

# Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vs Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | May 25, 2021



*«Vorrei che tutti leggessero,  
non per diventare letterati o poeti,  
ma perché nessuno sia più schiavo»*

***Gianni Rodari***

Nelle ultime settimane continua a crescere il numero di osservatori che pongono a confronto il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR o **Recovery Plan**) del Governo Draghi

ed i **Programmi Operativi (PO)** cofinanziati dai **Fondi Strutturali**. [1]

I *Recovery Plan* che verranno implementati a valere del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** – un dispositivo di spesa dell'UE molto particolare – sono disciplinati da un Regolamento – il **Reg. (UE) 2021/241** – che è piuttosto complesso (è articolato in 8 capi, 36 articoli e 7 allegati). Siccome molti osservatori continuano a credere che il funzionamento del PNRR sarà analogo a quello dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali, segnalo che:

- il sistema di gestione, monitoraggio e controllo dei *Recovery Plan* presenterà degli elementi di specificità ancora non chiari, in quanto il **RRF** è uno strumento “a gestione diretta”, per cui a livello giuridico si instaura un rapporto diretto fra Commissione e Governo centrale, mentre i Fondi Strutturali sono informati ai principi dei sistemi di *multi-level governance*; [2]

- le clausole condizionali (sistema di vincoli e incentivi) che delimitano la programmazione e l'attuazione del PNRR e dei Programmi Operativi sono decisamente molto più stringenti nel caso di questi ultimi;

- per il PNRR non vale il **principio di cofinanziamento** che, invece, è uno dei principi fondativi dei Fondi Strutturali sin dalla riforma del 1988 (la scelta dei Governi – fra cui quello italiano – di inserire fra le risorse finanziarie anche finanza pubblica nazionale è una scelta autonoma, non vincolata in alcun modo dall'UE);

- i progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali ricevono dei finanziamenti che, per semplicità, possiamo dire che seguono un meccanismo a rimborso;

- i progetti che saranno finanziari nell'ambito dei *Recovery Plan*, invece, saranno rimborsati se e solo se si dimostrerà che sono stati capaci di raggiungere gli obiettivi quantificati concordati, come già rimarcato in diversi post degli ultimi tre mesi (si veda l'art. 24 del Regolamento sul **RRF**). [3]

La Figura che segue sintetizza le principali differenze fra RRF e Fondi Strutturali.

CAPISALDI	RRF ex Reg. (UE) 2021/241	FONDI STRUTTURALI
Approccio politico	Intergovernativo (approccio <i>top down</i> )	Sistema di governo multi-livello (programmazione <i>bottom up</i> )
Forma di gestione	Strumento "a gestione diretta" (rapporto diretto fra CE e Stati)	Fondi "a gestione concorrente" (rapporti fra CE, Stati e Regioni)
Principali direttrici di policy	<p><i>Green Deal</i> europeo</p> <p>Priorità delle "strategie annuali per la crescita sostenibile" ex "semestre europeo"</p> <p>Pilastri strategici del piano NGEU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transizione verde,</li> <li>- transizione digitale,</li> <li>- resilienza e inclusione sociale</li> </ul>	<p><i>Green Deal</i> europeo</p> <p>Priorità delle "strategie annuali per la crescita sostenibile" ex "semestre europeo"</p> <p>Obiettivi Strategici dei Fondi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>A smarter Europe;</i></li> <li>2. <i>A greener Europe;</i></li> <li>3. <i>A more connected Europe;</i></li> <li>4. <i>A more social Europe;</i></li> <li>5. <i>A Europe closer to citizens.</i></li> </ol>
Contributi dell'UE	Sovvenzioni Prestiti	Sovvenzioni
Cofinanziamento	Non è previsto un cofinanziamento nazionale	Il cofinanziamento (nazionale e regionale) dei Programmi muove da uno dei principi fondativi dei Fondi Strutturali
Prospettiva temporale	Periodo 2021-2026 (le sovvenzioni andranno impegnate fino al 2023)	Periodo 2021-2027

CAPISALDI	RRF ex Reg. (UE) 2021/241	FONDI STRUTTURALI
Vincoli di allocazione delle risorse	Vincoli generali per la transizione verde e per quella digitale	Vincoli generali per la transizione verde e per quella digitale Vincoli a livello di Fondi, di Obiettivi Strategici e di Obiettivi Specifici
Clausole condizionali	<p><b>Medio-alte</b></p> <p>Coerenza con il <i>Green Deal</i></p> <p>Coerenza con i PNR ex "semestre europeo"</p> <p>Coerenza con le strategie settoriali e orizzontali (agenda digitale, "new skills agenda", altro)</p> <p>Coerenza di <i>default</i> coi principi di good governance</p>	<p><b>Elevate</b></p> <p>Coerenza con il <i>Green Deal</i></p> <p>Coerenza con i PNR ex "semestre europeo"</p> <p>Coerenza con le strategie settoriali e orizzontali (agenda digitale, "new skills agenda", altro)</p> <p><i>Enforcement</i> di principi di <i>good governance</i> tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- condizioni abilitanti orizzontali</li> <li>- condizioni abilitanti a livello di Fondi e Obiettivi Specifici</li> </ul>
Erogazione dei contributi	<p>(i) Anticipi (pre-finanziamento nel 2021 pari al 13% per la componente sovvenzione e per i prestiti)</p> <p>(ii) Procedure di rimborso legate al raggiungimento di target quantitativi e qualitativi (meccanismo <i>pay by result</i> ex art. 24 del Reg. (UE) 2021/241)</p>	<p>(i) Anticipi</p> <p>(ii) Procedure di rimborso convenzionali sulla base dei costi sostenuti (rimborso tramite eventuali tranche intermedie e saldo finale)</p>

\*\*\*\*\*

[1] Si vedano: [Osservatorio Conti Pubblici Italiani; Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: il Piano in 6 punti](#); 6.05.2021; Chiellino G. *Recovery Plan e fondi UE, ultima chance per il sud Italia: 210 miliardi da spendere in 7 anni*, Sole240re 23.05.2021

Si segnala anche un breve *Briefing* rilasciato il 7.05.2021 dal Servizio Ricerca del Parlamento Europeo – [First Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission](#) – che sintetizza in maniera efficace struttura e funzionamento del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e dei *Recovery Plan*.

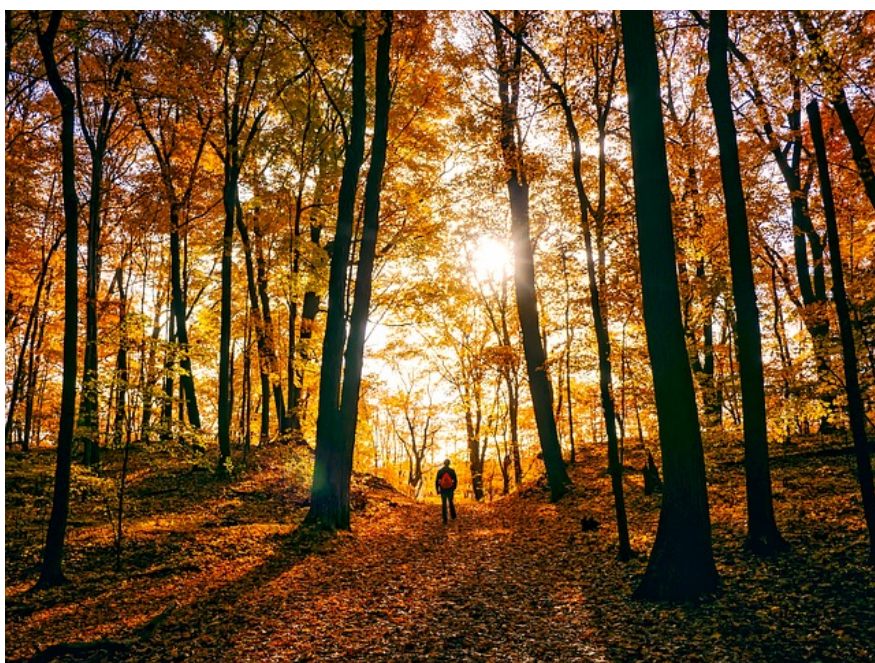


Immagine ex Pixabay

[2] Il sistema di gestione e controllo del PNRR, analogamente a quanto accade per i Fondi Strutturali, è incardinato nel Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF (MEF – RGS) che, in modo del tutto assimilabile a quanto accade per il monitoraggio dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, raccoglierà sistematicamente i dati dai soggetti attuatori, ma il sistema di monitoraggio del PNRR dovrà essere pienamente reso operativo i prossimi mesi e, comunque, il peso politico della RGS sarà ancor più elevato. In merito si veda: Vacca V. *Governance, attuazione e impatto*

*del Recovery Plan*, 21.05.2021

[3] Per spiegare meglio la questione bisogna richiamare le stringenti regole dell'articolo 24 del Reg. (UE) 2021/241 concernenti i pagamenti delle sovvenzioni e dei prestiti accordati agli Stati:

- questi potranno presentare richieste di pagamento (fino a due volte all'anno) solo dopo aver raggiunto i "traguardi" e gli "obiettivi" indicati nel *Recovery Plan* (a tale riguardo si evidenzia che con un linguaggio tanto aulico e pomposo, quanto poco chiaro l'art. 2 del Regolamento definisce "traguardi" e "obiettivi" le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, «intendendo per "traguardi" i risultati qualitativi e per "obiettivi" i risultati quantitativi»);
- la Commissione valuta se i "traguardi" e gli "obiettivi" siano stati conseguiti in maniera soddisfacente. Nel caso di valutazione positiva «la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione di esecuzione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario». Nel caso di valutazione negativa, «il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario [...] è sospeso».

Va aggiunto che è assolutamente vero che:

- è probabile che la valutazione della capacità di raggiungere i risultati quantificati concordati sarà più di natura politica che non tecnica;
- in che misura il raggiungimento di un obiettivo possa implicare un impatto socio-economico significativo viene a dipendere ampiamente dal modo in cui gli obiettivi vengono definiti e quantificati.

Ciò detto, è altrettanto assolutamente fondato affermare che, come fatto più volte su questo blog, non si può continuare ad asserire, come fanno decisori politici e giornalisti, che i finanziamenti del PNRR saranno condizionati solo all'attuazione di certe riforme e che il meccanismo di rimborso dei progetti del PNRR sarà ben diverso da quello dei progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali (il cui rimborso,

di fatto, è solo condizionato alla loro ultimazione e alla corretta rendicontazione delle spese).