le risorse del NGEU fossero utilizzate in investimenti produttivi, l'Italia potrebbe riportare il PIL a livelli pre Covid entro il 2022.

Nel NGEU, la Pubblica Amministrazione italiana riveste il doppio ruolo di strumento di esecuzione del Piano di ripresa e resilienza e di “*milestone*” sulla base del quale sarà valutato il successo dello strumento e saranno erogati i fondi.

Le risorse del NGEU devono essere impegnate per il 60% entro il 2022 e nella loro interezza entro il 2024. Le risorse che dovranno essere impegnate nel periodo 2021-2022 saranno quasi il doppio di quelle ordinariamente disponibili nel quadro finanziario pluriennale²⁰⁸. Le risorse saranno erogate sulla base di Piani nazionali di ripresa e

²⁰⁴ L'accordo interistituzionale stipulato il 14 dicembre 2020 ha previsto una roadmap per la definizione di nuove risorse proprie dell'Unione Europea. Si veda Parlamento Europeo, *Report on conclusion of an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources*, 2020

²⁰⁵ A. Giovannini, S. Hauptmeier, N. Leiner-Killinger, V. Valenta, *The fiscal implication of the EU's recovery package*, in ECB Economic Bulletin, n. 6/2020

²⁰⁶ Commissione Europea, *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, 2016

²⁰⁷ A. Montanino, G. Di Vaio, A. Cipollone, S. Gatteschi, *Next Generation EU: Il punto di svolta di una ripresa incerta?* Brief Cassa Depositi e Prestiti, Febbraio 2021

²⁰⁸ Corte dei Conti Europea, *Parere n. 6/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza COM(2020) 408*, 2020

resilienza (PNRR)²⁰⁹, che gli stati devono presentare entro il 30 aprile 2021. Gli Stati membri potranno ottenere un importo fino al 13% delle sovvenzioni e dei prestiti previsti nel loro piano, mentre il resto dei fondi sarà vincolato al raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali fissati nei PNRR. Il NGEU si caratterizza infatti per una logica di spesa differente rispetto ai fondi strutturali: questi ultimi si basano sul rimborso di spese sostenute per progetti specifici, mentre i fondi ERRF sono erogati sulla base del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti. Questa caratteristica rende ancora più cruciale il tema del rafforzamento della capacità amministrativa. Alle Pubbliche Amministrazioni è richiesto di curare la definizione tecnica e finanziaria dei progetti, di gestirli nei tempi prefissati, di monitorare gli indicatori e i costi totali e di evitare le sovrapposizioni con altri finanziamenti comunitari. Tutto ciò rende necessario un elevato approfondimento tecnico, specialmente se si considera che gli interventi straordinari predisposti nell'ambito del piano dovranno avere una continuità anche a regime.

Per il nostro paese, la Pubblica Amministrazione rappresenta necessariamente uno dei milestones del PNRR. I PNRR devono essere infatti coerenti con le raccomandazioni della Commissione Europea e l'efficienza della PA, la digitalizzazione e la qualità dei servizi pubblici locali sono al centro delle *Country Specific Recommendation* per il nostro paese. Inoltre, poiché l'ERRF è inserito in un *annual performance framework*, il numero di riforme connesse alle raccomandazioni specifiche per paese che sono progredite in modo significativo sarà utilizzato come indicatore della performance generale del piano. Nelle raccomandazioni specifiche per paese del Semestre Europeo 2020, la Commissione Europea ha registrato alcuni progressi negli sforzi per la semplificazione delle procedure amministrative e per la digitalizzazione della PA, ma ha messo in rilievo che “l'onere resta complessivamente elevato²¹⁰”.

²⁰⁹ Nel PNRR devono essere individuati in modo chiaro gli obiettivi intermedi e finali dei progetti proposti, oltre a una stima degli investimenti previsti e dei costi delle riforme. Ogni piano nazionale deve dedicare almeno il 20% della spesa alla transizione digitale e, secondo le raccomandazioni della Commissione Europea, essere coerente con le priorità nella comunicazione “*Shaping Europe's digital future*”. I PNRR devono essere coerenti con le priorità dell'*European Green Deal* e devono evidenziare come intendono raggiungere il Climate mainstreaming target del 37%. La Commissione ha richiesto agli stati membri di avvalersi di istituzioni indipendenti per validare le stime relative ai progetti del PNRR.

²¹⁰ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione, al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli*

La Commissione Europea ha messo in rilievo il ruolo chiave che la Pubblica Amministrazione riveste nell'implementazione dei piani e ha raccomandato un uso efficiente delle risorse e un ampio margine di flessibilità²¹¹. La Commissione ha anche dedicato uno dei sette esempi di interventi per le componenti del PNRR alla PA²¹².

Affinché la Pubblica Amministrazione possa far fronte in modo adeguato a questo duplice ruolo, sono necessarie delle misure di adattamento che affrontino le problematiche legali e strutturali che hanno ostacolato l'azione amministrativa nel passato e le sfide poste dai cambiamenti in ambito comunitario e dalla transazione verde e digitale.

2. Il dibattito pubblico sulla struttura amministrativa responsabile della gestione e dell'attuazione del NGEU

Il dibattito pubblico sul *Recovery Plan* si è concentrato in larga parte sulla *governance* del programma. Il tema della struttura amministrativa responsabile del piano si è rivelato particolarmente delicato, sia in termini di equilibrio di governo, ma anche per garantire la rendicontabilità del piano all'Unione Europea e la supervisione democratica e per lo stretto legame tra la qualità della *governance* e i rendimenti degli investimenti pubblici²¹³.

Le proposte pervenute dalla società civile sono andate nel senso dell'accentramento. Confindustria²¹⁴ ha suggerito la concentrazione della gestione dei progetti di maggiore complessità in una Delivery Unit, che avrebbe dovuto rispondere direttamente al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Finanze. Il rapporto Assonime²¹⁵ sul NGEU ha proposto di affidare l'attuazione del piano al Comitato Interministeriale per gli affari europei e la nomina di un Ministro per il *Recovery Fund*.

squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 SWD(2020) 511 final

²¹¹ Commissione Europea, *Commission staff working document Guidance to member states recovery and resilience plans* SWD(2021)12, 2021

²¹² Commissione Europea, *Recovery and Resilience Plans Example of component of reforms and investments - A public administration fit for the future*, 2020

²¹³ A. Rodriguez-Pose, E. Garcilazo, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in OECD Regional Development Working Papers 2013/12, OECD Publishing, 2013

²¹⁴ Confindustria, *Le priorità di Confindustria per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2020

²¹⁵ Rapporto Assonime, a cura di S. Micossi et alii, *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, 2020

La Commissione Europea richiede, secondo una prassi consolidata, un “*single point of contact*”, cioè un’ autorità nazionale che abbia la responsabilità dell’ implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e che sia il coordinatore del progetto. L’ autorità nazionale coordinatrice ha la responsabilità di assicurare la coerenza del NGEU con il quadro finanziario pluriennale, sovrintende ai controlli e alle verifiche e cura l’ informativa per la Commissione. L’ autorità designata deve possedere la necessaria capacità amministrativa in termini di risorse umane, esperienza istituzionale e competenze, e le devono essere conferiti i poteri necessari all’ esercizio dei suoi compiti²¹⁶.

Le soluzioni proposte a livello europeo sono andate nel senso dell’ accentramento della gestione del piano. Il governo francese ha integrato i fondi europei del ERRF nel più ampio programma nazionale *France Relance*, la cui gestione sarà accentrata nelle mani di un comité de pilotage presieduto dal Ministro dell’ economia e del rilancio. L’ attuazione sul territorio francese del Piano di Rilancio avverrà tramite il sistema delle prefetture e tramite dei comitati regionali presieduti dai prefetti e attraverso la stipula di patti con gli enti locali, in modo da creare sinergie tra l’ azione dello stato e quella delle regioni. Anche per il *Deutschen Aufbau- und Resilienzplan* (DARP), la gestione del *Recovery Fund* è accentrata nelle mani del ministero federale delle Finanze, che è la struttura responsabile del coordinamento degli altri ministeri, del raggiungimento delle intese con i Länder e dell’ attuazione del piano nei confronti delle istituzioni europee e del Parlamento tedesco.

Il governo Conte si era orientato su una struttura accentrata, in cui la gestione dei fondi sarebbe stata affidata al Comitato interministeriale affari europei e ad un comitato esecutivo composto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dello Sviluppo Economico e da quello dell’ Economia. Il Ministro degli Affari Europei, d’ intesa col ministro degli Affari Esteri, sarebbe stato il referente unico per i rapporti con la Commissione Europea. Questa proposta sulla *governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza ha determinato la crisi del secondo governo Conte.

Il governo Draghi ha invece previsto una struttura di *governance* che distingue la gestione operativa da quella politica. La supervisione politica è affidata a un comitato

²¹⁶ Commissione Europea, *Commission staff working document Guidance to member states recovery and resilience plans* SWD(2021)12, 2021

istituito presso la Presidenza del Consiglio, mentre la *governance* operativa del Piano sia affidata a una struttura di coordinamento centrale presso il ministero dell'Economia, secondo un modello simile a quello adottato dal governo tedesco. La struttura di coordinamento è affiancata da una struttura di valutazione e una struttura di controllo. Le singole amministrazioni sono invece responsabili degli investimenti e delle riforme a loro affidate. Per l'attuazione del *Recovery Plan* sul territorio sono invece previste delle *task force* locali.

La struttura responsabile del programma avrà un ruolo critico nel contemperare l'esigenza di garantire la rapidità di esecuzione con la necessità di evitare che la gestione del Piano diventi un'attività di nicchia, da cui la maggior parte della Pubblica Amministrazione resti esclusa. È necessario sfruttare al massimo il potenziale di apprendimento della macchina amministrativa e tenere conto degli aspetti del progetto che sono trasversali ai rapporti gerarchici e che richiedono un'intensa cooperazione. Per questa ragione, la struttura di governance del piano dovrebbe disporre in prevalenza di personale in distacco da altre amministrazioni, in modo da permettere un meccanismo di apprendimento della macchina amministrativa.

La creazione di task force locali rappresenta un elemento di forza della struttura di *governance* del piano, anche nell'ottica di creare sinergie tra il *Recovery Fund* e i fondi strutturali. Il sistema delle prefetture potrebbe essere utilizzato per garantire un più ampio coordinamento con gli enti locali e il coinvolgimento della società civile dei territori, in modo da favorire l'*ownership* del piano e un meccanismo stabile attraverso il quale la società civile possa segnalare gli ostacoli procedurali e normativi alla realizzazione del PNRR.

È importante la previsione di una struttura a cui sono affidate esclusivamente attività di audit sui progetti, che si affianchi all'attività della Corte dei conti, per evitare gli abusi nell'utilizzo delle risorse del NGEU e gli episodi di corruzione, che avrebbero effetti negativi sia sulla legittimazione delle istituzioni europee che di quelle nazionali. L'impegno aggiuntivo derivante dai controlli sui fondi RRF e la conclusione della programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali determinerà da un lato la necessità di velocizzare l'impegno dei fondi per evitarne il disimpegno automatico, dall'altro sarà

accompagnata da una maggiore incidenza dei casi di irregolarità e frodi²¹⁷. È necessario predisporre dei meccanismi per il controllo della regolarità dei fondi spesi sempre più efficaci e allo stesso tempo evitare le procedure di disimpegno dei fondi. L'attività di controllo dovrebbe essere portata avanti da team specializzati, integrati da "esperti di materia" provenienti da amministrazioni diverse da quella oggetto di audit. Questo modello di audit, oltre a permettere di individuare in modo proattivo le irregolarità, consente lo scambio di *best practices*. Sarebbe utile definire dei meccanismi di coordinamento tra la struttura di controllo del Piano e il Colaf, che ha avviato due azioni strategiche in partenariato, cofinanziate dall'Unione Europea: la piattaforma integrata antifrode (Piaf-IT) e l'iniziativa CATONE. Queste iniziative rispecchiano le raccomandazioni della Corte dei conti europea, e si muovono verso metodi di individuazione proattivi delle frodi basati sulle tecniche di analisi dei dati²¹⁸.

3. Il tema della capacità amministrativa nella gestione del Next Generation EU

L'Italia ha una storia di risultati non positivi per quanto riguarda l'assorbimento dei fondi strutturali²¹⁹. Nel periodo di programmazione 2014-2020, il tasso di assorbimento dei fondi della politica di coesione è stato pari al 38%, un risultato peggiore di quello di tutti gli stati membri, ad eccezione della Croazia²²⁰. La Corte dei conti ha riportato che, pur in presenza di interventi straordinari a livello nazionale e di continui interventi di riprogrammazione, la scarsa capacità progettuale ed attuativa dei soggetti responsabili della gestione ha avuto un costo pesante sull'economia in termini di ritardo in cui le risorse sono confluite ai territori²²¹.

La necessità di migliorare l'*administrative capacity* a livello nazionale e locale negli stati membri è diventato un tema prioritario nell'agenda dell'UE. La Dg Regio, in collaborazione con l'Oecd, ha predisposto un programma pilota "*Pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming*

²¹⁷ Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea, *Relazione Annuale 2019*, in www.politicheeuropee.gov.it, 2020

²¹⁸ Corte dei conti europea, *Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento*, 2019

²¹⁹ European Fiscal Board, *2020 annual report of the European Fiscal Board*, 2020

²²⁰ Commissione Europea, *Dati sulla politica di coesione* in www.cohesiondata.ec.europa.eu, 2020

²²¹ Corte dei conti, *Documento della Corte dei conti per l'Audizione dinanzi alla 14ª Commissione affari europei del Senato su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei"* in www.cortedeiconti.it, 2020

period” che si è svolto tra il 2018 e il 2019 con Bulgaria, Croazia, Grecia, Polonia e Spagna, con lo scopo di fornire supporto pratico e metodologico alle capacità amministrative. Anche le proposte di regolamento per i fondi di Coesione e ERDF, per il periodo 2021-2027, pongono maggiore attenzione al processo di *capacity building*, incoraggiando ad esempio l’uso di *roadmap* con misure per la gestione e l’utilizzo dei fondi europei. Un altro esempio sono gli *Italian Plans for Administrative Reinforcement* (PRA), che sono stati cofinanziati con fondi strutturali.

L’adattamento delle pubbliche amministrazioni alle esigenze del *Recovery Fund* è un esempio della necessità di gestire in modo strategico il coordinamento con il quadro finanziario pluriennale, utilizzando le possibilità di finanziamento previste per la capacità amministrativa. I progetti per il *capacity building* per le amministrazioni direttamente coinvolte nella gestione dei fondi di coesione possono essere indicati come azione ricadente sotto ognuno degli obiettivi specifici²²².

La capacità amministrativa per gestire un programma è legata alla struttura amministrativa, alle risorse umane, alle linee guida e ai manuali²²³. Per creare un modello di competenze per la pubblica amministrazione, è necessario predisporre delle linee guida per potenziare la progettazione degli investimenti pubblici, in modo che gli interventi di riprogrammazione si trasformino in una soluzione di ultima istanza e non nella norma. Le linee guida possono essere utilizzate per incentivare la flessibilità nella gestione, attraverso la chiara indicazione degli ambiti in cui le autorità di gestione possono procedere in modo discrezionale. Al momento, per i progetti nazionali, ogni amministrazione fissa autonomamente i propri standard. Questa circostanza rende complesso lo scambio di esperienze e il benchmarking tra amministrazioni. Un altro utile strumento per il supporto alla capacità amministrativa della PA è costituito dai programmi di assistenza tecnica comunitari, come ad esempio il *Technical Support Instrument*. Infine, è necessario ripensare l’organizzazione delle risorse umane della PA, in modo da gestire in modo strategico l’allocazione delle competenze. Confindustria ha inoltre raccomandato l’importanza di comporre una rete tra le pubbliche amministrazioni, centri di ricerca e portatori di interessi, per favorire lo scambio di informazioni e di soluzioni applicative²²⁴.

²²² Commissione Europea, *Good governance for cohesion policy: Administrative capacity building*, 2020

²²³ Commissione Europea, *Roadmaps for administrative capacity building Practical Toolkit*, 2020

²²⁴ Confindustria, *Le priorità di Confindustria per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2020

Un altro strumento finanziario, che potrebbe essere utilizzato con successo per cambiare l'approccio delle pubbliche amministrazioni alla gestione dei progetti, è un fondo per la trasformazione dell'azione pubblica sul modello del *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP)²²⁵. Questo fondo finanzierebbe i progetti delle singole amministrazioni destinati a mettere in opera riforme strutturali per il miglioramento dei servizi pubblici o per la riduzione duratura dei costi per l'erario. Il fondo, oltre a migliorare la dotazione di risorse strumentali della PA, servirebbe a creare un cambiamento culturale verso la gestione per progetti dell'azione pubblica.

Il rafforzamento della capacità amministrativa della PA è una delle quattro riforme previste dal Piano italiano, fondata sul rafforzamento dei processi di selezione e formazione dei dipendenti pubblici e sulla digitalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative. Il governo ha deciso di dedicare un programma di riforme e investimenti dedicati alla Pubblica Amministrazione fondato su quattro assi, con l'obiettivo di costruire una capacità amministrativa stabile:

- 1) Accesso, i.e. le procedure di selezione nella PA;
- 2) Buona Amministrazione, i.e. la semplificazione di norme e procedure;
- 3) Competenze
- 4) Digitalizzazione

Il governo pianifica inoltre una riforma degli strumenti di misurazione della performance e delle iniziative di benchmarking nelle amministrazioni centrali e locali.

4. Il quadro normativo e la semplificazione delle procedure amministrative

La definizione del quadro normativo per tutta la durata dell'attuazione del programma è una delle priorità su cui è necessario intervenire, perchè un contesto normativo incerto genera costi di transazione e inefficienza. Uno studio OECD²²⁶ ha sottolineato come i cambiamenti frequenti negli assetti normativi, l'interpretazione contraddittoria nei processi di verifica e audit e la complessità nella disciplina sugli

²²⁵ Il FTAP è un fondo amministrato dalla Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), che fornisce assistenza alle amministrazioni nazionali e regionali per la predisposizione dei dossier di progetto. I progetti, per essere finanziati devono avere per obiettivo il potenziamento del servizio pubblico offerto ai cittadini oppure il miglioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici.

²²⁶ OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative capacity building roadmaps*, 2020

appalti possono generare oneri amministrativi e pregiudicare la capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei.

Per il contenimento dei tempi procedurali, le Commissioni del Senato hanno indicato al governo la necessità di approvare una legislazione specifica per i progetti rientranti nel PNRR, in cui siano individuati “*gli elementi procedurali essenziali e i soggetti istituzionali responsabili, in relazione alle fasi di aggiudicazione, controllo, realizzazione e liquidazione dei progetti*”²²⁷ e in cui sia previsto un unico canale di finanziamento, meccanismi premiali per le stazioni appaltanti virtuose, l’indicazione di un soggetto dotato di potere sostitutivo ed eventuali deroghe al codice degli appalti. Le autorità di gestione dei programmi operativi dovrebbero essere consultate nel processo di predisposizione delle norme che disciplinano la loro azione.

L’Ufficio Parlamentare di Bilancio²²⁸ ha criticato l’assenza, nella seconda bozza di PNRR, di un intervento complessivo di revisione della normativa degli appalti. La disciplina sugli appalti è stata riformata diverse volte negli ultimi anni e presenta alcuni elementi di fragilità: ad esempio la presenza di norme temporanee e la mancata riqualificazione delle stazioni appaltanti.

Un’iniziativa interessante in questo ambito è stata intrapresa dal governo federale tedesco, che ha stipulato un’intesa con i Länder su un programma di lavoro per una pubblica amministrazione non burocratica che diventi parte di un contesto favorevole all’innovazione²²⁹. In questo accordo c’è la previsione di un intervallo minimo di quattro settimane per la consultazione degli enti locali sul testo di una nuova normativa e la pianificazione dell’entrata in vigore delle norme preferibilmente il primo giorno di ogni trimestre, in modo da garantire alle pubbliche amministrazioni e ai destinatari un periodo di tempo congruo per l’adeguamento alla nuova regolamentazione.

Una delle riforme annunciate dal governo Draghi nel PNRR è finalizzata alla razionalizzazione legislativa. Il piano prevede il potenziamento del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e la costituzione di un Ufficio per la

²²⁷ Senato della Repubblica, *Relazione delle Commissioni Riunite sulla proposta di linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.senato.it, 2020

²²⁸ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione informale dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*, in www.upbilancio.it, Febbraio 2020

²²⁹ *Gemeinsames Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung* in www.bundesregierung.de, 2020

razionalizzazione e semplificazione delle leggi e dei regolamenti. È inoltre prevista l'introduzione di una normativa speciale sui contratti pubblici, la semplificazione dei controlli della Corte dei conti sui contratti, la proroga della limitazione della responsabilità erariale e la semplificazione delle norme per la repressione della corruzione della PA. Nel PNRR è programmato un intervento sulla VIA, con lo scopo di assoggettare le opere del PNRR a una VIA statale.

Il governo intende portare avanti gli interventi urgenti con lo strumento del decreto-legge. L'uso del decreto-legge per gli interventi di semplificazione normativa è stato criticato perché può determinare incertezza sul quadro normativo e perché tende a privare il Parlamento della sua funzione di impulso²³⁰. Le misure a regime saranno invece portate avanti con lo strumento della legge delega.

Le regioni e gli enti locali saranno consultati nel processo di semplificazione normativa attraverso un tavolo tecnico, composto da cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza delle Regioni, tre indicati da ANCI e UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

5. Il tema della digitalizzazione e della formazione della Pubblica Amministrazione

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è tra le priorità individuate dalla Commissione Europea nelle sue *flagship initiatives*. I Piani di Ripresa e Resilienza devono dedicare almeno il 20% delle risorse ad investimenti e riforme legate alla transizione digitale.

Il processo di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni deve essere predisposto tenendo conto della strategia della Commissione per *l'European Common Data Space* e tenendo conto della necessità di dare attuazione, entro il 2023, al *Single Digital Gateway*. Il *Single Digital Gateway* prevede nel termine del dicembre 2023, la disponibilità di procedure online per lo scambio automatico delle informazioni tra i paesi membri secondo il principio *once-only*. In questo modo è possibile ridurre i costi di transazione per le imprese estere che desiderano investire nel nostro paese. È inoltre necessario tenere conto degli obiettivi previsti nella comunicazione "2030 *Digital Compass*".

²³⁰ A. Sandulli. *Semplificare per ripartire: Luci e ombre del "DL semplificazioni"*, Luiss Policy Brief 02/2020

L'obiettivo deve essere creare un bacino di competenze nelle Pubbliche Amministrazioni, sulle reti di dati e sulla sicurezza informatica, attraverso la formazione delle risorse umane esistenti e tramite l'assunzione di nuove professionalità. Le soluzioni di *GovTech* e l'interoperabilità dei dati consentono un migliore servizio ai cittadini e un notevole risparmio di risorse per l'erario. Un altro aspetto di notevole importanza riguarda l'adeguamento delle piattaforme digitali della Pubblica Amministrazione, al principio cardine della “*security by design*”²³¹. Rendendo più sicure e maggiormente *user-friendly* le piattaforme informatiche per l'accesso ai servizi dalla Pubblica Amministrazione si migliora la fiducia dei cittadini nella PA.

Tra le proposte più interessanti avanzate dal Parlamento in questo campo c'è la creazione di un Polo Strategico Nazionale della Pubblica Amministrazione per un cloud nazionale per i servizi del settore pubblico²³². Queste misure sono indispensabili anche per garantire la sicurezza dei dati archiviati dalle Pubbliche Amministrazioni. Questa proposta è stata condivisa dal governo, che ha deciso di intraprendere una strategia “*cloud first*”.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali è parte della prima missione del PNRR italiano, cui sono dedicate risorse per 10,01 mld. Il governo pianifica una razionalizzazione degli appalti ICT e la costituzione di “squadre di implementazione” per l'assistenza alle amministrazioni pubbliche. La trasformazione digitale è uno dei principali strumenti adottati nel PNRR per la semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino, attraverso il potenziamento delle piattaforme per l'identità digitale e per i pagamenti digitali, attraverso la creazione della Piattaforma Unica per le notifiche digitali e attraverso la riforma *Recovery Procurement Platform*. La digitalizzazione della PA viene considerata dal governo un'occasione per la reingegnerizzazione delle procedure, che viene affidata al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il successo della trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione non richiede soltanto l'introduzione di nuove tecnologie digitali, ma anche l'adattamento dei modelli organizzativi e l'apprendimento di nuove competenze. La formazione rappresenta il fondamento dell'efficienza dell'azione amministrativa. Per questa ragione,

²³¹ P. Spagnoletti, *Rischi cyber e asset strategici, il ruolo decisivo della P.A.*, Luiss Policy Brief 10/2021

²³² Senato della Repubblica, *Relazione delle Commissioni Riunite sulla proposta di linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.senato.it, 2020

è auspicabile l'introduzione di una formazione professionalizzante generalizzata in ingresso per le pubbliche amministrazioni, per garantire ai funzionari le necessarie conoscenze teoriche e pratiche per lo svolgimento delle proprie funzioni, in modo da superare, almeno in parte il modello di formazione "per affiancamento". Il compito di svolgere questa formazione in ingresso potrebbe essere affidato alla SNA e potrebbe essere caratterizzato da percorsi comuni per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in modo da permettere che si creino le basi per una collaborazione, anche tra amministrazioni dello stato ed enti locali.

Allo stesso tempo, è necessario predisporre dei meccanismi per la valutazione della formazione e dei legami tra la formazione professionale e il percorso di carriera²³³.

Il rafforzamento della formazione continua si rivela fondamentale per lo sviluppo di un nuovo modello di competenze manageriali, verdi e digitali nella PA. La formazione dovrebbe concentrarsi sulla capacità di attuare strategie e investimenti, di misurare l'impatto della propria azione, e di agire in modo conforme alla normativa comunitaria. La raccomandazione di istituire un fondo per la formazione sul *green public procurement*, formulata dalle Commissioni del Senato, appare particolarmente pertinente.

Allo stesso modo, dovrebbero essere predisposti strumenti specifici per incrementare in modo trasversale le competenze della PA in ambito transfrontaliero, per la predisposizione di appalti congiunti con altri stati membri e per la gestione degli IPCEI. A questo scopo, sarebbe utile rafforzare i programmi di scambio presso le organizzazioni internazionali di funzionari esperti (secondo il modello del programma Esperto Nazionale Distaccato)²³⁴.

Da ultimo, nell'ottica del nuovo pilastro delle linee guida della Commissione Europea dedicato alle politiche per le prossime generazioni, sarebbe auspicabile che la riforma delle procedure di selezione della PA tenesse conto della necessità di favorire la partecipazione ai concorsi dei più giovani.

In questo ambito, il governo pianifica la revisione degli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenza e la creazione di una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali.

²³³ Commissione Europea, *Recovery and Resilience Plans Example of component of reforms and investments A public administration fit for the future*, 2020

²³⁴ P. Severino, *Una P.A. alleata della crescita e delle nuove generazioni. La prova del Recovery Plan*, Luiss Policy Brief 20/2020

6. Conclusioni

L'adeguamento delle pubbliche amministrazioni alle esigenze del *Recovery Fund* presuppone un investimento per l'innovazione strategica e un cambiamento strutturale, che porti la PA verso un ruolo di consulenza verso i cittadini e le imprese e che renda la gestione per progetti l'opzione di default dell'azione amministrativa. È necessario un quadro normativo stabile, su cui le pubbliche amministrazioni siano state consultate. Il *Recovery Fund* può e deve rappresentare un'occasione per una trasformazione della pubblica amministrazione, per renderla adeguata ai cambiamenti in ambito comunitario e alla transizione verde e digitale, perché da questo cambiamento dipende il rilancio del paese.

I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del *Recovery Fund*

di Luca Baldini

*Funzionario amministrativo giuridico presso
Regione Liguria*

Abstract [It]: L'elaborato si pone l'obiettivo di analizzare le modalità e i criteri di controllo e di monitoraggio, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, sia dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza predisposti dagli Stati membri relativi all'utilizzo delle risorse del *Recovery Fund* (controlli *ex ante*) che del loro successivo impiego (controlli *in itinere* ed *ex post*).

Abstract [En]: This paper aims to analyse the control criteria used by the institutions of the European Union regarding the national recovery and resilience plans prepared by the Member States relating to the use of the resources of the Recovery Fund (*ex ante* audit) and their subsequent use (*in itinere* and *ex post* audit).

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I controlli sulla gestione dei Fondi strutturali e d'investimento nell'Unione europea. – 3. Lineamenti dei controlli concernenti il *Recovery Fund*. – 3.1. I controlli *ex ante*. – 3.2 I controlli *in itinere*; 3.3. I controlli *ex post*. – 4. Cenni alla struttura italiana dei controlli sul PNRR. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il successo della politica pubblica europea relativa al *Recovery Fund* (*Recovery and Resilience Facility*) passa attraverso una sua efficace attuazione. A tal fine, un aspetto cruciale è il controllo che le istituzioni europee e i singoli Stati membri dovranno esercitare nel corso delle varie fasi dell'implementazione del medesimo. Come noto, il *Recovery Fund* ha un'ampia portata, non solo per lo stanziamento di un'ingente quantità

di risorse, ma anche per l'obiettivo di promuovere la coesione sociale, territoriale ed economica degli Stati membri dell'Unione europea²³⁵.

Realizzare questi obiettivi richiede non solo un'ottima programmazione e progettazione ma, altresì, adeguati controlli su molteplici livelli territoriali (nazionali ed europeo) e sotto molteplici fronti (economico-contabile, amministrativo, rischi corruttivi e di frode).

Chi gestisce le risorse, quali risorse vengono adoperate, come e con che tempistiche queste vengono impiegate sono tutti quesiti la cui risposta deve essere verificata tramite un'attenta opera di *monitoring*²³⁶.

Il presente elaborato, pertanto, affronta una tematica estremamente attuale, spinosa, oggetto di confronti anche accesi in sede europea e che deve ancora essere ultimata e limata²³⁷.

Dopo una prima parte in cui si esamineranno gli strumenti di controllo che già esistono relativamente alla gestione dei Fondi strutturali e d'investimento nell'Unione europea, si analizzeranno i controlli concernenti il *Recovery Fund*. Questi, come si avrà modo di vedere più in dettaglio nel prosieguo, possono essere suddivisi in tre fasi: controlli *ex ante*, controlli *in itinere* e controlli *ex post*.

²³⁵ Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020)0408 – C9-0150/2020 2020/0104(COD))(Ordinary legislative procedure: first reading), Article 4 (*General and specific objectives*): l'obiettivo, mediante l'implementazione del Rrf, è di sviluppare “*the Union's economic, social and territorial cohesion and convergence as well as strategic autonomy by improving the resilience, crisis preparedness and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic and gender-related impact of the crisis, supporting the just green and digital transitions, contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering high quality employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, promoting sustainable growth and enhancement of the euro area*”.

²³⁶ L'European Court of Auditors nella sua *opinion* n. 6 del 2020, “*concerning the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020) 408)*” ritiene che “*a robust monitoring system is a necessary tool for assessing whether the loans and grants from the RRF are used to meet the objectives, to address any implementation problems that may occur, or to take corrective action if necessary. The monitoring system should provide a clear link between the objectives and the relevant indicators. Such indicators help with analysing and comparing performance and can be useful for determining priorities. To the extent possible, such indicators should follow the RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust) criteria and adhere to the characteristics defined in the Better Regulation guidelines*”.

²³⁷ Al riguardo, inoltre, la Commissione può adottare, entro la fine di dicembre 2021, atti delegati per integrare il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di, tra le altre cose, “stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici”.

2. I controlli sulla gestione dei Fondi strutturali e d'investimento nell'Unione europea

La questione dei controlli sull'utilizzo di fondi all'interno dell'Unione europea non è nuova. Infatti, l'UE ha previsto già da decenni la costituzione di fondi le cui rilevanti risorse vengono gestite e utilizzate dagli Stati membri per la realizzazione di vari obiettivi tra cui la realizzazione di infrastrutture, la coesione territoriale e lo sviluppo rurale²³⁸.

Proprio in quest'ottica esistono già dei sistemi di controllo sull'utilizzo delle risorse da parte degli Stati membri. Senza entrare nei dettagli, in quanto non oggetto del presente elaborato, è però utile tratteggiare le caratteristiche principali di questi controlli e osservare come e in che modo i controlli previsti con riferimento al *Recovery Fund* divergano.

Fondamento giuridico dei controlli sull'utilizzo dei fondi all'interno dell'Unione europea è il regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013²³⁹. Anche se vi saranno alcune novità con riferimento alle caratteristiche e agli obiettivi prefissati per il nuovo ciclo 2021-2027, sulla base dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi verrà mantenuta l'attuale disciplina dei controlli in materia. Tale regolamento disciplina il controllo sull'utilizzo di tutti i fondi strutturali e di investimento europei²⁴⁰. Il regolamento prevede una struttura multilivello dei controlli strutturata in primo luogo a livello nazionale, in ogni Stato membro, e un secondo livello di controlli è impostato a livello europeo.

I controlli sono posti in tre differenti momenti temporali.

²³⁸ In linea generali, l'intervento economico dell'Unione europea avviene tramite programmi europei a gestione diretta (quali, ad esempio, *Horizon* ed *Erasmus*) che a gestione concorrente con gli Stati membri (quali, ad esempio, i PON e i POR). Si tratta di un sistema costituito, in particolare, da Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), ossia da cinque grandi fondi che sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sviluppo regionale e urbano; Fondo sociale europeo (FES) – inclusione sociale e buon governo; Fondo di coesione (FC) – convergenza economica delle regioni meno sviluppate; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il *Recovery and Resilience Facility* deve essere inserito tra i fondi a gestione diretta.

²³⁹ Ogni fondo suddetto ha un proprio fondamento normativo, che disciplina nel dettaglio la sua funzione e le sue caratteristiche. Ad esempio, il Regolamento UE n. 1304 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 è relativo al Fondo sociale europeo. Vi è, inoltre, un regolamento comune a tutti i fondi - Regolamento UE n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 – che reca disposizioni comuni, tra le altre cose, in materia di controllo sulla gestione delle risorse stanziare.

²⁴⁰ Nello specifico relativamente ai seguenti fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo sociale europeo.

In fase *ex ante*, al fine di verificare la possibilità di erogare i fondi allo Stato membro richiedente sulla base di una serie di requisiti: il rispetto della normativa UE vigente in materia, l'utilizzo dei fondi sia effettivamente destinato al raggiungimento degli obiettivi prefissati per quel determinato Fondo e la presenza di una adeguata struttura gestionale e di controllo a livello nazionale. Per quanto riguarda i fondi strutturali (fondi Sie) ogni Stato membro stipula con la Commissione un accordo di partenariato che indica gli obiettivi da perseguire con tali fondi e le relative modalità d'azione.

In itinere, il controllo a livello europeo si incentra sul rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti. Il finanziamento da parte dell'Unione europea, al pari di quanto avverrà con il *Recovery and Resilience Facility*, non è automatico né *ex ante*, ma, al contrario avviene in fase successiva all'attuazione del programma e previo apposito controllo degli organi preposti.

Infine, vi è un controllo *ex post* con cui si accerta che si siano realizzati i progetti per i quali erano stati richiesti i fondi. In caso di esito negativo dei controlli si può arrivare alla sospensione del finanziamento e, nei casi più gravi, all'interruzione del medesimo. In questo quadro si pone il meccanismo di disimpegno automatico in base a cui se un importo stanziato per un determinato programma non viene speso entro la fine del secondo anno a decorrere dall'approvazione dello stesso, tutte le somme di denaro non versate non saranno più disponibili per quel programma²⁴¹.

Fondamentale è il principio di proporzionalità in base al quale il controllo dei programmi operativi per i quali la spesa totale ammissibile non superi, a seconda del fondo, un determinato importo non richiede più di un audit da parte dell'autorità di controllo o della Commissione europea prima della presentazione dei bilanci in cui sono incluse le spese finali dell'operazione completata.

Inoltre, vi sono i piani d'azione che contengono il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (cd. *performance framework*): si tratta di indicatori che rilevano lo stato di attuazione delle operazioni, sia sotto il profilo procedurale che finanziario. Per tutti gli indicatori sono fissati due target: uno intermedio e uno finale.

Un ulteriore elemento caratteristico è la certificazione della spesa, ossia la richiesta di rimborso delle spese sostenute che le pubbliche amministrazioni titolari dei Programmi

²⁴¹ Per un approfondimento sul tema, si veda G. P. BOSCARIOL, *L'attività parlamentare di indirizzo e controllo dei fondi strutturali dell'Unione Europea, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, pp. 42 e ss.

cofinanziati dai Fondi strutturali presentano alla Commissione europea. Tale certificazione deve essere presentata entro un determinato arco temporale, in base al tipo di programma, al fine di non disimpegnare automaticamente le risorse stanziare.

Molteplici, come accennato, sono i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi europei, tra di essi in questa sede rilevano: l'Autorità di gestione, che è l'organismo a livello di Stato membro che si occupa di gestire e attuare un determinato programma; l'Autorità di certificazione, che formula richiesta di pagamento alla Commissione europea in base agli interventi posti in essere; l'Autorità di audit, che ha la funzione di controllare, in modo indipendente dalle prime due Autorità, il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo; la Commissione, che pone in essere controlli in veste di istituzione europea.

L'esperienza maturata dall'Unione europea in questo ambito, sia per quanto riguarda la fase di valutazione dei progetti sostenibili sia per quanto concerne il monitoraggio della loro effettiva implementazione, costituisce una solida base da cui partire per la costruzione di un sistema di controllo efficace ed efficiente, che consenta di salvaguardare i margini di scelta degli Stati membri nell'attuazione delle loro politiche pubbliche con, al tempo stesso, il rispetto delle regole europee.

È fondamentale che l'Italia, sulla base dell'esperienza acquisita nel corso di questi anni in materia e dei connessi risultati, costruisca un sistema di controllo e monitoraggio all'altezza delle aspettative²⁴².

Tuttavia, il *Recovery Fund* differisce dagli altri fondi UE attualmente esistenti per due principali motivi: il rilevante profilo quantitativo e qualitativo delle risorse stanziare che costituiscono la base per la ripartenza dell'economia europea e l'utilizzo del fondo da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, e non solo di alcuni.

3. Lineamenti dei controlli concernenti il *Recovery Fund*

²⁴² L'esperienza italiana relativamente all'utilizzo dei fondi europei non è particolarmente positiva: come osservato da H. BONURA e B. G. MATTARELLA, *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, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, p. 15, basti considerare che il livello di attuazione della "politica 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%".

Come indicato nella “*Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*”, la tematica dei controlli riguarda il *Recovery Fund* sotto una pluralità di fasi: 1) *ex ante*, con riferimento al contenuto dei progetti programmati dagli Stati membri. Questi ultimi dovranno, infatti, presentare alla Commissione europea il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (Pnrr) che, in seguito, sarà sottoposto al Consiglio per l’approvazione. 2) *In itinere*, quando gli Stati membri provvederanno a richiedere i pagamenti e questi saranno effettuati solo se gli obiettivi saranno stati raggiunti. 3) *Ex post*, nel corso dei quali la Commissione verificherà che i dati inviati dagli Stati membri relativamente agli obiettivi raggiunti corrispondano al vero.

Sulla base del NGEU (*Next Generation EU*) è stato inizialmente predisposto il “*Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility* (COM (2020) 0408 – C9-0150/2020 – 2020/0104(COD))”²⁴³. Tale bozza, sebbene non abbia mutato l’impianto di fondo che la costituisce, è stata oggetto di alcune modifiche ed è stata approvata in via definitiva con il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il Regolamento, a fronte del massiccio impiego di risorse, riconosce sin dall’inizio la necessità di attività di verifica sia sulla qualità dei progetti presentati che sull’effettiva implementazione degli stessi assicurando un attento monitoraggio delle procedure poste in essere²⁴⁴.

Innanzitutto, si afferma il concetto di “*milestone*” che sta alla base del supporto finanziario che viene attribuito agli Stati membri: solo obiettivi chiari, che si possano

²⁴³ Il *Next Generation EU* (NGEU) è lo strumento creato dall’Unione europea al fine di riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia da COVID-19 e sviluppare un’Europa più resiliente e sostenibile. Elemento cardine del NGEU è il Rrf.

²⁴⁴ Ad integrazione del Regolamento sono state pubblicate dalla Commissione, in data 22 gennaio 2021, le “*Commission Staff Working Document guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*”, soggette a modifiche, che, nella terza parte, esplicitano le attività e modalità di controllo e monitoraggio. In particolare, nelle linee guida viene affermata la centralità dei controlli interni ad ogni Stato membro, anche al fine di tutelare gli interessi dell’Unione europea. Si afferma, inoltre, che spetta allo Stato membro decidere se utilizzare i medesimi controlli già previsti per i fondi europei ovvero se, invece, creare un organo ad hoc per le attività di audit relative al PNRR.

misurare sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo, possono, infatti, essere oggetto di finanziamento²⁴⁵.

La Commissione richiede che i piani nazionali prevedano specifici meccanismi di controllo interno per evitare truffe, eventi corruttivi o anche mere inefficienze, e quindi sprechi, nell'utilizzo delle risorse stanziato. Lo stesso esecutivo europeo effettuerà un controllo *ex post*²⁴⁶.

Pertanto, la risposta europea a fronte dello stato emergenziale conseguente alla pandemia da Covid 19 non solo non prevede una rinuncia, o quantomeno una semplificazione, dell'attività di audit ma, al contrario, tale attività riveste un ruolo strategico, che consente di comprendere lo stato di attuazione dei piani e di coglierne le eventuali criticità.

Si prevede, altresì, che l'importo stanziato per ogni Stato membro possa anche essere utilizzato per coprire le spese collegate alla fase preparatoria e di controllo dei progetti.

Per consentire un'efficace attuazione del piano, il Regolamento richiede una stretta cooperazione tra i soggetti deputati all'implementazione dello stesso e soggetti che operano attività di monitoraggio e controllo sia a livello europeo che a livello di ogni Stato membro²⁴⁷.

Come accennato, la Commissione può adottare, entro dicembre 2021, atti delegati volti ad attuare il Regolamento al fine di "stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici"²⁴⁸.

All'interno della cornice delineata si inserisce la normativa nazionale, propria di ogni Stato membro, che deve garantire controlli adeguati sull'utilizzo delle risorse assegnate. A tal proposito, la bozza di PNRR italiano dedica una sezione alla verifica

²⁴⁵ L'Art. 2 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza definisce i "milestones" come le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

²⁴⁶ Il Regolamento, all'art. 8, espressamente richiama l'art. 322 TFUE e il regolamento finanziario e il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 che indicano specifiche misure volte a tutelare il bilancio dell'Unione europea.

²⁴⁷ M. VILLANI, *Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, p. 5 dove l'Autore sviluppa il concetto di *project cycle management*, in cui l'attività di monitoraggio e controllo è strettamente correlata a quella di implementazione del piano.

²⁴⁸ Art. 29, paragrafo 4, lettera a, del Regolamento.

dell'attuazione e al monitoraggio del piano, prevedendo, tra le altre cose, un responsabile di missione e un comitato ad hoc.

Inoltre, in materia sono intervenute due recenti novità normative. In primo luogo, l'art. 41 del decreto legge n. 76 del 16.07.2020 (cd. decreto legge semplificazioni), così come convertito con legge n. 120 dell'11.09.2020, prevede la semplificazione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici e riduzione degli oneri informativi a carico delle Amministrazioni pubbliche. Nell'ottica di una riforma complessiva della *governance* dei controlli sui finanziamenti pubblici è, altresì, intervenuta la delibera CIPE del 26.11.2020 con cui sono state approvate le linee guida al fine di attuare quanto disposto dall'articolo 11 della legge n. 3 del 16.01.2003, con riferimento al Codice unico di progetto (CUP). Inoltre, l'art. 1, comma 1042 e ss., della legge n. 178 del 30.12.2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) ha previsto l'adozione di decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e di DPCM per regolare “le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi”.

3.1. I controlli *ex ante*

Spetta agli Stati membri elaborare i “*national recovery and resilience plans*” con l'indicazione delle riforme e degli investimenti che intendono porre in essere per i successivi anni, specificando, altresì, le misure volte ad implementarli²⁴⁹. Il piano deve essere presentato, unitamente al PNR (Piano Nazionale delle Riforme) e al piano nazionale per l'energia e il clima, alla Commissione ai fini della valutazione *ex ante*. Il piano deve essere rivolto ad applicare i sei pilastri delle aree di intervento dell'Unione

²⁴⁹ Si osserva che in origine la proposta di Regolamento prevedeva un arco temporaneo di azione del *Recovery Plan* pari a quattro anni. In seguito, è stata modificata tale previsione e l'art. 18 del Regolamento prevede che l'attuazione del piano debba essere concluso entro il 31 agosto 2026.

europea ed indicare le “*milestones*” e i “*targets*” che intende raggiungere e l’arco temporale in cui questi verranno conseguiti entro, al più tardi, il 31 agosto 2026²⁵⁰.

È importante, in questa fase, che vi sia una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione, anche tramite l’invio di documenti e richiesta di informazioni prima dell’invio formale del piano. A tal fine, gli Stati membri nel corso della preparazione del piano possono interagire con la Commissione e richiedere “*technical support*”.

La Commissione europea deve basare il suo controllo *ex ante* sulla base di quattro elementi: l’efficienza, efficacia, pertinenza e coerenza del PNRR. Nello svolgimento del suo compito la Commissione può farsi assistere da esperti. Con riferimento all’efficienza, il controllo verte sulla verifica della congruità tra i costi stimati nel piano e l’impatto sociale ed economico che si ritiene che verrà raggiunto. Con tale elemento, inoltre, la Commissione valuta le modalità adottate dallo Stato membro al fine di prevenire e individuare fenomeni corruttivi, frodi e conflitti di interessi nell’utilizzo dei fondi²⁵¹.

Per quanto attiene all’efficacia, la Commissione verifica che quanto indicato nel piano effettivamente contribuisca ad ognuna delle sei priorità sancite in ambito europeo, se vi è un adeguato piano di monitoraggio e se il PNRR presentato possa avere effetti non solo nel breve ma anche e soprattutto nel lungo periodo. In particolare il piano deve fornire soluzioni concrete al miglioramento della situazione socioeconomica, anche attraverso la creazione di posti di lavoro e la promozione di politiche per l’infanzia e la gioventù.

L’elemento coerenza consente di valutare se le misure volte ad attuare il piano siano supportate da azioni conformi ai risultati da raggiungere. Per pertinenza si intende la

²⁵⁰ Quanto alla definizione di “*milestones*” si veda la nota n. 7. Per “*targets*”, si intendono i risultati quantitativi realizzati tramite una riforma o un investimento.

²⁵¹ Il contrasto alle frodi è significativamente sancito dall’art. 325 TFUE in cui si afferma che: “1. L’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l’azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell’Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione”.

congruità tra le misure presentate nel piano con quanto previsto dal Regolamento, l'accuratezza delle informazioni riportate nel piano e, ove lo Stato membro sia caratterizzato da un disequilibrio economico, sia compatibile con le misure richieste dalla Commissione al riguardo.

In particolare, la Commissione, come controllo *ex ante*, deve verificare, entro due mesi dalla ricezione del piano inviato dallo Stato membro, che esso contenga le misure e gli obiettivi come previsti dal Regolamento; che spieghi in che modo lo stanziamento delle somme richieste consentano effettivamente di realizzare i risultati attesi, in particolare con riferimento ai sei pilastri; che contribuisca a creare posti di lavoro e la "resilienza economica, sociale e istituzionale"; nel caso di squilibri macroeconomici all'interno di quel Paese, una spiegazione di come il piano inviato sia compatibile con le misure da adottare per risolvere lo squilibrio eccessivo; che specifichi che le misure adottate attraverso il piano non siano in contrasto con gli interessi dell'UE; che indichi le "milestones", i "targets", e le tempistiche per la realizzazione del piano.

È, altresì, necessario che il piano indichi in dettaglio gli obiettivi prefissati con la specificazione di un calendario delle azioni che lo Stato intende intraprendere e le modalità di monitoraggio, compresi i connessi indicatori.

La Commissione può richiedere allo Stato membro informazioni supplementari, ove necessario.

Particolarmente significativa è la verifica da parte della Commissione sul quantum delle risorse richieste per la transizione verde, compresa la biodiversità, che devono essere pari ad almeno il 37% dell'importo globale. Parimenti, almeno il 20% delle risorse deve essere utilizzato per la transizione digitale di ogni Stato membro.

Inoltre, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, il contributo massimo che può essere richiesto da ciascuno Stato, e su cui la Commissione deve verificare, si basa su una serie di parametri quali la popolazione, il tasso di disoccupazione, il PIL pro capite e la variazione aggregata del PIL reale di ciascuno Stato membro.

La Commissione tenderà ad escludere i progetti privi di modalità idonee di monitoraggio e di quelli che siano caratterizzati da una oggettiva difficoltà nel controllo. Viceversa, i progetti che presentano un piano di monitoraggio adeguato sia a livello intermedio che nella fase finale dell'implementazione, laddove rispecchino gli obiettivi strategici sanciti dal *Recovery Fund*, avranno una maggiore probabilità di essere

approvati dalla Commissione. Nella sua valutazione sull'ammissibilità del piano presentato dagli Stati membri, la Commissione tiene in considerazione, altresì, le eventuali sinergie create tra gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'allocazione dei contributi finanziari, sino al 31 dicembre 2022, la Commissione rende disponibile il 70% delle risorse. Ogni Stato membro può richiedere sino al massimo della contribuzione finanziaria che ad esso spetta. Successivamente al 31 dicembre 2022 e sino al 31 dicembre 2023, la Commissione mette a disposizione le risorse restanti. È, tuttavia, possibile attribuire un prefinanziamento laddove sussistano le condizioni di cui all'art 13 del Regolamento.

Con riferimento ai prestiti (*loans*), invece, è facoltà degli Stati richiederli alla Commissione sino al 31 dicembre 2023. È, quindi, consentito agli Stati membri differire la richiesta dei prestiti, a differenza di quanto avviene per i contributi finanziari. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, la richiesta di prestiti deve essere accompagnata da ulteriore documentazione che indichi le modifiche apportate al Piano, specificando le “*milestones*”. È necessario che lo Stato membro richiedente il *loan* indichi, con precisione e chiarezza, le ragioni della richiesta, e, in particolare, le riforme e gli investimenti che si intendono realizzare con tali fondi e il motivo per cui non è sufficiente il contributo finanziario allocato. La Commissione in fase *ex ante* in questo caso verifica che gli elementi forniti dallo Stato membro siano ragionevoli e rispondano ai requisiti suddetti.

Inoltre, ai fini di un maggior controllo e trasparenza, gli Stati membri a cui è stato attribuito un prestito devono destinare un conto dedicato per la gestione dello stesso. Si osservi che sebbene risultino essere differenti le modalità e le tempistiche con cui richiedere i contributi finanziari e i prestiti, identici sono i controlli che la Commissione opera su di essi al fine di versare gli importi stabiliti: in entrambi i casi, infatti, è necessario che sia verificato il raggiungimento di “*milestones*”. Se la Commissione dà una valutazione positiva al piano ne informa lo Stato membro interessato, indicando le riforme e gli investimenti che devono essere implementati dallo Stato membro medesimo con la specificazione delle “*milestones*” e dei “*targets*” da raggiungere al fine di ottenere il disborso dei fondi.

L'importo accordato dalla Commissione allo Stato membro può essere uguale a quanto previsto come massima contribuzione finanziaria per quello Stato membro ovvero può essere inferiore nel caso in cui il piano stimi i costi di realizzazione in quantità

inferiore rispetto alla massima contribuzione finanziaria prevista per quello Stato membro. Nel caso in cui la Commissione dia una valutazione negativa del PNRR inviato dallo Stato membro, a quest'ultimo il giudizio deve essere comunicato senza ritardo e comunque, al più tardi, entro due mesi dall'invio del piano.

Al termine del controllo in fase *ex ante*, la Commissione propone al Consiglio se approvare o meno il piano presentato dallo Stato membro, indicando il contributo da erogare, i progetti e le riforme che dovranno essere poste in essere, il loro costo stimato e l'arco temporale entro cui dovranno essere raggiunti gli obiettivi.

L'art. 20, paragrafo 6, del Regolamento prevede che le concrete modalità di monitoraggio, i pertinenti indicatori e le modalità di accesso ai dati sull'implementazione del piano da parte della Commissione sono "ulteriormente specificati in accordi operativi" che devono essere stipulati tra la Commissione medesima e ogni singolo Stato membro solo in un momento successivo all'approvazione del piano²⁵².

In questa prima fase, quindi, il controllo spetta soprattutto alla Commissione che valuta i progetti presentati dagli Stati membri. Sotto questo profilo, in fase preliminare, pertanto, il ruolo degli Stati membri in tema di controlli è marginale e consiste soprattutto nell'indicare alla Commissione gli strumenti di monitoraggio e verifica che saranno utilizzati nel corso dell'attuazione del piano e nella loro efficace predisposizione.

3.2 I controlli *in itinere*

I controlli in itinere, ossia nel corso dell'attuazione del piano precedentemente approvato dal Consiglio, sono caratterizzati da un lato, in via generale, da elementi comuni a tutti gli Stati membri sulla base di quanto stabilito dal Regolamento; dall'altro lato, in via specifica, sono differenti per ogni Stato membro sulla base di quanto stabilito con la Commissione in fase *ex ante*, alla luce delle peculiarità di ogni singolo Stato membro e del piano approvato²⁵³. Si tratta, a ben vedere, di una sorta di controllo concomitante²⁵⁴.

²⁵² Art. 20, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁵³ Ogni piano approvato ingloba, infatti, come suesposto, gli strumenti per il monitoraggio che sono stati sviluppati dallo Stato membro, con l'indicazione di idonei indicatori volti ad accertare la realizzazione degli obiettivi prefissati.

²⁵⁴ Tale tipo di controllo è stato previsto dall'art. 22 ("Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale"), d.l. n. 76 del 16 luglio 2020 (cd. d.l. Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla l. n. 120 dell'11 settembre 2020 e spetta alla

In questa fase il concetto chiave è quello di “*milestone*”, ossia in questa fase il controllo si concentra sui risultati raggiunti che siano misurabili in modo chiaro, sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo. La nozione di “*milestone*” sta alla base del supporto finanziario che viene attribuito agli Stati membri. Solo obiettivi chiari, che si possano misurare sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo possono, infatti, essere oggetto di finanziamento. Quest’ultimo, quindi, non avviene in un’unica tranche ma viene fornito allo Stato membro solo al raggiungimento delle “*milestones*” prefissate. Al riguardo, è necessario che il piano di ogni Stato membro includa una “*timetable*” per il monitoraggio e l’implementazione del PNRR, specificando le “*milestones*” in modo chiaro e misurabile sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

La Commissione, in base al Regolamento, dovrà verificare quanto ogni Stato membro ha speso rispetto a quanto richiesto in partenza. Quanto risulta non utilizzato può essere reimpiegato per rafforzare, previa approvazione del Consiglio e del Parlamento UE, altri programmi.

Nel caso in cui uno Stato membro abbia un disavanzo eccessivo e non abbia adottato idonee misure per correggerlo, salvo il caso di cui all'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, la Commissione formula al Consiglio una proposta al fine di sospendere, in via parziale o totale, il versamento allo Stato membro delle risorse. Spetta poi al Consiglio decidere se accogliere o meno la proposta formulata dalla Commissione.

Nella sua opera di monitoraggio e controllo, la Commissione può farsi assistere da un gruppo di esperti indipendenti. È necessario, ai sensi dell’art. 30 del Regolamento, che essa istituisca un “quadro di valutazione” con l’obiettivo di esporre i risultati raggiunti. La Commissione può, altresì, attivarsi sulla base di anomalie che i soggetti destinatari delle risorse possono formalmente segnalare alla Commissione, indicando le relative prove a supporto. Il monitoraggio dell’implementazione deve essere proporzionato alle attività che vengono svolte.

Con cadenza periodica, la Commissione deve presentare un monitoraggio dell’effettiva implementazione delle risorse utilizzate dagli Stati membri: ogni anno deve

Corte dei conti “sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”. Inoltre, l’art. 11, legge n. 15 del 20 marzo 2009 ha previsto il controllo di gestione da parte della Corte dei conti, già precedentemente introdotto dall’art. 3, legge n. 20 del 14 gennaio 1994 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo stato dell'implementazione dei piani che specifichi la misura del raggiungimento degli obiettivi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, per ognuno dei sei pilastri previsti dal Regolamento²⁵⁵.

Inoltre, le commissioni competenti del Parlamento europeo possono richiedere che la Commissione, ogni due mesi, relazioni in merito al livello di avanzamento dell'attuazione dei piani da parte degli Stati membri e lo stato delle procedure di finanziamento. Quando le "milestones" sono state realizzate sulla base di quanto previsto dal piano, lo Stato membro richiede alla Commissione, sino ad un massimo di due volte l'anno e in modo motivato, il pagamento del contributo previsto. A fronte di tale richiesta la Commissione valuta se gli obiettivi prefissati sono stati effettivamente raggiunti dallo Stato membro e trasmette la propria relazione al Comitato economico e finanziario, chiedendone il relativo parere. Nel caso di controllo positivo, la Commissione autorizza l'erogazione delle somme richieste. Se, invece, il controllo ha esito negativo in quanto gli obiettivi "non sono stati conseguiti in misura soddisfacente", la Commissione sospende l'erogazione delle somme sino a quando lo Stato non ha posto in essere tutte le idonee misure per realizzare gli obiettivi prestabiliti. Tuttavia, se lo Stato membro non ha adottato tali misure entro sei mesi dalla sospensione, il quantum del finanziamento viene diminuito in modo proporzionale, fatta salva la possibilità per lo Stato membro interessato di presentare idonee giustificazioni al riguardo.

Se decorrono oltre 18 mesi dalla data di adozione del piano da parte del Consiglio senza che lo Stato membro abbia dato attuazione al piano mediante il conseguimento dei traguardi e obiettivi prefissati, la Commissione risolve gli accordi assunti con tale Stato membro relativamente al piano e disimpegna l'importo del finanziamento, fatta salva la possibilità per lo Stato membro di presentare idonee giustificazioni in merito.

È interessante osservare la deroga che il Regolamento in esame pone rispetto a quanto stabilito dall'art. 116, paragrafo 2, del Regolamento finanziario: data la situazione

²⁵⁵ Come rilevato da A. M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, p. 38, il controllo *in itinere* (cd. *real time audit*) è stato oggetto di raccomandazione da parte dell'*International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai)*, *Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries*, 2020, specialmente nell'ipotesi di politiche pubbliche che hanno lo scopo di superare la crisi, al fine di poter agire rapidamente per affrontare ritardi ed eventuali irregolarità.

emergenziale, il termine di pagamento decorre, ai sensi dell'art. 24, paragrafo 7, dalla “dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato (...) o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione” del pagamento e non dalla data di ricezione della richiesta di pagamento²⁵⁶. Viene, pertanto, valorizzato l'effettivo risultato raggiunto dallo Stato membro, a prescindere dai soldi investiti dallo stesso.

Se il piano o le “milestones” non sono più realizzabili, in tutto o in parte, a causa di elementi oggettivi, lo Stato membro può proporre una variazione al piano e la Commissione deve valutare il nuovo piano come modificato. Se essa ritiene che non sussistano tali ragioni oggettive, deve rigettare la richiesta di modifica entro due mesi dalla presentazione della domanda. In caso contrario propone al Consiglio di approvare le modifiche. In questa ipotesi il controllo della Commissione è duplice: in primo luogo è volto a verificare l'effettiva irrealizzabilità del piano; in secondo luogo, sulla base dei criteri suddetti, verifica che il nuovo piano risponda agli obiettivi e ai criteri previsti dal Regolamento.

Oneri di controllo sono stabiliti anche all'interno di ogni Stato membro, che ha l'obbligo di dotarsi di un adeguato sistema di valutazione e monitoraggio. In particolare, ogni Stato membro deve: controllare periodicamente che i finanziamenti siano stati utilizzati in modo corretto in base a quanto previsto dal piano e approvato dalla Commissione; adottare idonee misure per prevenire e contrastare sistemi corruttivi, frodi e conflitti di interesse; richiedere il versamento dei finanziamenti tramite una dichiarazione di gestione che i fondi sono stati usati per gli scopi indicati, un dettagliato sistema di audit, che giustifichi i costi indicati; indicare i nominativi dei soggetti beneficiari dei fondi. Inoltre, ogni Stato membro deve tracciare, raccogliere e conservare i dati e le informazioni sui soggetti beneficiari dei finanziamenti. Ogni Stato membro deve, altresì, attivare mediante azioni legali per recuperare i finanziamenti indebitamente percepiti.

²⁵⁶ L'art. 116, paragrafo 2, del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 stabilisce che il termine per effettuare il pagamento “decorre dalla data di ricezione della richiesta di pagamento”.

Inoltre, ogni Stato membro deve riportare, due volte l'anno, lo stato dell'implementazione del piano, anche con specifico riferimento agli indicatori. Il Regolamento precisa che è il PNR lo strumento principale che, al riguardo, deve essere utilizzato.

Oltre al controllo interno posto in essere dallo Stato membro e il controllo della Commissione europea, i controlli possono, altresì, essere svolti dall'OLAF (*European anti-fraud office*), dall'EPPO (*European public prosecutor office*, l'ufficio del pubblico ministero europeo) e dalla *European Court of Auditors* (Corte dei Conti dell'Unione europea) sulla base di quanto previsto dall'art. 129 del Regolamento UE 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018²⁵⁷. Così, l'OLAF può svolgere indagini di carattere amministrativo, comprensive di ispezioni sul posto, per verificare la presenza di frodi, attività corruttive o altre attività illegali che incidono sugli interessi economico finanziari dell'Unione europea.

3.3. I controlli *ex post*

In questa fase, terminata l'implementazione dei PNRR, la Commissione verifica che i piani previsti e validati siano effettivamente stati portati a termine. Al riguardo, al più tardi entro il 31 dicembre 2028, la Commissione europea deve inviare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni e all'EESC (Comitato economico e sociale europeo) un report sulle implementazioni che sono state effettivamente compiute e un report che riporti tutti i controlli *ex post* che sono stati posti in essere. In tali reports devono essere specificati gli obiettivi che sono stati realizzati con riferimento a ciascuno dei sei pilastri, il grado di efficienza dell'utilizzo dei fondi, l'impatto che gli investimenti effettuati avranno nel lungo periodo.

4. Cenni alla struttura italiana dei controlli sul PNRR

²⁵⁷ Articolo 129 (Cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione) "1. Ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione coopera pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e concede, come condizione per ricevere tali fondi, i diritti necessari e l'accesso di cui hanno bisogno l'ordinatore responsabile, l'EPPO rispetto a quegli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata ai sensi del regolamento (UE) 2017/1939, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, le competenti autorità nazionali, per esercitare integralmente le rispettive competenze. Nel caso dell'OLAF, tali diritti comprendono il diritto di effettuare indagini, anche attraverso controlli e verifiche sul posto, in conformità del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio".

Lo Stato italiano non ha attualmente provveduto, nella bozza di PNRR, a definire con precisione le modalità di controllo che saranno poste in essere per verificare il raggiungimento delle *milestones* né ha ancora definito gli strumenti di monitoraggio. Tuttavia, vi sono, come sopra accennato, alcune iniziali misure adottate al riguardo.

Innanzitutto, il PNRR deve prevedere, ai fini dell'approvazione in sede europea, un dettagliato sistema di implementazione con l'indicazione di un cronoprogramma e di idonei strumenti di monitoraggio. A tal proposito, il PNRR italiano dedica una specifica sezione alla verifica dell'attuazione e al monitoraggio del piano, prevedendo, tra le altre cose, un responsabile di missione per ogni settore, il quale si avvale di una apposita struttura di missione, un comitato *ad hoc* e la predisposizione di resoconti periodici dell'andamento del piano al Parlamento nazionale e alla Commissione europea. Nella bozza di PNRR viene, altresì, indicata la necessità di introdurre meccanismi di monitoraggio, "mediante appositi sistemi informatici", "anche grazie all'apporto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze" che consentano di rilevare il livello di "attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi". Si tratta, come anticipato, di formula estremamente ampia e generica che necessiterà di essere esplicitata il prima possibile al fine di ottenere l'approvazione del piano a livello europeo.

Per dare attuazione a quanto previsto dal Piano, l'art. 1, comma 1042 e ss., della legge n. 178 del 30.12.2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) ha previsto l'adozione di decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e di DPCM per regolare "le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi".

Non si può non osservare, quantomeno brevemente, il ruolo centrale che potrà svolgere la Corte dei conti sia per le competenze relativamente ai controlli amministrativi-contabili, essendo l'organo deputato al controllo sui conti pubblici, che per il necessario raccordo, ai sensi dell'art. 287, paragrafo 3, del TFUE con la *European Court of Auditors* la quale svolge sostanzialmente, all'interno delle istituzioni dell'Unione europea, il medesimo ruolo di controllo che spetta alla Corte dei Conti in Italia²⁵⁸.

5. Conclusioni

Come le risorse stanziare verranno effettivamente spese e con quali tempistiche si realizzeranno i progetti previsti costituiscono domande imprescindibili per la ripresa economica e sociale dell'Unione europea a cui il sistema di controllo e di monitoraggio dovrà essere in grado di dare una risposta seria e affidabile.

Il quadro dei controlli sul *Recovery Fund* è caratterizzato, come visto, da una struttura multilivello che ha al centro la Commissione europea la quale si avvale dei controlli nazionali posti in essere dai singoli Stati membri. Si tratta di una struttura di *multilevel governance* che ricalca, in buona parte, quanto già avviene in materia di controlli sulle risorse europee erogate agli Stati membri. Tuttavia, la struttura predisposta, al netto di alcune eventuali modifiche, risulta presentare controlli mirati sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, di carattere prevalentemente sostanziale e non formalistico.

²⁵⁸ M. VILLANI, *Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, p. 5 dove l'Autore sviluppa il concetto di *project cycle management*, in cui l'attività di monitoraggio e controllo è strettamente correlata a quella di implementazione del piano. Sulla questione si v. anche M. VILLANI e S. VASARRI, *La governance del Recovery Fund ed il sistema dei controlli, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, quaderno n. 1, 2021, p. 24 che riporta quanto affermato dalla Corte dei conti, Sez. contr. affari comunitari, n.1/2021, "Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea", p. 47, in cui segnala la "peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale. Ciò introduce una forma di condizionalità più intensa e stringente, che si accompagna alla condizionalità legata alle riforme (previste tra l'altro in materia di giustizia civile, mercato del lavoro, sistema tributario). In tale prospettiva, assumono rilevanza le questioni connesse con la necessità di disporre di un disegno procedurale e architettonico che, nell'impiego dei fondi europei, risponda all'esigenza di evitare fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri troppo ampie in sedi che non abbiano sufficiente *accountability* nei confronti del circuito rappresentativo; correlativamente, si pensi pure alle problematiche che presenterebbe una eventuale scelta di sottrarre aree gestorie eccessivamente vaste agli ordinari meccanismi di responsabilità politico-amministrativa, ad una verifica giudiziaria e ad un controllo (variamente inteso e configurato) indipendente ed imparziale".

Significativo è l'arco temporale delineato in tre fasi entro cui svolgere i controlli sia da parte degli Stati membri che della Commissione e delle altre istituzioni europee suddette. Si tratta di un sistema che ha il pregio di non appesantire più di quanto necessario l'azione amministrativa per l'implementazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza in quanto circoscrive l'attività di verifica agli elementi chiave.

Interessante è, infine, il sistema di coordinamento proposto tra la Commissione e gli Stati membri che persegue, come sopra esaminato, l'obiettivo di rendere maggiormente efficiente l'opera di monitoraggio.

Governance del sistema scolastico italiano orientata al Piano nazionale scuola digitale

di Manuel Monterosso

*Dottore in Scienze delle amministrazioni e delle politiche pubbliche presso
Università di Roma “La Sapienza”*

Abstract [It]: Il *Next Generation–UE* rappresenta la risposta europea per risollevare in modo strutturale e sostenibile le economie degli stati membri secondo modalità molto dettagliate. Ciò costituisce un’occasione importante per attenuare le conseguenze negative della pandemia ma, altresì, un’occasione (irripetibile), nel medio periodo, di ovviare a quei ritardi strutturali che caratterizzano il nostro Paese. Per tale motivo è stata ipotizzata una *governance* del sistema scolastico in riferimento al Piano nazionale scuola digitale (PNSD) in cui risulti chiara la connotazione nazionale del sistema scolastico pur in un contesto *multilevel* di autonomia dell’istituto scolastico, il quale sarà necessario dotare di strumenti manageriali privatistici, nonché di un’organizzazione con un buon orientamento alla progettazione, al fine di una gestione efficiente ed efficace che consegua gli obiettivi prefissati. Tale *governance* risulta essere complementare al sistema di gestione del PNRR. Una variabile ipotizzata al fine di una solida gestione è rappresentata dalla capacità delle componenti di carpire dati e farli fluire sottoforma di informazioni lungo la rete dei soggetti responsabili mediante l’utilizzo di strumenti digitali, così da poter aggiornare prontamente le strategie in atto ed orientarsi al raggiungimento degli obiettivi. L’emergenza pandemica ha accelerato la trasformazione digitale dei paesi già in atto, ma lenta rispetto alle esigenze del mercato globale. Pertanto, il PNSD pone l’obiettivo di rinnovare il sistema scolastico e l’istruzione mediante l’educazione al digitale in modo da proiettarla nell’era digitale.

Abstract [En]: The *Next Generation-EU* represents the european response to raise in a structural and sustainable way the economies of member states in a very detailed way. This is an important opportunity to mitigate the negative consequences of the pandemic but, also, an (unrepeatable) opportunity, in the medium term, to overcome those structural delays that characterize our country. For this reason, a governance of the school system has been hypothesized with reference to the National digital school plan (NDSP) in which the national connotation of the school system is clear, even in a multilevel context of autonomy of the school, which will need to be equipped with private managerial tools, as well as an organization with a good design orientation, in order to achieve efficient and effective management of the objectives set. This governance is complementary to the NRRP management system. A variable hypothesized for sound management is the ability of the components to collect data and make them flow in the form of information through the network of responsible actors using digital tools, so as to be able to promptly update the strategies in place and goals can be achieved. The pandemic emergency has accelerated the digital transformation of countries already underway, but slow compared to the needs of the global market. Therefore, NDSP sets the goal of renewing school system and education through digital education in order to project them into the digital era.

Sommario: 1. Premessa. – 1.1. La rivoluzione digitale. – 1.2. *Hub* dell'innovazione e capitale umano. – 2. Piano nazionale scuola digitale (PNSD) e transazione scolastica nell'era digitale. – 2.1. Piano nazionale 2020/2021 ed informatizzazione del sistema scolastico. – 3. *Governance* accentrata del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). – 3.1. Configurazione istituzionale e *governance* del sistema scolastico italiano. – 3.2. *Management* dell'istituto scolastico.

1. Premessa

Per contenere l'emergenza sanitaria causata del Covid-19 sono state adottate alcune misure limitative delle libertà personali, in particolare della libertà di movimento, compromettendo in tal modo l'interazione sociale.²⁵⁹ Nel campo dell'istruzione, tali misure si sono tradotte in una iniziale sospensione della didattica, ripresa, poi, mediante l'uso della didattica a distanza (DAD). La DAD è una metodologia didattica che utilizza il *web* e gli strumenti digitali e permette di effettuare lezioni in presenza solo con un numero limitato di studenti, mediante un sistema di rotazione organizzato dalle scuole stesse.

La pandemia ha messo in luce i limiti strutturali in settori strategici del Paese, quali il settore scolastico. La risposta europea alla complessa fase in atto è rappresentata dall'accordo sul *Next Generation-UE*. In questo scritto si ipotizza un modello di *governance* del sistema scolastico orientata alla progettazione (c.d. *governance by project*) a carattere nazionale, pur in una logica *multilevel*, nella quale il singolo istituto scolastico riveste un ruolo determinante, essendo a contatto col territorio, nel regolare il flusso di dati e informazioni confluenti nei *database* unici a livello ministeriale. Per tale motivo si ritiene necessario dotare l'istituto scolastico di una serie di strumenti manageriali e di un'organizzazione a matrice, al fine di un'efficiente ed efficace gestione. A questo proposito, tale *governance* risulterebbe complementare alla gestione accentrata del PNRR in modo da rispondere organicamente ed efficacemente alle sfide

²⁵⁹ DPCM 4 marzo 2020, art. 1, comma 1, lettera (g), il quale ha imposto ai dirigenti scolastici l'attivazione della didattica a distanza. Il quale è stato reso possibile dall'art. 1, comma 2, lettera (d) e (f), decreto-legge n. 6/2020, del 23 febbraio, convertito dalla legge n. 13 del 5 marzo 2020, in merito alla possibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre, mediante appositi decreti, di sospendere il funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore ed universitari. Ulteriore decreto in merito è stato il DPCM 14 luglio del 2020 che ha prorogato la chiusura degli stessi fino al 31 luglio 2020.

dell'imminente futuro, ovviando, altresì, a quei ritardi strutturali che caratterizzano il Paese.

Nel primo paragrafo, viene introdotta la quarta rivoluzione industriale (cd. digitale) che matura durante gli anni di crisi e che ha imposto profonde trasformazioni socioeconomiche e politiche: ad esempio, il 2009 è ricordato come l'anno in cui i beni immateriali hanno superato i beni materiali, il cui "dato" risulta essere il prodotto principale che, se strutturato, diverrebbe un'informazione utile per la fabbrica 4.0 che è in grado di produrre in questo modo un'alta percentuale di beni, materiali e immateriali, personalizzati. Si è assistito alla comparsa, inoltre, dei c.d. *hub* dell'innovazione che ogni anno attirano nel proprio territorio forza lavoro di qualità ed aziende altamente produttive e si è introdotto al concetto di *digital divides* come fenomeno conseguente, ipotizzando nella formazione di capitale umano la migliore soluzione possibile per colmare i vari *gap* esistenti tra i territori digitalizzati e con un mercato del lavoro denso e quei territori a bassa, o assente, digitalizzazione e con un'alta percentuale di disoccupazione.

Nel secondo paragrafo, viene esplicitata la *vision* del Piano nazionale scuola digitale (PNSD) proiettando il sistema scolastico italiano nell'era digitale ed esplicitati i concetti cardini del Piano, quali i concetti di *open sciences* ed *open space*. Inoltre, vengono esposti gli ultimi interventi normativi in ambito scolastico, per dare una pronta risposta alla crisi pandemica e creare i presupposti per un assetto strutturale di lungo periodo, mediante la digitalizzazione del sistema scolastico nazionale.

Nel paragrafo conclusivo, è stata descritta la risposta europea alle conseguenze negative alla pandemia del Covid-19 mediante il *Next Generation-UE* ed il suo strumento principale, il *Recovery and resilience facility* (RFF). Pertanto, si è ipotizzata una *governance* accentrata per la definizione ed esecuzione del Piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR), data la complessità dell'evento, ipotizzando una Cabina di regia, di composizione mista, istituita *ad hoc* per gestire in modo efficiente ed efficace la fase in corso. Allo stesso modo, è stata ipotizzata una *governance* nazionale *by project* del sistema scolastico, complementare al PNRR, il quale, pur ribadendo un carattere nazionale del sistema, valorizza l'autonomia di gestione degli istituti scolastici mediante un sistema di chiare responsabilità e strutture tecnico-amministrative al fine della circolazione regolare di dati ed informazioni. In particolare, viene ipotizzato l'introduzione di strumenti di *management* privatistici, quali: la *balanced scorecard*

(BSC), il *Rapporto autovalutazione scuola digitale* (RASD), la *matrice di responsabilità* (RACI) di natura progettuale, ipotizzando altresì un'innovazione organizzativa dello stesso in modo da operare in ottica progettuale.

1.1. La rivoluzione digitale

Le rivoluzioni industriali comportano una profonda trasformazione sociale, politica e scientifica, le quali possono causare delle perdite di figure lavorative a fronte della creazione di altre, ossia scompaiono (vecchi) mestieri e ne emergono altri²⁶⁰. Con il termine “rivoluzione” si intende, dunque, un radicale mutamento delle strutture economico-sociali e politiche, in quanto qualsivoglia rivoluzione essendo preceduta ed accompagnata da una rivoluzione scientifica, culturale e politica, comporta un cambiamento profondo delle strutture dell'economia e delle relazioni tra i singoli e tra gruppi sociali²⁶¹.

La rivoluzione digitale viene considerata la “quarta” rivoluzione industriale, successiva a quella analogica, e ciò per cui si differenzia è l'organizzazione del lavoro. Inoltre, le quattro rivoluzioni industriali differiscono tra loro per volume produttivo e differenziazione del prodotto: la prima rivoluzione industriale (XVIII secolo) era caratterizzata da un basso volume produttivo, ma con un'alta differenziazione del prodotto mediante l'utilizzo del telaio meccanico e lo sfruttamento dell'energia del vapore; la seconda rivoluzione industriale (XIX secolo) era basata su una rigida produzione di massa, ossia da un alto volume produttivo a fronte di un unico prodotto standardizzato segnata dal metodo tayloristico e dall'avvento dell'energia elettrica; la terza rivoluzione industriale (XX secolo) fu caratterizzata da un volume produttivo medio e da una differenziazione del prodotto medio, ossia da una produzione flessibile mediante l'introduzione del computer e dell'informatica; la quarta rivoluzione industriale (XXI secolo) si identifica per un alto volume produttivo ed un'alta differenziazione del prodotto, cioè da una produzione personalizzata in grandi volumi mediante l'uso di sistemi digitalizzati²⁶².

²⁶⁰ P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 29.

²⁶¹ Il termine rivoluzione indica un mutamento radicale di un ordine statale e sociale, nei suoi aspetti economici e politici. In senso figurato sta ad indicare un mutamento, una trasformazione o un'innovazione radicale. Cfr. sul sito della [Treccani](#).

²⁶² Cfr. *Indagine conoscitiva su “industria 4.0”* della X Commissione permanente del 30 giugno 2016, p. 126. Inoltre, la quarta rivoluzione industriale è caratterizzata dal passaggio dall'analogico al digitale, grazie a scoperte scientifiche fondamentali per i nostri tempi quali la fisica quantistica che determina il passaggio

Altra particolarità della rivoluzione digitale, come analizzato dalla X Commissione permanente su “Industria 4.0”, è che essa non ha una singola rivoluzionaria tecnologia abilitante bensì un insieme di tecnologie (abilitanti) che vengono aggregate mediante l'utilizzo di internet, la quale integrazione modifica l'assetto produttivo in un paradigma tecnologico avente dispositivi che comunicano tra loro informazioni a tutte le fasi di produzione: dalla progettazione al servizio post-vendita²⁶³. Tutto ciò ha consentito un abbassamento considerevole dei costi di informazione ed un incremento della flessibilità e della velocità della produzione mediante il coinvolgimento del consumatore nella fase di progettazione, innovando sia la *governance* sia la gestione manageriale²⁶⁴.

Un evento di fondamentale importanza è la crisi del 2009, interpretata secondo alcuni come la fine della globalizzazione degli scambi, tuttavia smentita da studi recenti che hanno riconosciuto il 2009 come l'anno che ha segnato il passaggio dell'economia degli scambi materiali a quella delle transazioni immateriali, mediante flussi di dati di qualsiasi tipo: video, *file* e *software*²⁶⁵. È proprio nel 2009 che si sono affermati i nuovi leader nel mercato, i quali hanno sfruttato l'economia globale del *web* per offrire servizi direttamente rivolti all'utente, mediante un processo di *hyperconnection*, che ha comportato un aumento esponenziale del traffico globale dei dati, dando vita ai c.d. *big data*²⁶⁶. Con la quinta generazione, chiamata anche 5G, sarà possibile mediante nuove risorse frequenziali, nuovi terminali ed apparati nonché antenne, trasmettere un'enorme quantità di dati in tempo reale²⁶⁷. La rivoluzione digitale rende possibile raccogliere e

dal campo dei valori continui a quello dei valori discreti. PATRIZIO BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 16.

²⁶³ Cfr. *Indagine conoscitiva su “industria 4.0”...*, cit., p. 125.

²⁶⁴ Inoltre, la digitalizzazione industriale favorisce il fenomeno del *reshoring* ed è considerato strategica in termini di sostenibilità ambientale e di economia circolare grazie alle caratteristiche intrinseche della fabbrica digitale. *Ibid.*, p. 127.

²⁶⁵ Cfr. BCE, «Una valutazione delle tendenze mondiali in tema di protezionismo» in Bollettino mensile, febbraio 2009, p. 103.

²⁶⁶ Nel 2009 tra le prime dieci società per utili quotate a *Wall Street* ve ne erano quattro del settore dell'energia (*Exxon Mobile*, *Petrobras*, *British Petroleum* e *PetroChina*) e soltanto una del settore della tecnologia (*Microsoft*). Nel 2018, invece, tra le prime dieci società ne troviamo quattro nel settore della tecnologia (*Apple*, *Samsung*, *Microsoft* e *Alphabet*) e sei del settore finanziario. Nondimeno se si guarda alla classifica per capitalizzazione si riscontra l'entrata dei primi colossi informatici nel 2009 (*Microsoft* e *Alphabet*) con un aumento esponenziale nel 2018 dove troviamo sette società di tecnologia e informatica (*Apple*, *Microsoft*, *Amazon*, *Alphabet*, *Tencent*, *Facebook* e *Alibaba*). Consultabile in un articolo, *Le prime 10 aziende negli ultimi 25 anni – Globalizzazione e tecnologia hanno segnato le trasformazioni dell'economia mondiale e gli equilibri del mercato azionario, dove i colossi della Silicon Valley e gli astri nascenti del Made in China hanno sempre più peso*, del 2018 sul sito de. [Il Sole 24 Ore](#).

²⁶⁷ È stato il successo della quarta generazione (4G), mediante servizi di connettività mobile ad alta capacità, a far esplodere la domanda di contenuti ed aumentato il tempo dedicato alla connessione. Cfr. P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 9 ss.

strutturare un'enorme quantità di dati per convertirli in informazioni e rispondere ai bisogni personalizzati di soggetti, imprese e individui, in un mercato globale, nonché rende possibile un'innovazione continua e regolare, mediante altresì l'interazione tra uomo e robot, nella quale il lavoro umano verte verso funzioni di progettazione, di creatività ed innovazione ed il "dato" diviene il bene economico immateriale per eccellenza, al fine di qualsivoglia progettazione e pianificazione strategica²⁶⁸.

In accordo a quanto affermato, questo enorme flusso di informazioni sta innovando innumerevoli settori, in termini di *governance* e *management*, tra cui il settore dell'istruzione e delle pubbliche amministrazioni sempre più affidate ad algoritmi, stime e strutture orientate al risultato²⁶⁹.

1.2. *Hub* dell'innovazione e capitale umano

Considerando la globalizzazione e la localizzazione due facce della stessa medaglia, Enrico Moretti chiarisce il paradosso del mercato globale²⁷⁰ caratterizzato da una tendenza sempre più locale, in cui emergono veri e propri *hub* dell'innovazione, di cui si sottolinea la capacità degli *hub* vincenti di rafforzarsi costantemente, per merito della loro capacità aggregante nei confronti di imprese e lavoratori dell'innovazione, e la tendenza dei centri perdenti a rimanere tali, a seguito sia della capacità attrattiva dei centri già innovativi sia per la loro incapacità innovativa²⁷¹.

²⁶⁸ La robotica 4.0, mediante l'utilizzo di flussi continui di informazioni, sta riuscendo ad ingegnerizzare l'ambiente che circonda i robot, in particolare gli ambienti di lavoro come le industrie. Infatti, l'elemento che sta apportando la robotica 4.0 riguarda la capacità degli stessi di adattarsi e di riconfigurarsi a variazioni dell'ambiente e del ciclo di lavoro. Consultabile sul sito di [Ansa](#). Ovvero, nel caso di lavoro poco qualificato, verso attività a basso valore aggiunto da non richiedere l'utilizzo di macchine tanto complesse. L'attuale *gap* dei robot gira intorno ad attività di percezione e manipolazione, di intelligenza, di creativa ed intelligenza sociale. P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 82.

²⁶⁹ M. DELMASTRO, A. NICITA, *Big data come stanno cambiano il nostro mondo*, Il Mulino, Bologna, 2019, 66. Vedi, inoltre, la dodicesima edizione dell'Internet Governance Forum (IGF) tenutosi nel dicembre 2017 a Ginevra, intitolata *Shape your digital future*. Consultabile sul sito dell' [Internet Governance Forum IGF](#).

²⁷⁰ E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Oscar Saggi, 2017, p. 245.

²⁷¹ I *digital innovation hubs* sono concepiti come ecosistemi nei quali operano a stretto contatto ricerca e sviluppo, le grandi imprese innovative e le *start-up*, nonché gli *adventure capitalist*. Cfr X Commissione permanente per l'indagine conoscitiva su "Industria 4.0", 30 giugno 2016, p. 194. Vedi inoltre Attualmente, il principale *hub* dell'innovazione è la Silicon Valley in California e tale primato comporta che ogni anno nella Valley si trasferiscano numerose imprese dell'innovazione da tutto il mondo, attirando il miglior capitale umano disponibile e determinando, in questo modo, un mercato del lavoro denso e di qualità, il quale è un indicatore fondamentale per la dinamicità del mercato del lavoro ed il benessere della società di riferimento. Nel particolare, la qualità del mercato del lavoro è dettata dal capitale umano e dallo *spill-over* culturale che tale ambiente produce, mentre la densità del mercato del lavoro comporta l'alta probabilità d'incontro tra la domanda e l'offerta del lavoro. Queste caratteristiche rendono attrattivo un *hub* dell'innovazione nonostante i costi mediamente alti. E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Milano,

Per i territori incapaci di rinnovarsi e di innovare risulterà complesso attirare domanda lavoro, per merito della capacità attrattiva degli *hub* dell'innovazione, risultando più utile (per essi) ed efficace focalizzarsi sulla formazione di una offerta lavoro più competitiva e qualitativa. Nondimeno, è possibile affermare che, nonostante la rivoluzione digitale abbia permesso una più rapida e ampia estensione degli effetti, i benefici maggiori da un punto di vista lavorativo sono concentrati entro il perimetro degli *hub* dell'innovazione²⁷².

Quanto detto, introduce al fenomeno del *digital divide*, ossia la differenza di accesso alle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione (ICT), il quale è ripartito in modo diseguale “tra” e “dentro” i territori²⁷³. Tale differenza di accesso alle ICT ha delle implicazioni sia produttive sia di crescita economica dei vari territori regionali e nazionali che tra i paesi, siano essi avanzati o in via di sviluppo²⁷⁴. Secondo le Nazioni Unite in una nota del 2009, l'accesso a internet è uno dei diritti umani fondamentali e tale *divide* rappresenta il diverso grado di diffusione²⁷⁵. In rapporto ad uno studio condotto negli Stati Uniti dall'Università di Redlands (USA), nel 2015, le differenze nell'adozione delle ICT sono dovute anche a fattori sociali e demografici, economico-politici ossia di incentivo dello sviluppo di infrastrutture tecnologiche e di politiche di educazione digitale, dunque di istruzione e da fattori geografici²⁷⁶. Tuttavia, è pacifico affermare che gli *hub* dell'innovazione non sono eterni ed è necessario che si alimentino d'innovazione continua, in quanto nessuna economia sana di mercato è statica.

Oscar Saggi, 2017, p. 86; cfr. Z. BAUMAN, *globalizzazione e glocalizzazione*, Armando editore, Roma, 2005, pp. 120 ss.

²⁷² I. VISCO, *Perché i tempi stanno cambiando*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 24.

²⁷³ M. G. QUIBRIA, N. AHMED SHAMSUN, T. TSCHANG, M. REYES-MACASAQUIT, *Digital divide: determinants and policies with special reference to Asia*, in *Journal of Asian Economics* 13 (2003) pp.811-825.

²⁷⁴ Secondo una nota del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) del 1999, p. 63, “*The network society is creating parallel communication systems: one for those with income, education and literacy connections, giving plentiful information at low cost and high speed; the other are those without connections, blocked by high barriers of time, cost and uncertainty and dependent upon outdated information*”.

²⁷⁵ Consultabile sul sito del [Parlamento europeo](#). In tema di *digital divides* si rimanda a Z. XIAOQUN, *Income disparity and digital divide: the internet consumption model and cross-country empirical research*, *Telecommunications Policy*, 37 (2013) 515–529.

²⁷⁶ J. B. PICK, A. SARKAR, J. JOHNSON, *United States digital divide: State level analysis of spatial clustering and multivariate determinants of ICT utilization*, *Socio-economic Planning Sciences*, 49 (2015) 16–32. Lo stesso studio ha utilizzato, inoltre, degli indici per riscontrare il tasso di digitalizzazione di un territorio, ossia: un tasso di istruzione elevato, un buon livello di innovazione (calcolata mediante il tracciamento dei brevetti) e la tendenza all'apertura di una società o c.d. *societal openness*.

La storia dell'area di Detroit, in Michigan, è un esempio di come possa essere insostenibile per l'intera area di riferimento rimanere attaccati ad un'industria in declino²⁷⁷. Il settore dell'innovazione è il settore che più di qualsiasi altro ha la capacità di trasformare nel profondo l'assetto di una società, di un territorio che sia esso contiguo o globale in un mondo del lavoro dove la produttività e la creatività sono più importanti dei costi del lavoro²⁷⁸. Secondo l'antropologa ed urbanista canadese, Jane Jacobs, le comunità sono considerabili come degli ecosistemi umani in cui la capacità di trasformazione e di innovazione ne decretano il successo, la quale innovazione si realizza laddove l'interazione sociale è inserita in un ambiente fecondo²⁷⁹. In accordo a quanto detto è possibile affermare che l'istruzione sia uno dei migliori investimenti del futuro, considerato come un tipo di investimento ad alto margine di guadagno a fronte di una bassa percentuale di rischio, che si traduce sotto forma di migliore condizione salutare, di migliore partecipazione politica e benessere del territorio²⁸⁰.

Infatti, oggi, a differenza dal passato, la componente più importante per spiegare il successo economico di un territorio è attribuibile alla qualità del capitale umano, il quale, se dotato di competenze tecnologiche e digitali, si trova nelle condizioni per elaborare e predisporre soluzioni originali ed imprevedibili e per poter interagire con l'ambiente esterno e poterlo mutare²⁸¹.

²⁷⁷ ENRICO MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Oscar Saggi, Milano, 2017, p. 67.

²⁷⁸ ENRICO MORETTI, *La nuova...*, *op.cit.*, p. 152.

²⁷⁹ J. JACOBS, *Vite e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino, 2009, p. 73. Il concetto di ecosistema ha origine in biologia, in riferimento agli ambienti naturali ed agli elementi di cui essi si compongono, in cui gli stessi interagiscono tra loro e con l'ambiente che li circonda (Malcevski, 2012). Tale concetto è stato ripreso in economia da J. F. Moore, nel 1993, con un punto di vista organizzativo, in riferimento alle reti di imprese dove il cambiamento nella di A determina il cambiamento di B, e viceversa. Moore, nel suo saggio *Predators and pray: a new ecology of competition* (1993), osserva come le imprese, nel mercato globale, non possano più giocare un ruolo di semplice membro di una particolare industria, dato che per poter avere successo nel moderno ambiente competitivo, le imprese devono sentirsi parte di un ecosistema di business intersettoriale in cui co-evolvere, sviluppando insieme competenze ed innovazione. Le imprese sono quindi chiamate a cooperare tra loro, al fine di supportare il lancio di nuovi prodotti e servizi e soddisfare i bisogni emergenti. In questo senso, l'ecosistema, nel business così come in natura, si trasforma lentamente da un insieme caotico di elementi ad un insieme strutturato, che evolve a partire da sé stesso. Cfr. S. CREA, *Le global start up ed il ruolo dell'ecosistema per il loro successo: investire nella costruzione di un ecosistema italiano come opportunità per rilanciare l'innovazione, l'occupazione, l'economia*, Luiss Guido Carli – Dipartimento di impresa e management, 2012/2013, p. 38 ss. Tale considerazione richiama l'idea schumpeteriana di innovazione come forza distruttrice ed al tempo stesso creatrice. Schumpeter ha descritto e spiegato, in *Capitalismo, Socialismo, Democrazia* (1942), i meccanismi che rendono il capitalismo un sistema intrinsecamente dinamico ed in continua evoluzione.

²⁸⁰ A. PALMIERI, *In Italia conviene investire in capitale umano?*, Luiss Guido Carli – Dipartimento di Scienze Politiche, 2013/2014, p. 12 ss.

²⁸¹ E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Oscar Saggi, Milano, 2017, 150 ss.

2. Piano nazionale scuola digitale (PNSD) e transazione scolastica nell'era digitale

Il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) è il documento di indirizzo con cui il Ministero dell'istruzione attua la strategia denominata “Buona Scuola”, di cui alla legge n. 107/2015, con l'obiettivo di innovare la scuola italiana ed il suo sistema educativo per le sfide che l'era digitale presenta e presenterà²⁸².

Il PNSD non si occupa di una mera descrizione della dimensione tecnologica, bensì apre ad una visione di educazione digitale basata sul concetto di *open science*, la quale necessita di una scuola rinnovata a partire dagli ambienti di apprendimento che dovranno essere sia fisici sia spazi virtuali mediante l'utilizzo di piattaforme digitali. Pertanto, anche gli ambienti per l'apprendimento rispondono ad un'idea di spazio *open* funzionale all'apprendimento ed alla socializzazione in termini di spazi comuni e collaborativi, in cui vengono rimodulati contestualmente il ruolo dei laboratori²⁸³.

L'utilizzo delle piattaforme digitali durante la prima parte dell'emergenza pandemica ha permesso la continuità dei servizi didattici, accelerando, contestualmente, l'apprendimento pratico di nuove competenze di tutti i soggetti scolastici: dirigente scolastico, professori, personale ATA, studenti e genitori.

È utile considerare le tecnologie digitali come strumenti al servizio dell'attività scolastica e dell'apprendimento per rispondere dinamicamente sia a situazioni emergenziali sia ad un mondo (altresì, del lavoro) sempre più digitale, in cui sono richieste agilità mentale e competenze trasversali.

Il concetto di *open sciences* rispecchia il cambiamento di una società sempre più inclusiva e globale²⁸⁴. Tuttavia, è pacifico sostenere che la condizione abilitante verso un sistema scolastico digitale sia l'accesso al digitale, ossia l'esistenza ed il funzionamento delle infrastrutture materiali ed immateriali. L'educazione digitale rappresenta il

²⁸² Consultare il sito del [Ministero dell'istruzione](#), *Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD)*. Consultabile sul seguente link del [PNSD](#). Cfr. D. CONSOLI e S. AUTERI, *Un framework integrato per la misura dell'innovazione del Piano nazionale scuola digitale (PNSD)*, in *Management Control*, Fascicolo 1, pp. 139-164 (2018).

²⁸³ OECD (2018), *OECD School User Survey: Improving Learning Spaces Together*, p. 8. Consultabile sul sito di [OECD](#).

²⁸⁴ A. CALVANI, *L'innovazione tecnologica nella scuola: come perseguire un'innovazione tecnologica sostenibile ed efficace*, in *LEA-Lingue e letterature d'Oriente e d'Occidente*, Vol. 2, pp. 567-584 (2014). Cfr. D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributi al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 20 febbraio 2019.

perimetro didattico d'insegnamento della realtà 4.0 per migliorare l'offerta formativa e dei servizi sul territorio. Tra le azioni previste nel PNSD, trentacinque in totale, risulta fondamentale l'*azione 15* che intende rendere strutturali cinque ambiti extracurricolari per lo sviluppo di competenze digitali applicate, quali le nozioni dell'economia digitale, rappresentazione e riutilizzo dei *big data*, analisi e *processing* dei *big data*, *making* e robotica e la *digital creativity*²⁸⁵. Nondimeno, basilari al PNSD risultano essere la definizione delle competenze degli studenti nell'era digitale, da abilitare alle nuove forme di alfabetizzazione e di competenze trasversali all'interno del mondo digitale e la formazione del personale docente, amministrativo e dirigenziale ai nuovi paradigmi metodologici didattici e manageriali, nonché di *governance* ai fini del Piano²⁸⁶.

2.1. Piano nazionale 2020/2021 e informatizzazione del sistema scolastico

Il 26 giugno 2020, il Ministro dell'istruzione ha adottato un documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021²⁸⁷. Secondo tale Piano ogni istituto scolastico è tenuto ad integrare gli oneri derivanti dal *Piano triennale di offerta formativa* (PTOF) con quelli del *Piano scolastico per la didattica digitale integrata* (DDI), in modo da garantire a tutti gli studenti una piena partecipazione ed affrontare in sicurezza il pericolo epidemiologico in piena sintonia con le indicazioni del Comitato Tecnico Scientifico (CTS).²⁸⁸

Secondo l'Unesco, la pandemia Covid-19 ha rappresentato e rappresenterà, altresì, una grande crisi educativa, in quanto la chiusura degli istituti scolastici costituisce un pericolo sociale senza precedenti per l'educazione²⁸⁹. Pertanto, tale crisi pandemica e la transizione digitale stanno imponendo un adeguamento innovativo delle regole di funzionamento e di organizzazione degli istituti scolastici, altresì in un'accezione di

²⁸⁵ Cfr. sito del [Ministero dell'istruzione](#), *Piano Nazionale Scuola Digitale* (PNSD), p. 76. Consultabile sul seguente link del [PNSD](#).

²⁸⁶ Cfr X Commissione permanente per l'indagine conoscitiva su "Industria 4.0", 30 giugno 2016, p. 197 ss.

²⁸⁷ Decreto del Ministero dell'Istruzione del 26 giugno 2020 sull'adozione del Piano Scuola 2020/2021 vedere sito del [Ministero dell'istruzione](#). Cfr., Comitato Tecnico Scientifico Ex OO.C.D.O.C. 03/02/2020, n. 630; 18/04/2020, n. 663; 15/05/2020, n. 673 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile del 28 maggio 2020.

²⁸⁸ F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it* - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 10 febbraio 2021.

²⁸⁹ UNESCO, *Conferenza nazionale, l'impatto del Covid-19 sui diritti umani*, 10 dicembre 2020 presso l'Università degli studi di Padova. Consultabile sul sito [Università degli studi di Padova](#).

condivisione delle responsabilità e di ripensamento delle forme di partecipazione alla vita scolastica.²⁹⁰ È in questo contesto che la digitalizzazione si prefigura come un obiettivo indispensabile ai fini della progettazione scolastica. Il *web* e gli strumenti digitali stanno innovando sia la didattica sia la comunicazione scuola-famiglia che, in particolar modo, la gestione e l'organizzazione delle istituzioni scolastiche, a causa di processi di semplificazione e di dematerializzazione, nonché riorganizzazione dei dati, dei documenti e dei procedimenti per la fruizione, secondo il concetto di *open science* e di *open space*. È importante ricordare che il processo di digitalizzazione del sistema scolastico, ma più in generale delle pubbliche amministrazioni, è correlato al procedimento di semplificazione. A tal proposito si ricorda che con il decreto-legge n. 1/2020, recante *Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca*, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 12/2020, al comma nono dell'art. 3, si affida la gestione e lo sviluppo del sistema informativo scolastico alla Società generale d'informatica S.p.A. (SOGEI) introducendo al comma secondo, dell'art. 51 del decreto-legge n. 124/2019, la lettera *f-bis* in riferimento alle esigenze delle istituzioni scolastiche ed educative statali²⁹¹. Il rapporto tra il Ministero dell'istruzione e la SOGEI è stato rinnovato fino al 31 dicembre 2022 al fine di supportare la formazione del personale docente e di migliorare il supporto al personale amministrativo ed a tutta la rete degli istituti scolastici, mediante un'innovazione continua dei *software* ed un monitoraggio e supporto costante²⁹². In particolare, tale assistenza è finalizzata ad assicurare interventi centralizzati di indirizzo, di supporto e di monitoraggio, mediante un servizio di *help desk* amministrativo e contabile, ovvero di *template* per la gestione e la rendicontazione delle risorse²⁹³, nonché delle misure di supporto informativo integrate per la raccolta, la strutturazione e l'analisi contestuale dei dati relativi all'istruzione scolastica mediante l'utilizzo di sistemi standard nazionali²⁹⁴. Inoltre, con il decreto-legge n. 22 del 1 marzo 2021, si è reso possibile

²⁹⁰ F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 10 febbraio 2021, p. 107.

²⁹¹ Decreto-legge 1/2020 convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 12/2020.

²⁹² Cfr. *Convenzione tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e la Società generale d'informatica S.p.a. (SOGEI) per l'evoluzione e la gestione della Carta del docente* consultabile sul sito del [Ministero dell'istruzione](#).

²⁹³ Art. 231 *Misure per la sicurezza e protezione nelle istituzioni scolastiche statali e per lo svolgimento in condizioni di sicurezza dell'anno scolastico 2020/2021* del decreto-legge Rilancio.

²⁹⁴ Art. 234 *Misure per il sistema informativo per il supporto all'istruzione scolastica* del decreto-legge Rilancio, al fine di monitoraggio degli oneri derivanti dall'uso della 'Carta del docente'²⁹⁴

l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri in tematiche di innovazione tecnologica e transizione digitale, al fine di promuovere un indirizzo comune e coordinare le azioni dei vari ministeri. Fondamentale risulta essere il processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, in coerenza altresì con gli obiettivi posti nel *Digital Compass 2030*²⁹⁵. In tal senso, il decreto-legge 76/2020, recante *Misure urgenti in tema di semplificazione ed innovazione digitale*, sottolinea la complementarità dei due processi nonché la polivalenza di quest'ultima. La digitalizzazione, infatti, è trattata in modo trasversale nel PNRR, coinvolgendo diversi settori. In merito alla tematica trattata si fa riferimento al settore scolastico in relazione ai programmi didattici, alle competenze del personale scolastico e degli studenti, alle strutture fisiche ed alle funzioni amministrative mediante, appunto, un processo di snellimento e di digitalizzazione delle procedure.

3. Governance accentrata del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Una risposta dell'Unione Europea (UE) alla crisi pandemica del Covid-19 è rappresentata dall'accordo raggiunto sul *Next Generation-UE* ed i relativi strumenti finanziari e sul rinnovo del quadro finanziario pluriennale Orizzonte Europa 2021-2027, in modo da garantire un quadro organico di risposta a livello europeo e poter rispondere alle esigenze economico-sociali nazionali in chiave europea. Per l'Italia, in particolar modo, tale risposta rappresenta un'occasione per gettare le basi per una crescita solida ed inclusiva, rappresentando uno strumento decisivo per affrontare le profonde trasformazioni socioeconomiche globali causate dalla rivoluzione digitale.

La *condicio sine qua non* per avere accesso ai vari strumenti di credito, di cui il *Recovery and resilience facility* (RFF) risulta il più importante in termini di disponibilità finanziarie, è la presentazione di un Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che dovrà essere coerente e funzionale al suo interno, e rispondente alle Linee guida della Commissione rispetto al Piano (LG-RRF)²⁹⁶. Ogni paese dovrà, infatti, indicare i propri

²⁹⁵ Cfr. sul sito della [Camera dei deputati - XVIII Legislatura](#), in relazione alla *Transizione digitale delle pubbliche amministrazioni*. Inoltre, è possibile fare riferimento alla COM (2021) 118 “*2030 Digital Compass: the european way for the digital decade*” in vista della trasformazione digitale dell'Europa entro in 2030. Nondimeno, si vedano le indicazioni europee in merito alla necessaria accelerazione nel processo di digitalizzazione nella Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia, nonché nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020, la c.d. *Country Report 2020* del 26 febbraio 2020.

²⁹⁶ In tal senso un rapporto di Confindustria, «*Le priorità per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*», 1° dicembre 2020. Consultabile sul sito di [Confindustria](#).

progetti di investimento e le riforme che intende attuare per superare le criticità sistemiche che nel caso italiano, nell'ambito di nostro interesse, riguardano il sistema educativo nonché un'arretratezza nel processo di digitalizzazione²⁹⁷. In una *lectio magistralis*, tenuta il 16 dicembre 2020, il governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, sottolinea i ritardi italiani in ricerca ed innovazione, in digitalizzazione ed in capitale umano che hanno provocato dagli anni Novanta (e provocano tutt'ora) una produttività nazionale molto bassa a fronte di un preoccupante invecchiamento demografico nazionale e cambiamento climatico, nonché di una concorrenza globale in cui la competitività nazionale è determinata dalla dotazione tecnologica e da un capitale umano di qualità²⁹⁸. Per quanto espresso precedentemente si evince una *governance* accentrata a livello europeo, tra Commissione europea e stati membri, ed una *governance* accentrata a livello nazionale che, data la complessità di gestione dovuta a variabili strutturali nazionali ed alle rigide condizioni dettate dalle LG-RFF, non è auspicabile altrimenti. Per tale ragione è stata predisposta una Cabina di regia per la definizione ed esecuzione del PNRR, da presentare entro il 30 aprile alla Commissione europea²⁹⁹. La costituzione, seppur informale, di una Cabina di regia ha determinato un accentramento della *governance* del PNRR in capo al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) pur essendo essa collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in modo da poter ricomporre in tempi rapidi eventuali contrasti in corso d'opera³⁰⁰. A tal fine sono stati istituiti due comitati interministeriali: il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) ed il Comitato interministeriale per la transizione digitale (Citd)³⁰¹. All'interno del MEF sarà la Ragioneria generale dello stato (RGS) a guidare l'azione in modo unitario in relazione al coordinamento ed al controllo del RRF in merito al PNRR, il quale sarà sottoposto a verifiche semestrali necessarie per accedere al credito successivo rilevando, a tal proposito, una rinnovata centralità della RGS. La Cabina di regia, la quale ha una

²⁹⁷ SWD (2020) 511 – Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna la Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 COM (2020) 150.

²⁹⁸ I. VISCO, *Economia, innovazione, conoscenza*, Banca d'Italia – eurosistema, *Lectio magistralis* del 16 dicembre 2020 in occasione dell'inizio dell'anno accademico del Gran Sasso Science Institute, consultabile sul sito della [Banca d'Italia](#).

²⁹⁹ Consultabile al sito della [Camera dei Deputati](#), in merito al ruolo del Parlamento.

³⁰⁰ Cfr. Comunicato n. 44 del 6 marzo 2021 del Ministero dell'economia e delle finanze. Consultabile sul sito del [MEF](#).

³⁰¹ NOMOS, *La governance italiana nella gestione del PNRR*, del 3 marzo 2021 – edizione speciale. Consultabile sul sito [Nomos](#).

composizione mista tra responsabili politici ed *expertise* tecnica, svolge un compito cardine in merito alla definizione di una struttura solida che semplifichi una *governance* istituzionale complessa garantendo, al tempo stesso, un dialogo ed un coordinamento su due livelli: il primo in riferimento alla rendicontazione con Bruxelles, il secondo presso ciascun ministero e ciascuna regione, quindi tra i vari livelli territoriali³⁰². Inoltre, tale Cabina potrà disporre di poteri commissariali ai sensi dell'art. 120 della Costituzione in modo da garantire un'efficace gestione del PNRR nei termini fissati in fase di accordo.³⁰³ Infine, al Presidente del Consiglio dei ministri spetterebbe l'onere di garantire il raccordo tra i vari ministri coinvolti nel PNRR, in sede di Consiglio dei ministri e tra i presidenti delle regioni e sindaci in sede di Conferenza unificata, nonché integrazione e collegamento con altri piani nazionali complementari al PNRR. A tal proposito, si ritiene utile adottare sia in fase di definizione sia in fase di esecuzione, un approccio orientato al piano in modo da garantire una direzione ed un controllo dei progetti efficiente ed efficace³⁰⁴. In merito, risulterebbe importante definire una modalità chiara di interlocuzione con gli *stakeholders* creando una rete di attori, pubblici e privati, in modo da carpire ed elaborare costantemente dati ed informazioni utili a tutte le fasi di gestione e massimizzare l'impatto ed i benefici del PNRR³⁰⁵. Pertanto, viene richiamata l'importanza della semplificazione delle procedure che caratterizzano le pubbliche amministrazioni e della digitalizzazione del sistema pubblico, mediante la creazione, altresì, di una piattaforma unica di gestione e di un *database* comune a livello ministeriale³⁰⁶.

3.1. Governance del sistema scolastico italiano orientata al PNSD

Analogamente, si ipotizza una *governance* del sistema scolastico nazionale ai fini del PNSD, complementare al PNRR, caratterizzata da flussi regolari di dati ed informazioni provenienti dal territorio confluenti in un *database* unico a livello ministeriale, e che sia

³⁰² Consultabile al sito di [ANSA](#).

³⁰³ Nei casi di “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica” ovvero per “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” ai sensi dell'art. 120 Cost., comma 2, Titolo V.

³⁰⁴ M. CUCCINELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRUNI, *Management pubblico*, Egea, Milano, p. 208 ss.

³⁰⁵ M. CUCCINELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRUNI, *Management pubblico*, *op. cit.*, p. 226.

³⁰⁶ In tal senso un rapporto di Confindustria, *Le priorità per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 1° dicembre 2020. Consultabile sul sito di [Confindustria](#).

strutturata secondo un sistema di responsabilità chiare, di valutazione e di *rating* al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati nel Piano.

La gestione efficace in un sistema complesso ed il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano, dipendono particolarmente dalla capacità di gestione dello stesso, in tutte le fasi, semplificabile mediante un flusso regolare di dati che dal territorio andranno a confluire sotto forma di informazioni in un *database* unico ministeriale. Tale flusso regolare di dati ed informazioni permetterebbero al Ministero di poter comunicare, a scadenze regolari, lo stato di avanzamento del PNSD e di poter correggere i relativi processi qualora non rispettassero le aspettative stabilite in fase di pianificazione modificando, altresì, le strategie in atto.

Tale *governance* risulterebbe avere una gestione centralizzata e coordinata ma in una configurazione *multilevel*, in cui ricopre un ruolo fondamentale l'istituto scolastico autonomo. Pertanto, si ipotizza di innovare la *governance* del Ministero dell'istruzione ed orientarla al PNSD in modo da poter soddisfare gli obiettivi prefissati e che sia, allo stesso tempo, complementare alla *governance* del PNRR, ai fini di un programma di sviluppo strutturale, funzionale e di lungo periodo.

A tal proposito è necessario ricordare che dagli anni Novanta vi sono state importanti riforme che hanno riguardato il sistema scolastico italiano che, in tendenza europea, hanno indirizzato il sistema scolastico verso un modello decentrato di *governance* in modo da valorizzare, facendo rete, le diverse esigenze territoriali mediante la valorizzazione dell'autonomia degli istituti scolastici³⁰⁷.

Il sistema d'istruzione italiano, con riguardo alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla programmazione sul piano regionale, ai contributi non statali ed alla determinazione del calendario scolastico, è disciplinato dal decreto legislativo n. 112/1998, art. 138, comma primo; dall'art. 139, comma primo, in riferimento all'istituzione, alla soppressione ed all'aggregazione di scuole e dall'art. 117 della Costituzione in riferimento alle competenze legislative tra Stato e regioni³⁰⁸.

³⁰⁷ Art. 21, legge n. 59 del 15 maggio 1997, cd. Bassanini uno, dava vita al processo normativo sfociato, successivamente, nell'introduzione dell'autonomia scolastica. Cfr. M. BOMBARDELLI e M. COSULICH, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, CEDAM, Padova, 2006, p. 43 ss.

³⁰⁸ Art. 138, c. 1, d.lgs. n. 112/1998; art. 139, c. 1, d.lgs. n. 112/1998; art. 117, Titolo V, Parte II, Costituzione.

Secondo il comma secondo, dell'art. 117 Cost., allo Stato spetterebbe l'esclusività legislativa in riferimento alle norme generali sull'istruzione (lett. *n*), alla determinazione dei principi fondamentali ed alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. *m*) concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, dato il decentramento. Importante è stata, altresì, la sentenza n. 200/2009 della Corte costituzionale, in riferimento all'attribuzione in forma esclusiva da parte dell'art. 117 allo Stato della definizione delle norme generali sull'istruzione, in cui viene ribadita la titolarità esclusiva della potestà legislativa finanche dei contenuti delle norme generali di cui agli artt. 33 e 34 della Costituzione che individuano le caratteristiche di base del sistema scolastico³⁰⁹. Pertanto, la potestà legislativa regionale in tema di istruzione viene limitata a completare il quadro delineato dal legislatore nazionale e consiste nella programmazione della rete scolastica. Il fine dei costituenti e del legislatore è stato quello di mantenere il più possibile una connotazione nazionale del sistema scolastico in modo da tutelare uniformemente, su tutto il territorio nazionale, i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione ed i diritti fondamentali dell'uomo di cui all'art. 2 della stessa³¹⁰. A tal fine, il Ministero dell'istruzione ha indicato nelle Linee guida per la Didattica Digitale Integrata (DDI) dei comportamenti organizzativi da adottare in caso di nuova sospensione delle attività didattiche in presenza, in modo da garantire uniformità su tutto il territorio nazionale³¹¹.

Pertanto, il Ministero dell'istruzione svolge un ruolo di indirizzo e di controllo al fine di preservare l'identità nazionale dei percorsi educativi mediante una funzione relativa agli ordinamenti ed ai programmi scolastici, alla predisposizione di criteri e di parametri per l'organizzazione scolastica, all'assegnazione di risorse finanziarie in modo da uniformare gli standard di qualità e l'uguaglianza del servizio educativo scolastico³¹². Tale Ministero, inoltre, si articola in Uffici scolastici regionali, ossia gli Uffici con competenza per ambiti territoriali (AT), che sono dei centri autonomi di responsabilità amministrativa di attuazione delle disposizioni dei Dipartimenti ministeriali, i quali offrono supporto alle istituzioni scolastiche autonome ed alle amministrazioni regionali ed enti locali, svolgendo sul territorio le attività rimaste di competenza statale, ossia una

³⁰⁹ Sentenza n. 200/2009 della Corte Costituzionale.

³¹⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 82 ss.

³¹¹ Cfr. allegato al decreto ministeriale n. 38 del 7 agosto 2020.

³¹² A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n.4, pp. 554-559 (2004).

figura seconda al Ministero. Tuttavia, risulta complesso, data la struttura organizzativa e la *governance* attuali, sfruttare le opportunità che la digitalizzazione presenta e che il PNSD intende cogliere. A tal proposito, è fondamentale riconoscere l'istituto scolastico come il soggetto *front-officer* nell'articolata organizzazione dell'istruzione, il quale gode di autonomia scolastica nei termini di gestione delle risorse disposizione e delle opportunità di instaurare partenariati territoriali utili al raggiungimento degli obiettivi di servizio posti dal PNSD³¹³.

Dunque, ai fini di una *governance* scolastica orientata al PNSD, in una logica *multilevel*, sarà decisivo il dialogo e la cooperazione tra i vari livelli territoriali per garantire un flusso regolare di dati, nonché sarà importante a tutti i livelli territoriali, in modo da creare un *network* funzionale e coeso in grado di rafforzare, a livello nazionale, la capacità di monitoraggio e controllo³¹⁴.

3.2. Management dell'istituto scolastico nell'era digitale

L'istituto scolastico svolge un ruolo fondamentale nella raccolta dei dati territoriali e nella circolazione degli stessi a livello superiore, secondo una formula *bottom-up*³¹⁵. Pertanto, è necessario dotare l'istituto scolastico di un metodo di *management* innovativo che utilizzi degli strumenti tipici dell'ambiente privatistico in modo da efficientare la gestione in un sistema complesso. Infatti, è bene concepire gli istituti scolastici sia come luogo fisico sia come spazio di apprendimento digitale ma, altresì, come luogo dove è possibile carpire una quantità enorme di dati funzionali al Piano, essendo i *front officer* del sistema dell'istruzione, nelle varie realtà territoriali.

Innovare digitalmente un istituto scolastico comporta il miglioramento del metodo di insegnamento attraverso l'utilizzo di mezzi e strumenti informatici, il miglioramento della gestione degli spazi, ossia di aule e di laboratori secondo il concetto di *open space*,

³¹³ D.p.r. n. 275/1999, *Regolamento sull'autonomia scolastica*, il quale definisce i seguenti campi: autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo, facoltà di promozione di reti di scuole, arricchimento dell'offerta formativa, funzioni amministrative concernenti la gestione di beni e risorse, stato giuridico ed economico del personale.

³¹⁴ In tal senso un rapporto di Confindustria, *Le priorità per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 1° dicembre 2020, p. 15. Consultabile sul sito di [Confindustria](https://www.confindustria.it).

³¹⁵ Cfr. Piano scuola 2020/2021 adottato con decreto ministeriale n. 39 del 26 giugno 2020. A tal proposito, l'autonomia scolastica consiste, altresì, nella possibilità da parte degli istituti scolastici di instaurare forme di cooperazioni sia con soggetti interni sia con soggetti esterni al contesto dell'amministrazione pubblica, garantendo, in tal senso, una partecipazione più intensa da parte dei privati, secondo una formula di "comunità educante allargata".

nonché il rinnovamento della struttura organizzativa verso modelli orientati alla progettazione, oltre che il cambiamento della metodologia di gestione mediante strumenti di *management* privatistici³¹⁶. In particolare, si ipotizza un rinnovamento dell'istituzione scolastica mediante una struttura organizzativa a *matrice*, in una visione di inserimento di *know how* orientato al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delineate nel PNSD. Inoltre, si ritiene necessario l'inserimento di strumenti di misurazione della gestione dell'istituto dei risultati scolastici, ossia: la *balanced scorecard* (BSC) la quale faciliterebbe il raggiungimento degli obiettivi mediante un nesso logico causa-effetto tra le misure operative adottate e la strategia delineata e a correggere eventualmente la traiettoria verso gli obiettivi attesi³¹⁷; il *Rapporto Auto-valutazione Scuola digitale* (RASD) ossia uno strumento di valutazione unico che risulterebbe utile ai fini della semplificazione amministrativa integrando al suo interno due moduli separati (RAV ed il questionario dell'Osservatorio digitale) dell'istituto scolastico; un *sistema di responsabilità a matrice* (RACI) di natura progettuale, in modo da avere un quadro chiaro delle responsabilità per soggetto per ciascuna fase o sottofase, nonché un sistema di *learning* basato sulla valutazione *ex post*³¹⁸. Tale configurazione permetterebbe al Ministero, di poter fare delle proiezioni più corrette circa il percorso digitale dell'istruzione nazionale e correggere le inefficienze ed i *divides* territoriali e poter riproporre le c.d. *best practices*. Pertanto, un istituto scolastico capace di gestire il flusso di dati diventa indispensabile per i sistemi di monitoraggio e di controllo, per delle pronte correzioni delle strategie in atto, nonché per i sistemi di valutazione al fine della c.d. *lesson learned*, di cui sopra. Pertanto, risulta fondamentale che vi sia, negli istituti scolastici, una *expertise* tecnica che sappia raccogliere dati, analizzarli e farli circolare ai livelli superiori, nonché dotarli di un'organizzazione orientata alla progettazione, altresì, in un'ottica di *rating* dei dirigenti scolastici e dei responsabili di progetto³¹⁹.

³¹⁶ Consultare il sito del [Ministero dell'istruzione](#) circa il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD).

³¹⁷ C. ESPOSITO, *Il controllo di gestione nelle Amministrazioni Statali: esperienze a confronto* del 29 ottobre 2004 e *Politiche pubbliche e allocazione delle risorse* del 10 dicembre in *Quaderni del Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in Materia di Valutazione e Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria - Atti dei Convegni, Roma, 2005.

³¹⁸ D. CONSOLI e S. AURELI, *Una gestione manageriale e strategica della nuova scuola digitale*, Didamatica-2018, Bologna, AICA 2018 – ISBN 978-88-98091-47-8.

³¹⁹ M. CARDONE, *Il rating di impresa: disciplina, criticità e prospettive di un istituto mai applicato*, in Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 30 dicembre 2020. Cfr. A. DAPAS e L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della "buona scuola"*, in Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2 settembre 2015.

Tablelle di sintesi sull'articolazione della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevista dal d.l. Semplificazioni, del 28 maggio 2021

D.L. SEMPLIFICAZIONI 2021 Governance per PNRR	
Titolo I – Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR	
<p>ART. 2: Cabina di regia</p> <p>È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.</p> <p>La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.</p>	<p>ART. 3: Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale</p> <p>È composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile.</p> <p>Il tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR.</p>
<p>ART. 4: Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri</p> <p>È una struttura con funzioni di segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.</p> <p>La Segreteria tecnica opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo.</p>	<p>ART. 5: Unità per la per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione</p> <p>È una struttura di missione, costituita nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026</p> <p>Svolge i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none">a) individua gli ostacoli alla corretta e tempestiva attuazione delle riforme e investimenti previsti nel PNRR;b) coordina l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente;c) cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa;d) promuove e potenzia iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei, e tiene in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale;e) riceve e considera ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati;f) propone al Presidente del Consiglio dei ministri riforme della normativa primaria e subordinata, predisponendo schemi di disegni di legge ai fini dell'iniziativa legislativa del Governo.
<p>ART. 6 Monitoraggio e rendicontazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)</p> <p>Presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è istituito un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato "Servizio centrale per il PNRR", con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241.</p> <p>È inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR.</p>	

D.L. SEMPLIFICAZIONI 2021 Governance per PNRR

Titolo I – Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR

ART. 7 Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza

Presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) è istituito un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di audit del PNRR, che si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

L'Unità di missione si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale; provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle Riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle Istituzioni e ai cittadini.

La **Sogei S.p.A.** assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR.

La **Corte dei conti** esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo è svolto in raccordo con la Corte dei conti europea

ART. 10 Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici

Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni interessate mediante apposite convenzioni possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

ART. 8: Coordinamento della fase attuativa

Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce, una unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale.

ART.9 Attuazione degli interventi del PNRR

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente.

Al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le Amministrazioni possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati.

ART. 11 Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti

Per aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di approvvigionamento e garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati, ivi compresi i programmi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2021/2027, Consip S.p.A. mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico.

Consip S.p.A. realizza un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement ed il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni.