

IL PNRR: una grande “macchina di spesa pubblica” di cui pochi conoscono davvero motore, carrozzeria e optional di serie

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | April 25, 2023



1. Lo scorso 20 Aprile l'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) ha organizzato presso la sede dell'[INAPP](#) (a Roma) una utile e interessante [tavola rotonda](#): “Per una valutazione del PNRR: spunti di riflessione e proposte dell'Associazione Italiana di Valutazione”.



Fotografia ex Pixabay

2. Credo che chiunque abbia assistito alla tavola rotonda concorderà sul fatto che vi è un divario enorme fra la conoscenza del **PNRR** degli addetti ai lavori e quella – estremamente modesta – di decisori politici e giornalisti (anche quelli blasonati che, sovente, straparlano delle criticità del PNRR nei *talk* televisivi sulla base di luoghi comuni, senza conoscerne davvero la sua trama di fondo nella sua interezza).

3. Tutti gli interventi sono stati molto interessanti, ma credo che quello più eccellente sia stato di gran lunga quello di **Aline Pennisi** – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Direttore Generale Unità di Missione NG-EU – per capacità di visione da lei dimostrata e per la sua grande onestà intellettuale nel mettere a nudo i limiti del disegno strategico del PNRR: questo è stato di fatto elaborato come una grande Legge di Bilancio.

4. In estrema sintesi, ascoltando la Pennisi, si ha la conferma che, a fronte dell'enorme "apertura di credito" dell'UE all'Italia nella fase più drammatica della pandemia, i decisori politici nazionali abbiano solo messo in atto "un assalto alla diligenza", per mezzo di una "lista della spesa" molto ampia che a malapena delinea un disegno strategico del PNRR degno di questo nome.

5. A fronte di questa modesta conoscenza generale dei veri obiettivi su cui si fonda l'Iniziativa *Next Generation EU* –

progenitrice del PNRR – e delle sue profonde differenze rispetto alle logiche di intervento dei **Fondi Strutturali**, in Italia le classi dirigenti continuano a:

- preoccuparsi solo del fatto che sarà difficile spendere le tante risorse finanziarie europee potenzialmente disponibili per l'Italia nei prossimi anni (sempre ricordando che con il PNRR si potrà spendere fino al 2026, mentre le risorse dei Fondi Strutturali potranno essere spese e rendicontate fino al 31.12.2029);

- parlare del PNRR e dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali come se fossero solo dei contenitori di spesa, senza che siano minimamente considerate le strategie di politica economica sottese a questi Programmi e la qualità della spesa, ossia qualità e utilità sociale dei progetti ammessi a beneficio (ne è plastica conferma la levata di scudi dei sindaci di Firenze e di Venezia che non si capacitano del fatto, sacrosanto, che la Commissione Europea abbia messo il veto al finanziamento con il PNRR dei lavori di rifacimento dei due stadi cittadini).

6. In questo post vorrei tornare sulla questione delle differenze fra **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** – il principale strumento di finanziamento del PNRR, il cui nome in inglese è **Recovery and Resilience Facility (RRF)** – e **Fondi Strutturali (FESR e FSE Plus)**. [1]

Le differenze sono molteplici, come ha evidenziato, di recente, la **Corte dei Conti Europea** nel suo primo *“Special Report”* del 2023. [2]

Fra queste ve n'è una che, fin qui, non avevo pienamente messa a fuoco:

- il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** alimenta uno strumento unitario di programmazione pluriennale di interventi di *policy* – il PNRR appunto – che è molto complesso, essendo articolato in Missioni, Componenti, Sub-componenti e Investimenti e Riforme;

- i Fondi Strutturali, invece, finanziano un “sistema articolato di Programmi complessi pluriennali”. Se si considerano i due grandi Obiettivi politici qualificanti i

Fondi Strutturali – Investimenti a favore dell’Occupazione e della Crescita (IOC) e Cooperazione Territoriale Europea (CTE) – si debbono considerare i Programmi Nazionali e i Programmi Regionali cofinanziati dal FESR e/o dal FSE Plus ed anche vari Programmi cofinanziati dal FESR nell’ambito della CTE (fra cui ESPON 2030, URBACT IV, Interact, e Interreg Europe nell’ambito della sezione “cooperazione interregionale”). Questo significa, *inter alia*, che si dovrebbe sempre effettuare una verifica della “coerenza esterna” di ciascun Programma con il PNRR, ma anche con gli altri Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali;

7. Le quattro grandi differenze fra Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (e quindi PNRR) e Fondi Strutturali (e quindi Programmi della “politica di coesione”), presentate sinteticamente nella figura 1, concernono:

- le finalità strategiche (il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si può considerare uno strumento generalista, che persegue una vasta gamma di obiettivi richiamati in termini, appunto, generalisti nel Reg. (UE) 2021/241 che lo disciplina. Quindi, è ampiamente condivisibile la qualificazione del PNRR come di una sorta di grande Legge di Bilancio rimarcata il 20 Aprile da Aline Pennisi. I Fondi Strutturali, invece, hanno una missione chiaramente definita nel Trattato di Lisbona, che è quella di contribuire a ridurre i divari territoriali nei livelli di sviluppo di tutte le regioni europee;
- le modalità di finanziamento (i Fondi Strutturali vengono finanziati con risorse ordinarie del bilancio dell’UE – denominate “risorse proprie” – mentre il RRF è finanziato – fatto storico eccezionale per l’UE – tramite risorse contratte sui mercati finanziari emettendo titoli del debito pubblico comuni;
- le modalità di attuazione (da un lato lo strumento unitario eccezionale PNRR e, dall’altro, una congerie di Programmi cofinanziati da FESR e FSE Plus);
- le modalità di rimborso delle spese della Commissione agli Stati Membri (il PNRR essendo finanziato principalmente da una “facility” – *Recovery and Resilience Facility* – è informato a

logiche di rimborso *“performance based”*, mentre invece per i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali continua a vigere un sistema di fatto integralmente *“compliance based”*).

Figura 1 – Le principali differenze fra RRF (PNRR) e Fondi Strutturali (Programmi FESR e FSE Plus)



8
.
A
t
i
t
o
l
o
d
i
c
o
m
p

letezza la figura 2 – già proposta in più post su questo blog – richiama le differenze fra RRF e Fondi Strutturali che giustificano le profonde differenze del sistema di *governance* del PNRR rispetto a quello dei Programmi FESR e FSE Plus e il diverso meccanismo di rimborso. [3]

Figura 2 – Le differenze fra RRF e Fondi Strutturali sottese ai diversi sistemi di *governance* e di rimborso agli Stati Membri

	Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF)	Fondi Strutturali
Sistema di governance	Approccio intergovernativo (<i>top down</i>)	Approccio <i>bottom up</i> (sistema di ' <i>multi-level governance</i> ')
'Metodo di gestione' degli strumenti	Gestione diretta	Gestione concorrente
Natura degli strumenti	<i>Facility</i>	Fondo convenzionale
Forme di erogazione agli Stati	1. Sovvenzioni (sussidi) 2. Prestiti	Sovvenzioni (sussidi)
Cofinanziamento	NO	SI'

[1] Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), proposto dalla Commissione con la Comunicazione COM(2020) 408 quale principale strumento di contrasto degli effetti della pandemia di COVID-19, è stato, da subito, molto dibattuto per molteplici motivi:

- è la linea di finanziamento dell'Iniziativa *Next Generation EU* su cui si concentra la quota più elevata delle risorse complessive;
- è stato concepito come uno strumento volto a rinnovare ampiamente l'impronta delle politiche pubbliche dell'UE – in linea con l'ambizioso piano di lavoro della Commissione von der Leyen e, più specificamente, con il "*Green Deal europeo*" – e, di riflesso, di quelle degli Stati Membri;
- è uno strumento "a gestione diretta" e, quindi, a livello di programmazione e gestione implica un rapporto diretto fra la Commissione (organo esecutivo dell'UE) e gli Stati Membri;
- le risorse del Dispositivo sono potenzialmente a disposizione di tutti gli Stati Membri, ma essendo comunque parte di uno strumento di risposta rapida per il contrasto degli effetti recessivi della pandemia, il Dispositivo

interviene in misura maggiore a favore di quegli Stati che ne sono stati maggiormente colpiti (in termini sanitari ed economici). Per questo motivo i negoziati a livello europeo su *Next Generation EU* e *Recovery and Resilience Facility* sono durati diversi mesi e sono stati caratterizzati da forti attriti fra i vari Stati;

- il *Recovery and Resilience Facility (RRF)* è, appunto, una “*facility*” e, quindi, è completamente strutturato come uno strumento di sostegno “*performance oriented*”.

[2] **Corte dei Conti Europea; [I finanziamenti dell'UE a titolo della Politica di Coesione e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Un'analisi comparativa](#)**; Lussemburgo; Relazione Speciale 1/2023.

[3] La figura 3 che chiude il breve articolo conferma che il particolare sistema di *governance* che caratterizza il PNRR, in sostanza, sia da ricondurre al fatto che il RRF è uno strumento “a gestione diretta” e, invece, i Fondi Strutturali sono caratterizzati da un sistema di governo multi-livello. Questo implica che:

- per il primo la titolarità della gestione delle operazioni e dei finanziamenti è riservata solo alle Amministrazioni Centrali (Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri);
- l'attuazione dei Fondi Strutturali è fondata su un sistema di gestione “concorrente”, in quanto più livelli di governo concorrono al finanziamento e alla programmazione e gestione dei Programmi Regionali, che sono i documenti programmatici peculiari di questo sistema di gestione. Per i Fondi Strutturali, inoltre, la titolarità delle operazioni è attribuita al Governo centrale, alle Regioni e finanche a “*contracting authority*” sub-regionali, quali sono gli Organismi Intermedi.

Figura 3 – Il sistema centralizzato di governance del RRF e quello decentralizzato dei Fondi Strutturali a confronto

Sistema di *governance* e procedure attuative di RRF e Fondi Strutturali

Gestione diretta per il RRF
(rapporto diretto fra UE e Stati, con titolarità di interventi e finanziamenti attribuita al Governo centrale)

Sistema di *governance* fortemente centralizzato

Titolarità delle risorse riservata alle sole Amministrazioni Centrali (AA.CC.)

Sistema di attuazione incardinato nelle AA.CC., ossia Ministeri e Dipartimenti della PCM

Gestione concorrente per i Fondi Strutturali
(titolarità di interventi e finanziamenti distribuita su più livelli di governo)

Sistema di *governance* decentralizzato
(*Multi Level Governance*)

Titolarità delle risorse attribuita alle Amministrazioni Centrali (AA.CC.) e a livelli di governo sub-statali

Sistema di attuazione incardinato su più *'contracting authority'* (Ministeri, Agenzia per la Coesione Territoriale, Regioni e anche Organismi Intermedi su scala sub-regionale)