

Next Generation EU: alcune valutazioni critiche della Corte dei Conti Europea

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | September 20, 2020



*“E coloro che furono visti danzare furono giudicati pazzi
da quelli che non potevano sentire la musica”*

Friedrich Nietzsche

L'analisi della Corte dei Conti Europea sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Il piano strategico *Next Generation EU* – “Piano di Ripresa Europeo” presentato in modo molto chiaro nelle Comunicazioni

della Commissione COM (2020)456 e COM (2020)442, rilasciate a maggio – e, di riflesso, lo **Strumento dell'UE per la ripresa** – presentato nella Comunicazione della Commissione COM (2020)441 – sono imperniati su tre pilastri “strategici” (Europa verde, Europa digitale ed Europa più resiliente) e su tre pilastri “operativi”. [1]

Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza (“Recovery and Resilience Facility”)** – proposto dalla Commissione con la Comunicazione COM (2020)408 – è stato oggetto di un interessante approfondimento critico da parte della Corte dei Conti Europea. [2]

Il 9 settembre 2020, infatti, la Corte dei Conti Europea ha rilasciato una importante [“opinione” in merito al “Recovery and Resilience Facility”](#) sulla base di un attento esame sia della Comunicazione COM (2020)408 della Commissione, sia delle Conclusioni del **Consiglio straordinario del 17-21 luglio**.

I principali aspetti esaminati sono i seguenti:

- disegno strategico e obiettivi del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**;
- contributo finanziario e criteri di allocazione delle risorse fra gli Stati Membri (SM);
- Piani di ripresa e resilienza (“*Recovery and Resilience Plans*”);
- condizioni di finanziamento;
- monitoraggio e valutazione degli interventi. [3]

Questo breve articolo si focalizza sui rilievi critici della **Corte dei Conti Europea** in merito a disegno strategico e obiettivi della *Facility* e in merito ai processi di monitoraggio. Questi aspetti sono quelli per i quali, infatti, emergono interessanti punti di contatto, fin qui trascurati nel dibattito italiano, con la programmazione dei **Fondi Strutturali** post 2020. [4]

I rilievi critici della Corte dei Conti Europea sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Le principali osservazioni critiche mosse dalla magistratura contabile europea al disegno strategico, agli obiettivi del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** ("*Recovery and Resilience Facility*") e alla selezione e al monitoraggio degli interventi sono le seguenti:

- la dimensione strategica ("*scope*") e gli obiettivi della *Facility* (presentati negli articoli 3 e 4 della proposta di regolamento sulla *Facility* di cui alla Comunicazione della Commissione COM (2020) 408) coprono troppe aree di *policy*. Ne consegue che, in corso d'opera, emergeranno molteplici *trade-off* fra obiettivi di *policy*, essendo troppo numerosi, e, quindi, alcuni di essi verranno inevitabilmente sacrificati. Questo rischio è rafforzato dai tempi ristretti imposti agli SM per l'impegno delle risorse finanziarie (il 70% delle risorse dovrà essere giuridicamente impegnata già a fine 2022; tutti i finanziamenti della *Facility* dovranno essere integralmente impegnati dagli SM entro il 31.12.2023);
- nonostante il richiamo a molteplici obiettivi di *policy* di lungo termine, manca un "quadro logico" (disegno strategico complessivo) ben ponderato e robusto che espliciti come gli obiettivi del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** si leghino ai grandi obiettivi di medio termine dell'UE (obiettivi che, come confermato dallo [speech del 16.09.2020 della presidente della Commissione von der Leyen sullo stato dell'Unione](#), si vanno sempre più a sovrapporre proprio ai tre grandi obiettivi "strategici" di **Next Generation EU**);
- mancano dei criteri di allocazione fra le diverse *policy areas* delle risorse finanziarie che verranno erogate agli SM;
- manca completamente una quantificazione credibile degli obiettivi in modo di disporre di target intermedi e finali rispetto ai quali valutarne efficacia *in itinere* ed

efficacia/impatto economico *ex post*;

- i finanziamenti del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** dovrebbero essere “addizionali” rispetto ai molteplici altri programmi di spesa dell’UE e non dovrebbero coprire gli stessi costi e, possibilmente, le stesse *policy areas*. Questo aspetto viene esaminato meglio nel paragrafo finale.

Alcune note sulla programmazione degli interventi dei Fondi Strutturali post 2020 e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Nel dibattito italiano, al momento, manca una ponderata riflessione sull’opportunità di portare parallelamente avanti il disegno strategico generale e quello degli interventi principali della *Facility* e la programmazione degli interventi dei **Fondi Strutturali** post 2020. [5]

La programmazione parallela degli interventi del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** e di quelli che si potranno cofinanziare coi **Fondi Strutturali** post 2020 sarebbe molto rilevante per tenere conto di alcune acute osservazioni della Corte dei Conti Europea:

- gli obiettivi strategici del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** in ampia parte si sovrappongono a quelli dei **Fondi Strutturali** (e anche dei fondi per lo sviluppo rurale). Questo implica, da un lato molteplici usi sinergici da definire e valutare in anticipo e facilitare in corso d’opera e, dall’altro, un forte rischio di doppio finanziamento di alcuni interventi e/o di effetti di cannibalizzazione fra diversi strumenti finanziari;
- nonostante la sovrapposizione di obiettivi strategici fra *Facility* e **Fondi Strutturali** appena richiamata, questi

strumenti hanno logiche di intervento e logiche di spesa (o, se si preferisce, “circuiti finanziari”) ben diversi (logiche di intervento e di spesa che ancora non sono ancora completamente delineate per il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**). Questo, *inter alia*, potrebbe comportare una duplicazione di compiti e di stress del personale ed organizzativo per le Amministrazioni Pubbliche che verranno investiti di responsabilità gestionali per il **Dispositivo e per i Fondi Strutturali**;

- l’articolo 6 della proposta di regolamento della Commissione sul **Dispositivo** consente il trasferimento di risorse finanziarie dei **Fondi Strutturali** e di altri strumenti di spesa dell’UE gestiti “in modalità concorrente” (tutti soggetti al principio di co-finanziamento) a quelli della *Facility* che, *inter alia*, non è soggetta alle c.d. “condizioni abilitanti” (le “condizionalità” della programmazione in corso) che indirizzano la formulazione dei programmi pluriennali di spesa cofinanziati dai **Fondi Strutturali**. Il rischio chiaramente paventato dalla magistratura contabile dell’UE è che tali trasferimenti di risorse non vengano dettati dalla volontà politica di perseguire meglio certi obiettivi di medio-termine, bensì da scelte tattiche volte a massimizzare la convenienza finanziaria e la facilità di gestione dell’uno o dell’altro strumento. La Corte dei Conti Europea, non a caso, invita esplicitamente la Commissione e gli organi legislativi a stabilire nel Regolamento finale sulla *Facility* delle condizionalità volte a limitare tali trasferimenti di risorse finanziarie e anche dei massimali al loro montante complessivo (si veda il punto 13 della “opinione” della Corte dei Conti Europea).

A mio modesto avviso vi sono altri fattori, fin qui poco dibattuti in Italia, in forza dei quali sarebbe assolutamente auspicabile una forte accelerazione di Governo nazionale e Regioni alla programmazione parallela degli interventi del **Piano nazionale di ripresa e resilienza** e dei **Fondi Strutturali** post 2020, fattori che vorrei esaminare nei

prossimi articoli sul blog.

Il principale di questi è il forte rischio che anche gli interventi finanziati dal **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** vadano incontro a problemi di formulazione, approvazione ed esecuzione degli interventi ben noti a coloro che si occupano di monitoraggio e valutazione dei progetti cofinanziati dai **Fondi Strutturali** e, quindi, a problemi analoghi di lento assorbimento delle risorse finanziarie. Una programmazione parallela consentirebbe di definire meglio questi rischi e di capire meglio come prevenirli e/o trattarli in modo strategico già in sede di formulazione degli interventi.



Immagine ex Pixabay

[1] Questo breve articolo riporta delle indicazioni che dovranno essere poi aggiornate e validate via via che la stessa Commissione chiarirà meglio alcuni aspetti poco chiari della COM(2020)408 e, soprattutto, dopo che la COM(2020)408 diverrà la base legale definitiva del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** al termine della procedura legislativa

ordinaria dell'UE. Un grande passo in avanti nella direzione di un maggior chiarimento di alcune disposizioni previste dalla Commissione è stato compiuto con la pubblicazione il 17 settembre della Guida alla formulazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

[2] Si veda: "[Opinion No 6/2020 concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility](#)".

[3] Lo **Strumento dell'UE per la ripresa** è il piano di raccolta di risorse sui mercati finanziari di cui si è dotata la Commissione per contribuire a finanziare gli interventi di contrasto degli effetti recessivi della pandemia di COVID-19 e le politiche pubbliche dell'Unione nel periodo 2021-2027. Lo Strumento dell'UE per la ripresa, infatti, consente di raccogliere risorse aggiuntive rispetto alle "risorse proprie" dell'UE. Queste risorse aggiuntive si configurano giuridicamente come "risorse esterne con destinazione di spesa specifica" ("*external assigned resources*"). Tale Strumento, dal lato delle spese, si limita solo a indicare come le risorse raccolte sui mercati finanziari verranno allocate fra gli strumenti di spesa ordinari dell'UE.

[4] Preme evidenziare anche in questo post che il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** è una delle componenti dello **Strumento dell'UE per la ripresa** e non va assolutamente confuso con esso (come, sovente, fanno molti politici e giornalisti italiani).

Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – proposto dalla Commissione con la Comunicazione COM (2020)408 – è molto dibattuto per molteplici motivi:

- è la linea di finanziamento dello **Strumento dell'UE per la ripresa** su cui si concentra la quota più elevata delle risorse complessive che verranno raccolte sui mercati finanziari dalla UE (la Commissione aveva proposto di allocare su questo strumento 560 dei 750 miliardi di Euro complessivi; le Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio hanno elevato il montante di risorse del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** a 672,5 miliardi di Euro, dei quali 360

verranno erogati nella forma di prestiti);

- le risorse del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** sono potenzialmente a disposizione di tutti gli SM, ma essendo comunque parte di uno strumento di risposta rapida per il contrasto degli effetti recessivi della pandemia, il Dispositivo interverrà soprattutto a favore degli SM che ne sono stati maggiormente colpiti (in termini sanitari ed economici);

- gli interventi che verranno finanziati saranno condizionati all'attuazione di riforme negoziate con la Commissione e con il Consiglio europeo nell'ambito del sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche pubbliche degli SM più noto come "**semestre europeo**". Tutti gli SM, infatti, per accedere ai contributi dovranno presentare, al più tardi entro il 30.04.2021 i c.d. **Piani di ripresa e resilienza**.

[5] A parere di chi scrive, fin qui, il Governo italiano, dibattendo di **Next Generation EU**, si è appena limitato a dei richiami di maniera al **Piano Sud 2030** e alla **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)**.