

**La ricerca di sinergie tra
fondi strutturali e piani
di ripresa e resilienza.
Un'analisi comparata
tra Italia e Spagna**

*The search for synergies
between structural funds and
recovery and resilience plans.
A comparative analysis of Italy*

*Adriano D'Onofrio**

Abstract

The approval of the temporary recovery instrument “Next Generation EU” and of the Multi Financial Framework for the 2021-2027 period has provided an unprecedented volume of financial resources to the EU Member States. As such, it is crucial for all the actors involved to define appropriate institutional and administrative coordination mechanisms between the resources allocated by the Recovery and Resilience Facility and the cohesion policy’s structural funds, as these funds represent almost one third of the resources granted by the EU long term budget. The purpose of this paper is to identify and to describe the integration strategies that Member States may pursue to ensure the maximization of synergies between the two European instruments. The research has been furtherly deepened by employing a qualitative comparative analysis of the experiences of two Members States, Italy and Spain, with the aim of identifying potential best practices and areas for improvement in the definition of coordination measures adopted by the two countries.

Keywords: *Recovery plan, Structural funds, Management, Synergies, Italy and Spain.*

Introduzione

L’approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e del Next Generation EU (Ngeu) ha costituito un momento cruciale nell’evoluzione della politica fiscale europea. Il pacchetto formato dal bilancio a lungo termine e dallo strumento per la ripresa Ngeu ha infatti allocato un volume di risorse economiche senza precedenti, pari a circa 1800 miliardi di euro (prezzi del 2018). Di questi, circa 750 miliardi sono garantiti dallo strumento temporaneo per la ripresa, i cui fondi sono stati raccolti, per la prima volta nella storia del bilancio europeo, tramite l’emissione di titoli di debito pubblico da parte della Commissione europea.

Come noto, la maggioranza delle risorse Ngeu sono state convogliate all’interno del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza¹. Quest’ultimo costituisce il meccanismo di finanziamento integrale dell’iniziativa dei recovery plan, nell’ambito della quale ogni Stato membro destinatario dei finanziamenti del Dispositivo è stato chiamato ad adottare un dettagliato pacchetto di riforme e investimenti da completare entro il 2026.

Le stesse norme che disciplinano il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza evidenziano l’importanza del tema della complementarità con gli altri programmi finanziari facenti tradizionalmente parte del bilancio europeo (art. 38 del regolamento (UE) 2021/241). Tale aspetto assume una certa rilevanza in relazione all’interazione con i fondi afferenti alla politica di coesione, per la quale è allocato quasi un terzo del totale delle risorse del

1. Altri programmi in cui sono confluite le risorse del Ngeu sono il React-EU, il Just Transition Fund, il Rural Development Fund; InvestEU, Horizon Europe e RescEU.

Quadro Finanziario Pluriennale per il 2021-2027. Queste risorse, soprattutto nella forma dei fondi strutturali, hanno costituito la tradizionale e più ingente fonte di finanziamento garantita dai vari cicli di programmazione europea, e gli Stati membri hanno dovuto adottare nel corso degli anni regole, strutture e modalità di gestione per garantirne la corretta ed efficace implementazione².

Questo elaborato si pone l'obiettivo di analizzare le possibili modalità di coordinamento in grado di promuovere un'interazione efficace tra le risorse della politica di coesione, nello specifico i fondi strutturali, e i fondi del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Una volta descritte le principali caratteristiche dei due strumenti e dopo aver approfondito le possibili strategie da perseguire per garantirne l'integrazione, saranno analizzate le misure adottate nei piani di ripresa e resilienza di due Stati membri, Italia e Spagna, dalla cui comparazione si è cercato di individuare possibili best practices e opportunità di miglioramento. La scelta dei due paesi è stata motivata dalle caratteristiche simili che essi possiedono, anche con riferimento alla capacità di spesa dei fondi europei, e dal potenziato grado di generalizzabilità che dei risultati garantiti dall'analisi dei due casi.

In primo luogo, il potenziale della comparazione è assicurato dalle peculiarità socio-economiche che i due paesi condividono. Italia e Spagna sono state infatti accomunate dall'impatto devastante che l'esplosione della pandemia di Covid-19 ha avuto sulle rispettive economie, con una contrazione del Pil pari all'11% nel caso spagnolo e dell'8,9% nel caso italiano. I due paesi rappresentano, inoltre, rispettivamente il primo e il secondo Stato membro per fondi assegnati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Le esperienze dei due stati assumeranno quindi un ruolo cruciale nella valutazione del successo dell'iniziativa europea e nell'individuazione di aree di miglioramento e soluzioni gestionali replicabili in altri contesti. Da questo punto di vista, va sottolineato, le risorse assegnate all'Italia (122,6 miliardi di euro sotto forma di prestiti e 68,88 miliardi di euro in sovvenzioni a fondo perduto) superano di gran lunga quelle allocate a favore di qualsiasi altra controparte europea. Alla Spagna è stato tuttavia assegnato un quantitativo di fondi in sovvenzioni (69,51 miliardi di euro) comparabile a quello italiano.

I due paesi sud europei, peraltro, si caratterizzano per la presenza di criticità strutturali incidenti da ben prima dello scoppio della pandemia sulle rispettive economie: un mercato del lavoro con alti tassi di disoccupazione e politiche e servizi per il pubblico impiego particolarmente deboli e inefficienti; forti divari economici all'interno del proprio territorio nazionale; livelli di educazione e competenze poco omogenei tra le diverse fasce popolazione, una pubblica amministrazione numericamente e qualitativamente in forte difficoltà, anche a causa delle politiche di spending review dell'ultimo decennio; la bassa produttività e un

2. Con la nozione "fondi strutturali", si fa riferimento a tre fondi nello specifico: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione (l'accesso a quest'ultimo programma è previsto solo per alcuni paesi europei).

ambiente imprenditoriale poco favorevole a causa degli oneri burocratici e dei lunghi tempi processuali; forti difficoltà nel promuovere la transizione verde e l'innovazione digitale.

Queste similarità spiegano anche l'assegnazione di un ammontare simile di fondi europei nel corso dei diversi cicli della programmazione europea, e di ingenti risorse della politica di coesione al fine di colmare i divari regionali interni ai due paesi. Tuttavia, sia la Spagna e che l'Italia hanno registrato pessime performance in termini di implementazione dei programmi finanziari europei, risultati causati, principalmente, da una bassa capacità amministrativa delle autorità di gestione e da un sistema di gestione dei fondi europei inefficiente e claudicante in termini di spesa.

Un simile contrasto tra l'elevato ammontare di risorse allocate tra i due paesi, provenienti peraltro storicamente da numerosi programmi europei, diversi per modalità di gestione e finalità perseguite, e le importanti difficoltà riscontrate nell'implementazione efficiente di tali fondi rendono l'analisi delle esperienze di Italia e Spagna idonee a fornire risultati importanti in un'ottica di identificazione di strategie di coordinamento replicabili in altri paesi europei e di possibili aree di miglioramento. Infatti, i due paesi si ritroveranno, fino ad almeno al 2026, a dover coordinare l'utilizzo di volumi importanti di fondi intervenendo in molti settori di policy, in cui sono chiamati ad intervenire, in ottemperanza alle regole europee, anche gli altri Stati membri. L'individuazione di soluzioni di gestione di risorse europee tra loro eterogenee assume inoltre particolare rilevanza a fronte delle importanti sfide implementative che i due paesi mediterranei dovranno affrontare. Eventuali esperienze di successo potrebbero, infatti, essere replicate sia in stati con minori difficoltà strutturali e di gestione, ma con simili necessità di integrazione nell'utilizzo di programmi europei, che in paesi abituati a ricevere meno fondi ma caratterizzati da criticità gestionali ed amministrative comparabili.

1. La massimizzazione delle sinergie tra strumenti europei: un quadro teorico

La ricerca di sinergie tra programmi europei eredita molto dalle teorie sul coordinamento tra i programmi internazionali di aiuto allo sviluppo³. La letteratura si è concentrata, in particolare, sull'analisi dei possibili strumenti per rafforzare la complementarità tra i fondi strutturali (costituenti, come accennato, la voce principale del bilancio, oltre che la più eterogenea in termini di scopi perseguiti e ambiti di intervento) e gli altri programmi finanziari dell'Unione. Studi europei sul tema (Ferry & Kah, 2016; Bachtler & Mendez, 2021) hanno evidenziato come la massimizzazione degli effetti dell'interazione coordinata tra le risorse degli strumenti del Quadro Finanziario Pluriennale dipenda dalla predisposizione di interventi in quattro fasi (o ambiti) del rispettivo ciclo di policy.

3. Per un rapporto comprensivo sul tema, si veda OECD (2009) *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Parigi.

Un primo ambito di intervento corrisponde al livello della regolazione. Ci si riferisce, in particolare, all'intensità con cui le norme europee che regolano il disegno e l'implementazione dei programmi europei promuovano o ostacolino potenziali sinergie tra i diversi fondi dell'Unione europea. Ogni strumento del bilancio europeo è infatti disciplinato da fonti regolamentari specifiche e distinte, che configurano regole diverse e potenzialmente divergenti in merito alla gestione finanziaria, alle procedure di implementazione e ai sistemi di controllo. Disposizioni normative e regolamentari eccessivamente rigide o complesse rappresentano di fatto un potenziale ostacolo all'esecuzione coordinata e integrata tra i programmi stessi.

Il rafforzamento delle sinergie è perseguibile anche in sede di definizione dei documenti strategici che pianificano l'utilizzo delle risorse europee a livello nazionale. I singoli Stati membri, in accordo con la Commissione, possono infatti individuare diversi livelli di priorità tra gli obiettivi perseguiti dai vari strumenti finanziari. Allineare la pianificazione strategica dei singoli strumenti implica la previsione di modalità per determinare gli obiettivi da prioritizzare nel caso di incompatibilità o conflitto tra gli interventi finanziati, grazie alla definizione ex ante di meccanismi di demarcazione e coordinamento.

Infine, la promozione di meccanismi di integrazione volti alla massimizzazione delle sinergie deve avvenire anche nel corso dell'implementazione delle singole politiche europee. Nella fase attuativa, infatti, gli Stati membri possono delineare un ampio spettro di azioni strategiche rispondenti ad un approccio integrato nell'utilizzo dei fondi, che possono riguardare: il finanziamento dei singoli progetti attraverso più strumenti (ad, esempio, distribuendone l'intervento in fasi temporali diverse); la partecipazione dei responsabili dell'esecuzione di programmi diversi alla selezione dei progetti; la definizione di criteri di comparazione basati su finalità perseguite da più di un programma; la conduzione congiunta dell'attività di monitoraggio e valutazione da parte delle autorità responsabili.

Lo sviluppo di queste strategie, in ciascuno dei quattro ambiti e con particolare attenzione alla fase di implementazione, è stato già promosso nel corso dei precedenti cicli di programmazione. Esso assume, tuttavia, una rilevanza centrale nella presente fase storica, caratterizzata, come visto, da stanziamenti europei senza precedenti a favore degli Stati membri.

Per il periodo 2021-2027, la Commissione europea ha promosso diverse iniziative mirate a favorire il coordinamento tra i diversi strumenti del bilancio europeo. A livello di indirizzo politico, la Commissione ha cercato di incoraggiare la ricerca di sinergie tramite processi di pianificazione e programmazione strategica in grado di identificare aree e obiettivi comuni tra i diversi programmi, nello specifico all'interno degli Accordi di Partenariato per i fondi della politica di coesione. Una seconda previsione riguarda la possibilità del trasferimento di risorse afferenti a programmi finanziari diversi, un'innovazione derivante dalle esigenze di flessibilità in sede di gestione dei fondi.

Con riferimento alla fase attuativa, un'ulteriore importante innovazione introdotta dalla Commissione per promuovere il coordinamento tra i fondi è la cosiddetta "Seal of Excellence". Questa certificazione della Commissione europea documenta come alcuni progetti non selezionati, nell'ambito di un bando o di un avviso pubblico per l'accesso a finanziamenti europei, a causa di mancanza di risorse, siano a tutti gli effetti idonei e meritevoli rispetto ai criteri di qualità definiti dal bando o dall'avviso stesso. Grazie a questa iniziativa, tali progetti potranno ricevere finanziamenti diretti tramite i fondi della politica di coesione per il ciclo 2021-2027. Un'operazione che facilita la combinazione delle attività e dei finanziamenti previsti nell'ambito di programmi europei diversi, ma che intervengono a supporto di beneficiari, progettualità e tematiche similari.

2. Le sfide del coordinamento tra il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e la politica di coesione

Il tema della complementarità tra i fondi assegnati ai singoli recovery plan e le risorse della politica di coesione pone diverse criticità cui le istituzioni europee ma soprattutto i singoli Stati membri devono far fronte. In primo luogo, e in continuità con i precedenti cicli di programmazione, sorge l'imperativo di evitare il rischio di doppio finanziamento, ovvero che lo stesso costo di un intervento venga rimborsato due volte a valere su due programmi diversi. In secondo luogo, sebbene le risorse ricevute dal bilancio europeo e dal Ngeu rappresentino un'occasione unica per gli Stati membri di implementare riforme e investimenti, le amministrazioni pubbliche dei singoli paesi si ritroveranno a gestire un ingente volume di risorse a fronte di una bassa capacità amministrativa di spesa, soprattutto nei paesi del sud Europa.

È evidente, quindi, il rischio di un overload di fondi da gestire per le amministrazioni dei paesi destinatari, che dovranno pianificare, monitorare l'esecuzione ed attuare le distinte procedure di spesa parallelamente per entrambi i programmi europei. Occorre peraltro considerare che oltre all'implementazione delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e dei fondi strutturali previsti per il ciclo di programmazione europea del 2021-2027, le istituzioni degli Stati membri saranno ancora impegnate nella spesa dei fondi allocati dalla programmazione 2014-2020 sino al 2023, in ragione della regola sul disimpegno automatico⁴.

Una seconda problematica deriva dalla diversa salienza politica dei recovery plan e del rischio, economico, ma anche politico, di perdere le risorse assegnate dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza. Di una simile percezione da parte delle amministrazioni potrebbe

4. Il principio di disimpegno automatico prevede che le risorse impegnate, ma non spese o non certificate in tempo dalle autorità di gestione, vengano disimpegnate automaticamente nel caso in cui la Commissione non riceva alcuna richiesta di pagamento entro due anni dall'impegno di bilancio (regola N + 2).

risentirne, conseguentemente, la capacità di implementare le risorse della politica di coesione, meno attenzionate e meno rilevanti politicamente, con il rischio di andare incontro ad ulteriori criticità nell'assorbimento dei fondi strutturali. Queste criticità implementative non sono da sottovalutare, considerando il rischio del disimpegno che, seppur remoto, può condurre alla definizione di piani complementari o alla rimodulazione dei tassi di co-finanziamento. Soluzioni che inficiano notevolmente l'efficacia dei programmi europei coinvolti e a cui l'Italia ha fatto più volte ricorso nei precedenti cicli di programmazione europea.

Peraltro, le differenti caratteristiche e tempistiche che contraddistinguono le risorse dei recovery plan e quelle dei fondi strutturali contribuiranno ad accentuare la concentrazione degli sforzi delle amministrazioni degli Stati membri a favore dell'implementazione dei fondi assegnati tramite il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

La finestra temporale disponibile per l'utilizzo delle risorse dei recovery plan è infatti decisamente più stringente, ed è intervallata da scadenze intermedie per la verifica del raggiungimento degli obiettivi ai fini della valutazione delle richieste di pagamento davanti alla Commissione. La politica di coesione segue invece l'arco settennale della programmazione europea, e risente inevitabilmente di una minore urgenza in termini non solo di esecuzione, ma anche di pianificazione (gli accordi di partenariato sono infatti ancora in sede di negoziazione tra gli Stati membri e la Commissione per la maggioranza dei paesi).

Al rischio di "ingolfamento" dell'azione amministrativa è tuttavia possibile far fronte, oltre che rafforzando la capacità istituzionale dei soggetti gestori ed attuatori, anche tramite la configurazione di meccanismi di coordinamento, complementarità e sinergie nell'implementazione dei diversi programmi europei.

L'utilizzo inefficace delle risorse dei due strumenti europei è da ricollegare, inoltre, alla potenziale sovrapposizione tra i rispettivi ambiti di intervento. Per citare alcuni casi emblematici, storicamente il Fondo Sociale Europeo (Fse) ha configurato operazioni a favore del perseguimento di una maggiore inclusione sociale, del contrasto alla disoccupazione, del rafforzamento della sanità regionale e locale: tutti obiettivi che i recovery plan nazionali devono perseguire, considerando l'impatto che la crisi economica generata dalla pandemia ha avuto sulle fasce sociali più deboli e sui sistemi di welfare dei paesi membri.

Come è possibile osservare all'interno della Fig.1, inoltre, temi come la sostenibilità ambientale, la transizione verde, lo sviluppo delle infrastrutture fisiche e digitali, sono stati tradizionalmente affrontati tramite il Fondo di Sviluppo Regionale (Fesr) e, contestualmente, rappresentano finalità il cui perseguimento è stato imposto dalla Commissione europea al punto da figurare come criteri di valutazione sull'adeguatezza dei piani dei paesi membri al fine di ricevere i finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

Fig. 1 Ambiti tematici di sovrapposizione tra il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e altri programmi (fonte: Commissione europea, 2021).

Overlapping scopes of RRF & other programmes

Policy areas/ goals	RRF	Cohesion policy			TSI	Agriculture and fisheries	Horizon Europe	CEF	Digital Europe	InvestE U
		ERDF, Cohesion Fund	ESF+	Just Transition Fund						
Smart growth										
Green transition and growth										
Digital transition and connectivity										
Social cohesion, health and social resilience										
Energy connectivity										
Transport connectivity										
Agriculture and fisheries										
Security, border management										
Institutional resilience										

Investment
 Structural reform
 Reform and investment
 Only measures improving the effectiveness and efficiency of the public administration involved in implementing cohesion policy funds

Guardando infine ai cinque obiettivi strategici che i fondi disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1060 devono perseguire, questi si riferiscono a tematiche (competitività e innovazione; sostenibilità e transizione verde; interconnessione e mobilità; inclusione sociale; valorizzazione dei territori) che appaiono perfettamente sovrapponibili con gli obiettivi generali e specifici del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza definiti dall'art. 4 del regolamento (UE) 2021/241.

Nell'ambito della politica di coesione, il tema della complementarità tra i singoli programmi europei è affrontato all'interno degli accordi di partenariato, che, similmente a quanto prescritto per i piani di ripresa e resilienza (art. 28 del regolamento (UE) 2021/241), devono indicare le modalità con cui assicurare il coordinamento e la coerenza tra i fondi e i singoli programmi operativi strumentali all'attuazione della politica. Si tratta, tuttavia, di fondi afferenti

allo stesso strumento di policy, ovvero la politica di coesione. Decisamente più difficile si è rivelato, in passato, assicurare la complementarità e la sinergia con altri strumenti europei quali Horizon 2020 (oggi Horizon Europe) o Erasmus+. Ad ogni modo, l'esperienza maturata dalle autorità di gestione nazionali anche in riferimento a questa tematica ha portato la Commissione a suggerire di configurare la governance dei singoli recovery plan facendo leva sulle strutture già coinvolte nei passati cicli di programmazione nella gestione di fondi europei.

Accanto alla mera inefficienza derivante dalla mancanza di coordinamento nella gestione dei diversi programmi europei, assume altrettanta rilevanza il tema dell'efficacia degli interventi, ovvero la capacità delle operazioni finanziate di produrre impatti positivi e durevoli sui territori (un principio cardine per l'iniziativa del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, il cui impiego dei fondi risponde totalmente a logiche di performance, come si vedrà). A tal fine, la Commissione ha sottolineato l'importanza dello sviluppo di sinergie nell'interazione tra i diversi fondi europei, che consentano non solo di evitare che due dispositivi entrino in sovrapposizione moltiplicando i costi e vanificando la spesa, ma anche di produrre un impatto maggiore grazie all'interazione combinata dei rispettivi finanziamenti.

Una delle principali ragioni per promuovere la ricerca di sinergie tra fondi strutturali e risorse del Dispositivo deriva dalle differenze che caratterizzano gli interventi finanziabili dai due strumenti. All'interno del regolamento (UE) 2021/240 e delle linee guida elaborate dalla Commissione si fa espresso riferimento al rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale. Tuttavia, l'iniziativa dei recovery plan mira alla configurazione di interventi di rafforzamento sistemico delle economie dei paesi membri, e l'attenzione riposta al superamento dei divari territoriali tra le regioni europee, obiettivo principe della politica di coesione, risulta essere presente in maniera minoritaria. In tal senso, i fondi strutturali dovrebbero provvedere all'integrazione e al consolidamento degli interventi finanziati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza estendendone ed ampliandone i benefici ad aree territoriali o categorie di destinatari non attenzionati direttamente dai piani nazionali.

Prima di procedere ad analizzare le modalità con cui si ritiene possibile lo sviluppo di sinergie nell'esecuzione delle due iniziative, di conseguenza, risulta utile inquadrare le principali caratteristiche che contraddistinguono il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e i fondi strutturali della politica di coesione.

3. Differenze e analogie tra il Dispositivo Europeo di Ripresa e Resilienza e i fondi strutturali europei

Le modalità di utilizzo delle risorse della politica di coesione e del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza seguono regole e processi profondamente differenti. Tale differenziazione è correlata alle diverse finalità perseguite e alle esigenze cui i due strumenti devono far fronte.

Una prima rilevante differenza riguarda l'inquadramento dei due strumenti all'interno della programmazione europea. I fondi della politica di coesione rientrano tra gli strumenti a gestione concorrente: i progetti finanziati usufruiscono di una programmazione multi-annuale in cui la selezione dei progetti è svolta a livello nazionale o subnazionale senza il coinvolgimento diretto della Commissione, con la quale si firmano appositi accordi di partenariato per orientare e concordare la spesa delle risorse assegnate allo Stato membro.

La configurazione del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza risente invece della logica emergenziale che ha portato alla sua creazione, ovvero l'ideazione di uno strumento sovranazionale di risposta alla crisi pandemica. Di conseguenza, il Dispositivo è stato identificato come strumento a gestione diretta. Questa categoria di strumenti non prevede il co-finanziamento nazionale e impone la partecipazione della Commissione alla definizione degli interventi e alla selezione delle progettualità finanziabili. I singoli piani di ripresa e resilienza che gli Stati membri sono chiamati a elaborare per accedere ai finanziamenti del dispositivo sarebbero quindi considerati alla stregua di singoli progetti presentati davanti alla Commissione, i cui beneficiari sono, per l'appunto, i singoli Stati membri.

Dalla lettura del regolamento (UE) 2021/240, e delle linee guida della Commissione per orientare la configurazione dei piani, emerge tuttavia chiaramente come il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza sia regolato da disposizioni che configurano un regime normativo molto più dettagliato, innovativo e complesso rispetto a quello che regola gli strumenti di gestione diretta. La definizione chiara e univoca dei ruoli e delle funzioni dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza, la configurazione di un sistema di gestione che garantisca la regolarità e l'efficacia dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle misure, la garanzia di adeguati meccanismi di controllo per la tutela degli interessi dell'Unione costituiscono tutti elementi vincolanti per l'utilizzo delle risorse del Dispositivo, ma che risultano anche evidentemente riconducibili alla forma di gestione concorrente che caratterizza la maggior parte dei programmi di spesa del bilancio europeo, ivi compresi, come visto, i fondi afferenti alla politica di coesione.

Dal punto di vista delle finestre temporali di attuazione, le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese integralmente dagli Stati membri entro il 2026, termine entro il quale è richiesto il raggiungimento anche dei target e delle milestone inseriti nei piani. In virtù della regola sul disimpegno automatico, e in continuità con i precedenti cicli di programmazione, sarà invece possibile spendere i fondi strutturali fino al termine del 2029.

L'elemento forse più caratterizzante del Dispositivo è tuttavia l'impianto di finanziamento "non collegato ai costi", che di fatto lo configura come uno strumento "performance based". Questo poiché l'unica modalità attraverso cui gli Stati membri hanno la possibilità di accedere alle risorse del Dispositivo è il raggiungimento degli obiettivi (milestone e

target) inclusi all'interno dei rispettivi piani di ripresa e resilienza. Le milestone e i target da assicurare sono infatti collegati alle misure realizzate, e il rimborso delle spese è possibile solo nel caso in cui essi risultino soddisfatti. E questo anche nel caso in cui la spesa effettuata non presenti profili di irregolarità.

La richiesta di pagamento per la spesa effettuata, infatti, deve essere accompagnata da una "dichiarazione di gestione" che attesti il raggiungimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi programmati, insieme a un terzo documento che sintetizzi le operazioni di audit effettuate. Il Dispositivo stabilisce quindi un sistema di condizionalità per il rimborso delle spese, basato sul soddisfacimento degli obiettivi concordati. Un sistema di rendicontazione considerato fondamentale per la massimizzazione dell'efficacia degli investimenti del Piano.

La logica di performance che permea il processo di implementazione delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza distingue nettamente queste ultime dai fondi strutturali della politica di coesione. Per l'accesso a questi fondi, infatti, gli Stati membri devono assicurare, attraverso una presentazione annuale dei conti, il raggiungimento dei target di spesa, al mancato rispetto del quale può conseguire il disimpegno delle risorse allocate sulla base delle regole sul disimpegno automatico. L'invio della spesa certificata alla Commissione corrisponde quindi ad una richiesta di rimborso delle spese sostenute dalle amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati. In tal senso, la valutazione della Commissione sulle richieste di pagamento risulta essere completamente legata dalla realizzazione dei singoli interventi e dai risultati raggiunti, principio che contraddistingue invece i finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza.

Nel quadro della programmazione 2014-2020, la previsione di condizionalità per massimizzare l'impatto dei fondi strutturali era presente soprattutto nella fase di negoziazione degli accordi di partenariato e dei singoli programmi operativi, ma la riduzione dell'importo delle risorse allocate poteva avvenire solo come conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Nel processo di definizione delle nuove regole per la programmazione 2021-2027 della politica di coesione, la Commissione europea ha cercato tuttavia di introdurre logiche di performance anche nell'implementazione dei fondi strutturali. Gli sforzi della Commissione hanno trovato concretizzazione nell'art. 51 del regolamento (UE) 2021/1060, che prevede la possibilità di far assumere al contributo finanziario dell'Unione la forma di finanziamento non collegato ai costi, basato, come visto, sul soddisfacimento di certe condizioni o sul conseguimento di determinati risultati (e che costituisce la modalità di rimborso ordinaria per i fondi della Dispositivo per la Ripresa e Resilienza). Tale modalità è stata peraltro resa obbligatoria per le spese in assistenza tecnica destinate al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi europei (art. 37 del regolamento (UE) 2021/1060).

Ulteriori novità introdotte con il ciclo di programmazione europea 2021-2027 riguardano: l'accorpamento all'interno di un unico strumento, il Fondo Sociale Europeo Plus, di tutti i fondi precedentemente rivolti al contrasto alla disoccupazione e all'esclusione sociale⁵; la possibilità di trasferire limitate quantità di fondi all'interno dei singoli programmi operativi senza la necessità di fare ricorso alla procedura di modifica; l'introduzione del principio dell'audit singolo, volta all'alleggerimento del sistema dei controlli prevedendo allo stesso tempo un maggior numero di momenti di reporting davanti alle istituzioni europee.

Altro elemento che differenzia i fondi strutturali dalle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza è la logica di destinazione delle risorse. La politica di coesione prevede che i progetti finanziati debbano perseguire obiettivi di coesione territoriale e di convergenza tra le regioni degli Stati membri, canalizzando gli investimenti sulla base della categorizzazione delle regioni in: più sviluppate, in transizione e meno sviluppate. Su queste ultime è prevista, conseguentemente, la concentrazione della maggioranza delle risorse rese disponibili.

Lo stesso non accade per le misure dei recovery plan, cui viene garantita una certa flessibilità nella concentrazione degli interventi e nella distribuzione dei fondi, la quale, come descritto, deve essere strumentale al perseguimento di obiettivi di rafforzamento sistemico delle economie degli stati membri. Di questa diversa impostazione risente anche la suddivisione delle funzioni nei rispettivi sistemi di implementazione: solo le amministrazioni centrali possono essere titolari di interventi, con funzioni di indirizzo, vigilanza e gestione delle risorse del Piano, mentre il ruolo di autorità di gestione nell'ambito della politica di coesione può essere assunto tanto da amministrazioni centrali che regionali, cui peraltro è mediamente affidata la maggioranza dei programmi operativi⁶.

In termini di condizionalità ex ante, il regolamento (UE) 2021/241 prevede alcuni obblighi specifici per gli interventi da includere nei piani di ripresa e resilienza, il cui rispetto sarà essenziale in sede di valutazione da parte della Commissione sul conseguimento in misura soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi concordati. In primo luogo, il principio del "Do No Significant Harm" prevede che le misure finanziate non debbano in alcun modo arrecare danni all'ambiente e che non ostacolino il raggiungimento degli obiettivi climatici. In secondo luogo, viene delineato il meccanismo del cosiddetto "tagging", secondo il quale, per ogni intervento pianificato, lo Stato membro dovrà indicare il contributo al perseguimento delle finalità di transizione digitale e climatica, secondo una specifica metodologia che quantifica il contributo delle misure del Piano al raggiungimento, rispettivamente, del 37% delle risorse finanziarie a favore della transizione verde e del 20% a favore della transizione digitale. Tali principi andranno rispettati durante l'intera fase di implementazione, tanto nella selezione dei singoli

5. Si tratta dei fondi Fse, IoG, Fead, Easi e il Programma d'azione dell'UE in materia di salute.

6. Si fa riferimento ai Programmi Operativi Regionali (POR).

progetti che in sede di monitoraggio e di rendicontazione, ponendo quindi importanti sfide sia in termini di valutazione in itinere che ex post.

Sebbene siano elementi caratterizzanti il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, anche la nuova politica di coesione per il 2021-2027 ha introdotto meccanismi di condizionalità e target ulteriori collegati alla spesa dei fondi. La prima innovazione riguarda la definizione di un livello di contribuzione minimo degli interventi finanziati al conseguimento degli obiettivi climatici, in presenza dell'annesso obbligo di inserire negli accordi di partenariato l'apporto a livello nazionale del fondo Fesr e del Fondo di Coesione.

In secondo luogo, il regolamento (UE) 2021/1060 ha configurato un nuovo meccanismo di "Climate Adjustment". Tale meccanismo prevede che nel caso in cui dal monitoraggio emergano progressi insufficienti verso gli obiettivi climatici, la Commissione possa imporre determinate misure di aggiustamento in sede di revisione annuale. Inoltre, la regola del "Do No Significant Harm" viene estesa anche all'implementazione dei fondi della politica di coesione, divenendo un principio comune tra fondi strutturali e risorse del recovery plan. Infine, la nuova programmazione 2021-2027 ha ulteriormente ampliato la dimensione territoriale della politica di coesione, stabilendo obiettivi specifici da raggiungere tramite le strategie di sviluppo locale e territoriale.

A livello di rendicontazione, tanto la programmazione 2021-2027, che ne incoraggia e ne estende l'utilizzo (art. 53 regolamento (UE) 2021/1060), quanto il regolamento (UE) 2021/241 che disciplina il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, sottolineano l'importanza dell'adozione delle opzioni semplificate in materia di costi. Introdotte per la prima volta nel corso della programmazione 2007-2013, le opzioni semplificate in materia di costi costituiscono delle modalità di rendicontazione potenzialmente in grado di assicurare una notevole riduzione degli oneri amministrativi tanto per i beneficiari che per le amministrazioni incaricate della gestione. A differenza del rimborso basato sui costi ammissibili reali, ovvero sulla spesa effettivamente sostenuta dalle autorità di gestione, la quantificazione della spesa ammissibile avviene tramite modelli predefiniti basati su input, output o risultati ottenuti.

Nello specifico, le opzioni di semplificazione dei costi si suddividono in tre categorie: l'utilizzo di tabelle standard di costi unitari; i finanziamenti a tasso forfettario; gli importi forfettari. Le tre categorie si caratterizzano tutte per un elemento comune: il superamento della necessità di tracciare e documentare integralmente le spese sostenute dai beneficiari. Un simile approccio consente alle autorità di gestione di concentrare i propri sforzi amministrativi non più sulla raccolta e sulla verifica dei documenti finanziari che la rendicontazione a costi reali impone, ma sulla funzionalità delle operazioni finanziate al raggiungimento degli obiettivi di policy del programma europeo di riferimento. Le opzioni semplificate in materia di costi hanno rappresentato quindi uno degli strumenti che le norme europee hanno cercato di promuovere per collegare il trasferimento di

risorse finanziarie alla performance realizzativa, in questo caso a livello delle singole progettualità.

Elemento comune è anche l'impianto del sistema di controllo: in relazione alla rendicontazione delle spese riconducibili ai piani di ripresa e resilienza, gli Stati membri sono chiamati ad allestire adeguati sistemi di audit e verifica della regolarità delle spese al fine di evitare, insieme al già citato doppio finanziamento, episodi di irregolarità, di frode, di corruzione e di conflitti di interesse. In tale ambito, i diversi cicli di programmazione europea che si sono susseguiti a partire dal 1988 hanno consentito agli Stati membri di sviluppare sistemi di gestione e controllo multilivello, volti a garantire la verifica sulle spese e sui costi dalla selezione del beneficiario. Similmente ai fondi della politica di coesione, inoltre, la Commissione può prevedere la sospensione dell'erogazione dei finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, a cui può seguire, in caso di gravi mancanze nel sistema di controllo degli Stati membri, il disimpegno di una percentuale delle risorse assegnate (art. 22 del regolamento (UE) 2021/241).

Guardando infine alla distribuzione di ruoli e funzioni di gestione, le amministrazioni centrali possono essere identificate sia come soggetti titolari di interventi dei recovery plan (elemento che accomuna le iniziative di tutti gli Stati membri), che assumere, storicamente, il ruolo autorità di gestione dei programmi operativi nazionali della politica di coesione, incaricandosi, nell'ambito di entrambi i programmi europei, di compiti di indirizzo, pianificazione, gestione e monitoraggio a livello centrale. Diverso, invece, il grado di coinvolgimento delle regioni, che, contrariamente a quanto avviene nella gestione dei fondi strutturali, hanno visto notevolmente ridimensionato il proprio ruolo nell'implementazione dei piani di ripresa e resilienza, potendo al più assumere la veste di soggetti attuatori o di beneficiari dei fondi.

Le regole stabilite dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza sono riportate puntualmente e rigidamente all'interno del regolamento (UE) 2021/241, in termini di vincoli sul controllo, sul monitoraggio e sulla capacità di valutazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano. Tuttavia, diversi report e testimonianze hanno evidenziato come il sistema di norme e procedure previsto per l'implementazione dei fondi strutturali risulti più complesso e rigido rispetto al quadro attuativo delineato dal Dispositivo. Le conseguenze potrebbero essere particolarmente negative per la realizzazione efficace delle politiche di coesione. In assenza di coordinamento, è stato infatti segnalato (Valenza, 2021) il rischio di una possibile "competizione in negativo" tra i due strumenti europei. In primo luogo, infatti, per i beneficiari (e in particolare le amministrazioni locali) potrebbe risultare più attrattivo partecipare a bandi e avvisi dei recovery plan, rispetto alla prospettiva di competere per l'accesso a finanziamenti resi disponibili tramite i fondi strutturali che, tuttavia, impongono maggiori condizionalità e requisiti per l'accesso. L'attuazione delle due iniziative in assenza di adeguati meccanismi di demarcazione e coordinamento potrebbe quindi comportare ritardi e inefficienze nell'assorbimento di queste risorse europee, un esito difficile da giustificare in una fase di recessione come quella attuale.

4. Il coordinamento tra i piani di ripresa e resilienza e i fondi strutturali, quali strategie?

Alla luce dell'esperienza accumulata nel corso dei passati cicli di programmazione europea, nell'ambito degli studi europei (Ferry, Kah & Bachtler, 2016; Lopriore, 2022) sono state prospettate diverse possibili soluzioni per facilitare le sinergie tra l'utilizzo dei fondi strutturali e l'attuazione dei piani di ripresa e resilienza. Le strategie identificate derivano anche dalle peculiarità che caratterizzano il nuovo Dispositivo e lo differenziano, come visto, dagli altri programmi che compongono il bilancio europeo per il 2021-2027.

Per quanto concerne la demarcazione degli ambiti di azione, una metodologia individuata è quella del riservare l'intervento su determinate aree di policy esclusivamente ai piani di ripresa e resilienza nazionali. Tale metodologia è declinabile secondo diversi criteri. In primo luogo, è stato suggerito di concentrare le risorse del Pnrr verso settori non più finanziati dalla politica di coesione (Centurelli, 2022). È il caso del rafforzamento e della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri, in quanto l'obiettivo tematico 11 della programmazione 2014-2020 è stato rimosso all'interno del ciclo 2021-2027, mentre il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza pone la riforma e la modernizzazione delle istituzioni nazionali come una delle priorità da perseguire dagli Stati membri.

Una seconda strategia percorribile riguarda la configurazione di criteri di demarcazione non tematici, ma territoriali. Il regolamento (UE) 2021/241, infatti, non pone come vincolo la concentrazione delle risorse del Dispositivo verso le regioni meno sviluppate, mentre quest'ultima rappresenta il principio cardine della politica di coesione. Gli esecutivi nazionali, di conseguenza, hanno l'opportunità di configurare misure che impattino sulle economie nazionali a livello sistemico, lasciando all'implementazione dei fondi strutturali il compito di investire in determinate aree del paese, finanziando, ad esempio, progettualità a livello locale o rurale. In tal senso, è interessante notare come all'interno dei documenti di assessment che la Commissione europea ha elaborato in relazione ai singoli recovery plan sia sempre prevista una disposizione standard, che suggerisce il raggiungimento di una maggiore coerenza tra i programmi europei, nello specifico con i fondi della politica di coesione, incoraggiando l'allocazione bilanciata delle risorse a livello territoriale.

Le progettualità promosse dalle due fonti di finanziamento sono differenziabili anche in ragione delle tipologie di beneficiari. Un simile approccio prevede la destinazione della spesa delle risorse a favore di beneficiari che gli interventi finanziati dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza non coinvolgono direttamente. Parallelamente, l'approccio *place based* che caratterizza gli interventi della politica di coesione può favorire processi di trasformazione a livello locale che integrino e rinforzino le progettualità dei recovery plan.

Occorre sottolineare, peraltro, che prevedendo i piani di ripresa e resilienza delle vere e proprie riforme legislative come misure da realizzare, una possibile forma di sinergia

riguarda il supporto che questi interventi normativi a costo zero previsti dai piani nazionali garantiscono all'esecuzione di operazioni finanziate dai fondi strutturali (un esempio emblematico è quello delle riforme delle politiche del lavoro in grado di definire quadri normativi favorevoli alla realizzazione delle progettualità che la politica di coesione finanzia in funzione del contrasto alla disoccupazione).

Una strategia innovativa riguarda, infine, la previsione di finanziamenti provenienti da entrambi gli strumenti europei a favore delle medesime operazioni o progettualità. L'utilizzo congiunto dei fondi strutturali e delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza rappresenta un'azione perseguibile in ragione delle diverse finestre temporali che caratterizzano, come già accennato, le due iniziative. Le risorse dei piani di ripresa e resilienza potrebbero infatti finanziare progettualità da completare entro la fine del 2026, mentre spetterebbe ai fondi strutturali una funzione altrettanto fondamentale, ovvero il consolidamento dei risultati raggiunti tramite l'afflusso delle risorse allocate tramite la politica di coesione. I differenti flussi finanziari provenienti dai due strumenti potrebbero altresì finanziare fasi (prevedendo il subentro delle risorse garantire da Fesr e Fse dopo il 2026) o componenti diverse della stessa progettualità.

Peraltro, tale quarta opzione è esplicitamente descritta dall'art. 9 del regolamento (UE) 2020/241, che stabilisce come riforme o investimenti inserite nei piani di ripresa e resilienza possano essere ulteriormente rafforzate e sostenute da altri programmi europei. Il perseguimento di questa strategia implementativa a favore della complementarità è suggerito anche dall'art. 63 comma 9 del regolamento (UE) 160/2021, inerente all'ammissibilità delle spese, che ribadisce come la realizzazione di un'operazione finanziata dai fondi strutturali possa ricevere sostegno da più fondi, programmi o strumenti dell'Unione.

Il finanziamento di singoli interventi tramite risorse afferenti ad una pluralità di strumenti europei non è tuttavia esente da rischi e potenziali criticità. L'attenzione degli Stati membri sulla necessità di evitare il doppio finanziamento è ancora più imperativa in tali casi, e richiede l'allestimento di misure, procedure e meccanismi di controllo appositi. Non a caso, è previsto che gli Stati membri possano anticipare all'interno dei rispettivi piani di ripresa e resilienza i progetti che intendono finanziare in via complementare tramite più fondi.

Alla luce delle possibili strategie delineate, la Commissione europea potrebbe assumere un ruolo centrale nella promozione di misure a favore della complementarità tra la politica di coesione e i piani di ripresa e resilienza. Sebbene infatti l'impellenza dell'avvio dell'iniziativa del Next Generation UE abbia limitato l'attenzione posta dalla Commissione europea sull'adeguatezza delle disposizioni previste dai piani nazionali in merito al coordinamento tra diverse categorie di fondi europei, la Commissione potrebbe prevedere un'attenta valutazione di tale aspetto nei documenti strategici della politica di coesione, quali gli Accordi di Partenariato (ad oggi ancora in via di definizione nelle loro versioni definitive) e i relativi programmi operativi.

5. Analisi dei Casi Studio: i meccanismi di coordinamento in Italia e Spagna

5.1. Complementarità e sinergie tra fondi strutturali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) italiano

Come si è già detto, le risorse del Next Generation EU assegnate all'Italia ammontano a 122,6 miliardi di euro sotto forma di prestiti e 68,88 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto, un ammontare che supera di gran lunga quelle assegnate a qualsiasi altra controparte europea. Nell'ambito del ciclo di programmazione europea per il 2021-2027, inoltre, all'Italia sono stati assegnati oltre 43 miliardi di euro, distribuiti tra i fondi strutturali Fesr, Fse e il Just Transition Fund (Jtf), quest'ultimo arricchito in parte tramite ulteriori risorse dell'Ngeu. Complessivamente, l'Italia rappresenta quindi uno dei paesi che maggiormente beneficerà di risorse europee a partire dal 2021. La demarcazione tra i vari strumenti di intervento assume di conseguenza un'importanza cruciale. Peraltro, solo assicurando il coordinamento e la sinergia tra le diverse fonti di finanziamento l'Italia potrà massimizzare l'impatto sul lungo periodo di tutte le risorse investite.

La questione della complementarità all'interno del Piano Nazionale di Ripresa (Pnrr) viene affrontata in una sezione apposita come richiesto dalle linee guida della Commissione europea. Il documento strategico sottolinea come l'iniziativa del Pnrr faccia parte di una strategia di sviluppo di largo respiro che coinvolge una molteplicità di strumenti di politica economica, che va ben oltre l'orizzonte temporale del Piano stesso. A tal fine, il Piano stabilisce l'obiettivo di realizzare di una stretta integrazione tra gli interventi previsti nei vari programmi europei, con l'esplicita finalità di ridurre i divari territoriali e di rafforzare ulteriormente il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale previsti dal Piano. Peraltro, le riforme per la pubblica amministrazione vengono espressamente indicate dal Pnrr come leve per il rafforzamento delle autorità italiane anche nell'assorbimento di altri fondi europei, tra cui appunto i fondi strutturali.

Lo stesso Pnrr individua le aree di potenziale sovrapposizione tra i finanziamenti in esso previsti e quelli degli altri programmi del Quadro Finanziario Pluriennale. Tuttavia, il Piano non contiene alcuna disposizione puntuale che stabilisca misure di coordinamento, né con le risorse della politica di coesione né con altri programmi europei.

Il decreto-legge n. 77/2021 è invece successivamente intervenuto sugli ambiti di sinergia tra risorse Pnrr e fondi strutturali sotto l'aspetto della governance del Piano. Pur in presenza di similarità negli obiettivi e nei processi di implementazione delle rispettive risorse, il decreto-legge non configura una governance imperniata sul sistema delle autorità coinvolte nei cicli di programmazione nella gestione degli altri fondi europei, così come raccomandato dalla Commissione, ma stabilisce la creazione di nuove strutture di

governance incardinate presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. In tal senso, la gestione delle risorse europee in Italia non è accentrata in un unico sistema, mantenendo il decreto una certa separazione tra le due governance multilivello e le rispettive project pipelines.

L'approfondimento delle strategie di complementarità e sinergie tra fondi della politica di coesione e gli interventi del Pnrr è stato affrontato prevalentemente all'interno dell'accordo di partenariato italiano. È lo stesso Pnrr ad effettuare un espresso rinvio all'accordo di partenariato sui fondi strutturali per il 2021-2027, che è chiamato a prevedere e dettagliare le misure di integrazione tra le due iniziative.

L'accordo di partenariato evidenzia in primis il contributo del Pnrr al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione, soffermandosi soprattutto sulla previsione del Piano del vincolo di destinazione di non meno del 40% dei fondi territorializzabili del Piano verso le regioni del Mezzogiorno. Questo costituisce un vincolo introdotto dal legislatore nazionale, poiché come visto il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza garantisce una certa flessibilità in merito alla distribuzione territoriale delle risorse ai singoli stati membri. La quota da risorse destinate al Mezzogiorno dovrà essere assicurata dalle amministrazioni titolari nell'esecuzione dai propri interventi dall'emanazione dei bandi e degli avvisi pubblici sino alla selezione dei progetti e delle operazioni da finanziare.

Anche in virtù dell'attenzione riposta dal Pnrr agli investimenti per il Mezzogiorno, l'accordo di partenariato ribadisce l'importanza del coordinamento strategico con i fondi strutturali ai fini della massimizzazione delle sinergie delle rispettive operazioni. Nello specifico, l'Accordo prevede che gli interventi dalla politica di coesione, in particolare quelli infrastrutturali, dovranno mirare a consolidare gli obiettivi da raggiungere con il Piano e a garantire la risposta a fabbisogni ulteriori rispetto a quelli configurati all'interno del Pnrr. Per esempio, la programmazione della politica di coesione dovrà garantire la realizzazione di progettualità per il rafforzamento delle reti ferroviarie regionali, delle stazioni e delle infrastrutture non direttamente finanziate dal Piano. Stando all'accordo di partenariato, infine, la chiave per raggiungere le auspiccate sinergie è da ricercare nella differenziazione dei target e dei livelli di intervento.

L'accordo di partenariato pianifica una demarcazione basata sulla concentrazione delle azioni finanziate dai fondi strutturali su settori tematici e aree territoriali che risultano critici al fine della riduzione dei divari all'interno del paese. Contestualmente, i fondi della politica di coesione dovrebbero assicurare l'estensione degli impatti sistemici promossi dai finanziamenti del Pnrr anche a contesti marginali, periferici o rurali, operando conseguentemente una pianificazione complementare degli interventi costruita su criteri di demarcazione territoriale. Tale forma di complementarità sarà perseguita, stando al documento, soprattutto nei settori interessati dai processi di digitalizzazione (servizi e processi delle pubbliche amministrazioni, infrastrutture per la connettività).

All'interno del documento italiano sono rilevabili anche altri meccanismi di complementarità, come la destinazione della spesa dei fondi strutturali a favore di beneficiari non direttamente coinvolti dagli interventi del Pnrr. È il caso di quelle fasce di popolazione e di quei gruppi di individui tradizionalmente supportati dalle operazioni finanziate tramite il Fondo Sociale Europeo, quali le persone disabili, gli individui in condizione di povertà estrema, le donne o i giovani inattivi. Anche per il Fesr si prevedono strategie di complementarità simili, ad esempio tramite il sostegno alla digitalizzazione delle PMI a fronte della concentrazione del Pnrr sulle amministrazioni pubbliche in tale settore di policy.

In termini organizzativi, l'accordo di partenariato stabilisce il coordinamento con il Pnrr in ognuna delle fasi implementative. A livello di indirizzo e presidio, è previsto che al Comitato dell'accordo di partenariato partecipino rappresentanti del Servizio Centrale del Pnrr presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che svolge la funzione di contatto unico con la Commissione e assume la responsabilità del monitoraggio e del coordinamento operativo sugli interventi del Pnrr. L'accordo di partenariato prescrive che a tale Comitato sia affidata la supervisione dei meccanismi di coordinamento strategico tra i fondi della politica di coesione e gli altri programmi finanziari europei, in particolare il Pnrr.

Viene inoltre prevista la creazione di un tavolo tecnico dedicato, che faciliti l'individuazione di meccanismi efficaci di coordinamento tra le politiche di coesione e il Piano nazionale. Il tavolo svolgerà inoltre il compito di monitorare in sede di attuazione gli interventi su settori di possibile sovrapposizione, ravvisando possibili spazi per sinergie o criticità attuative, discutendo le possibili soluzioni operative.

A livello attuativo, poiché i ministeri centrali operano come soggetti gestori e attuatori all'interno di entrambe le iniziative, ad essi spetterà la responsabilità del coordinamento per l'attuazione di tutte le linee di finanziamento cui sovrintendono. È il caso del Ministero della Salute, cui è assegnato il compito di assicurare la complementarità tra gli interventi sulle strutture finanziate dal Pnrr e il finanziamento di servizi integrativi tramite le risorse della politica di coesione. L'azione di raccordo con il Pnrr verrà svolta anche presso le sedi stabili di confronto tecnico e coordinamento attuativo tra le amministrazioni responsabili di ogni programma operativo nazionale.

5.2. Complementarità e Sinergie tra fondi strutturali e il Prtr spagnolo

Il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (Prtr) della Spagna identifica i fondi strutturali e gli altri programmi del Quadro Finanziario Pluriennale come strumenti di integrazione e rafforzamento delle misure in esso contenute. Al fine di garantire un efficace utilizzo dei fondi europei allocati a favore del paese iberico, il Piano rinvia alla realizzazione di una pianificazione globale delle azioni da finanziare tramite tutti i fondi europei a disposizione, tenendo conto delle specifiche caratteristiche e differenze, sia in termini di tempistiche che di modalità attuative.

Nella sezione dedicata alla complementarità del Prtr con altre iniziative, il Piano si concentra brevemente sul rapporto tra gli interventi e le riforme in esso inclusi con le azioni finanziate dal Fse e dal Fesr. Nello specifico, viene evidenziato il ruolo che i due fondi avranno nel consolidamento dell'impatto delle riforme e degli interventi del Piano in vari ambiti come l'educazione e la formazione, le politiche occupazionali e di welfare, o la modernizzazione sostenibile. È interessante notare come sia previsto, in questa sezione, l'obiettivo di garantire la complementarità tra fondi strutturali e risorse del Prtr nella "vertebración territorial", ovvero nell'articolazione territoriale del paese.

Un secondo aspetto rilevante riguarda la governance allestita dal real decreto-ley 36/2020 ai fini dell'implementazione del Prtr spagnolo. Il ruolo di punto di contatto unico con la Commissione europea è assegnato alla Segreteria Generale dei Fondi Europei, struttura incardinata presso il Ministero delle Finanze spagnolo. La Segreteria assume, in quanto punto di contatto unico, i compiti di coordinamento, supervisione e monitoraggio della realizzazione delle misure configurate dal Prtr. La scelta, come esplicitamente riportato all'interno del documento strategico, mira a trarre vantaggio dall'esperienza accumulata dalla Segreteria Generale dei Fondi Europei nella gestione delle risorse sovranazionale, ponendola a servizio dell'attuazione del Piano.

Alla Segreteria Generale viene inoltre affidato il coordinamento della gestione e dell'attuazione dei fondi strutturali e del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza. Nello specifico, la Segreteria Generale è responsabile della configurazione, della pianificazione, del monitoraggio e del controllo di tutte le attività inerenti all'implementazione di programmi europei, anche in riferimento alle relazioni finanziarie e negoziali con l'Unione europea. Conseguentemente, è la Segreteria Generale dei fondi europei che dovrà garantire la coerenza e la complementarità tra le azioni finanziate dalla politica di coesione e le misure del Prtr. Lo stesso Prtr ha previsto, inoltre, la creazione di una Commissione dei Coordinatori dei fondi europei, che riunisce rappresentanti delle autorità responsabili dell'utilizzo di tali risorse, sia a livello dello Stato e che delle Comunità Autonome. A tale organo sono attribuiti compiti di supporto ai lavori della Conferenza settoriale del Piano di Ripresa, che coinvolge rappresentanti dello Stato e delle Regioni.

Le attività di audit si baseranno sulla metodologia sfruttata nei precedenti cicli di programmazione per il controllo della spesa dei fondi strutturali. Il Piano spagnolo, tuttavia, sottolinea la previsione di un sistema di controllo totalmente differente rispetto a quello applicato per i fondi strutturali e gli altri fondi europei. Questo in virtù della differenza nella finalità del controllo, che dovrà valutare in via preventiva anche il corretto raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi del Piano.

Un maggiore approfondimento delle strategie per favorire la complementarità tra i fondi strutturali e il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza è riportato nell'accordo di partenariato spagnolo (Acuerdo de Asociación) per il ciclo di programmazione

2021-2027. L'accordo identifica i fondi strutturali, sin dalle disposizioni introduttive, come funzionali al rafforzamento e al consolidamento del programma di investimenti del Prtr. Una integrazione basata, sottolinea il documento, sull'attenzione dei fondi disciplinati dall'accordo alla coesione territoriale, ove quest'ultima è intesa come la convergenza delle varie regioni spagnole meno sviluppate o in via di sviluppo verso la media europea. L'accordo sottolinea inoltre la strumentalità dei fondi della politica di coesione al contrasto del calo degli investimenti pubblici che fisiologicamente seguirà una volta chiusa la finestra temporale per la spesa dei fondi del Prtr, soprattutto nelle comunità autonome caratterizzate da un minore Pil pro capite.

Il documento suddivide poi le disposizioni in merito alla complementarità tra i fondi strutturali e le risorse del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (nonché con gli altri strumenti europei) in relazione agli obiettivi programmatici perseguiti dall'accordo. La descrizione delle strategie risulta essere particolarmente puntuale e dettagliata, quantomeno in termini di approfondimento per settori tematici. All'interno del documento di programmazione, infatti, vengono identificate possibili aree di sovrapposizione tra le misure del Prtr e i fondi Fesr e Fse con riferimento ai singoli obiettivi strategici. L'accordo di partenariato spagnolo chiarisce in primo luogo la demarcazione tra i rispettivi ambiti di intervento delle due iniziative, descrivendo poi le esigenze di complementarità e le sinergie perseguibili in sede di implementazione.

Il documento pianifica in primo luogo una differenziazione degli investimenti sulla base della diversa attenzione che i due strumenti rivolgono alla dimensione territoriale, ribadendo il criterio della modulazione dei finanziamenti in ragione delle necessità di sviluppo delle singole regioni nel caso dei fondi strutturali (ad esempio, in merito agli aiuti per l'ammmodernamento digitale promossi dal Fesr). La logica che caratterizza la definizione di regole di demarcazione e coordinamento tra le due fonti di finanziamento si basa esplicitamente sulle finalità del Prtr, che configura prevalentemente operazioni di rafforzamento sistemico. Fesr e Fse canalizzeranno invece i rispettivi interventi di spesa sulla base dei bisogni individuati a livello territoriale tramite analisi delle necessità delle singole regioni.

Sempre con riferimento alla dimensione territoriale, l'accordo de asociación indirizza la destinazione delle spese dei fondi strutturali verso aree geografiche diverse da quelle direttamente attenzionate dal Prtr. È il caso delle misure a favore della connettività digitale, rispetto alle quali il Fondo per lo Sviluppo Regionale dovrà promuovere la copertura delle zone rurali, prive di connettività o scarsamente popolate, operando conseguentemente in piena complementarità e sinergia con la rispettiva componente del Prtr.

Un secondo elemento ricorrente è la distinzione tra i soggetti beneficiari dei fondi della politica di coesione e i destinatari delle misure del Prtr. Per quanto concerne le azioni a supporto della competitività delle imprese, ad esempio, il Prtr prevede incentivi alle imprese appena nate e in fase di crescita, mentre il Fesr dovrà concentrare gli investimenti

su aziende già consolidate. Similmente, in ambito investimenti per l'educazione, il Fesr dovrà integrare il Prtr finanziando progettualità a favore di tutti i livelli di istruzione e coinvolgendo una maggiore varietà di centri educativi rispetto a quelli coinvolti dagli obiettivi del Piano.

Le stesse riforme del recovery plan spagnolo, una volta completate, avranno contribuito alla definizione di nuovi quadri normativi che facilitino e rafforzino l'effetto degli investimenti finanziati tanto con le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza che con i fondi strutturali (l'accordo fa riferimento, nello specifico, alle modifiche regolatorie a favore dell'economia circolare).

Infine, il documento strategico promuove la ricerca sinergie con il Prtr facendo leva sulle diverse finestre temporali di attuazione, prevedendo, ad esempio, finanziamenti legati alla transizione energetica da parte del Fesr principalmente a partire dal termine del 2024, garantendo continuità in funzione delle scadenze dei termini per la realizzazione degli interventi e delle riforme del Piano e dello stato del mercato, o incentivando tramite il Fse gli investimenti per la formazione digitale alla conclusione del periodo di applicazione delle azioni del Prtr in tale ambito. Una forma di complementarità temporale delle azioni che dovrebbe garantire alle misure del Piano spagnolo consolidamento e continuità dei risultati raggiunti o ancora da raggiungere.

Riflessioni conclusive

La ricerca di strategie per promuovere la complementarità e la sinergia tra fondi strutturali e le risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza è, come visto nel primo paragrafo, uno degli elementi che gli Stati membri hanno dovuto obbligatoriamente inserire all'interno dei rispettivi recovery plan, rappresentando conseguentemente oggetto della valutazione della Commissione UE e del parere di altre istituzioni europee.

Il Piano italiano ha posto un forte accento sulla dimensione territoriale e sul superamento dei divari economici e sociali che caratterizzano le regioni del paese, ponendo come condizione per gli investimenti che almeno il 40% delle risorse territorializzabili siano destinate verso il Mezzogiorno. Inoltre, la Missione 5 del Piano è integralmente dedicata al supporto della coesione e dell'inclusione sociale ed economica, prevedendo interventi di riforma e investimenti sul mercato del lavoro, sull'educazione e la formazione professionale, sui servizi sociali e a favore delle categorie più svantaggiate. All'interno di tale missione, un'intera componente è dedicata alla coesione territoriale. Il Pnrr italiano, in tal senso, contribuisce sotto diverse dimensioni a favore degli obiettivi di convergenza tra le aree del paese.

Il tema della coesione è al centro del Piano spagnolo sia dal punto di vista sociale che territoriale, costituendo uno dei quattro assi sui quali è costruito il Piano e venendo

contestualizzato sistematicamente all'interno delle diverse aree di policy. Tuttavia, il Piano illustra le disparità e le sfide da affrontare principalmente da una prospettiva nazionale, con un'enfasi tendenzialmente inferiore rispetto al perseguimento degli obiettivi di coesione territoriale rispetto al Piano Italiano. Manca, in tal senso, la destinazione vincolata delle risorse verso determinate aree meno sviluppate del paese, come previsto invece dal Pnrr italiano a favore del Mezzogiorno.

Dall'analisi dei due piani, è emerso come, tuttavia, pur riconoscendo di cruciale importanza assicurare coerenza e sinergia tra le varie fonti di finanziamento europee e nazionali, né Italia né Spagna abbiano deciso di approfondire estensivamente il tema del coordinamento direttamente all'interno del proprio piano. I due documenti, infatti, indirizzano e prospettano le finalità da perseguire ai fini di garantire l'integrazione tra i diversi strumenti di policy, individuando alcune possibili aree di sovrapposizione, ma non stabiliscono strategie puntuali a favore del coordinamento tra questi ultimi.

L'assenza di previsioni di maggiore dettaglio su come le sinergie tra i piani di ripresa e resilienza e i fondi strutturali saranno assicurate è stata evidenziata in negativo anche da esperti del Comitato Europeo delle Regioni (Valenza, 2021), che hanno inoltre sottolineato come il basso coinvolgimento di enti regionali e locali nelle fasi di pianificazione e implementazione abbia ostacolato l'identificazione di meccanismi efficaci di coordinamento.

Entrambi i piani rinviano ai rispettivi accordi di partenariato per la programmazione 2021-2027 la configurazione di strategie di coordinamento tra le risorse in essi allocate e le azioni finanziate tramite i fondi strutturali. Mentre l'attenzione alla coesione territoriale come visto sembra essere maggiore all'interno del Pnrr italiano, dalla lettura dei due documenti strategici per la politica di coesione emerge come sia il paese spagnolo ad aver pianificato con maggiore dettaglio e puntualità le strategie per favorire la complementarità tra le varie fonti di finanziamento.

L'acuerdo de asociación stabilisce infatti un'ampia gamma di operazioni con cui perseguire forme di sinergia e coordinamento, articolando tali strategie all'interno di ogni obiettivo strategico perseguito. Le modalità individuate sono in larga parte coerenti con quanto suggerito dalla letteratura e dagli studi sul tema. Sono previste infatti misure di coordinamento basate sulla demarcazione territoriale, tramite la concentrazione finanziamenti del Fesr e del Fse sulle regioni meno sviluppate o sulle aree geografiche, come quelle insulari o rurali, non coinvolte direttamente dagli interventi del Prtr. Una simile demarcazione è abbozzata anche dall'accordo di partenariato italiano, che però non la approfondisce per singole aree tematiche se non in via generale e di indirizzo.

La programmazione spagnola include, inoltre, interventi dei fondi strutturali a favore di categorie di beneficiari anche in questo caso non attenzionate direttamente dal Prtr; soprattutto sul rafforzamento delle infrastrutture e sull'inclusione sociale. Una modalità

invece menzionata dalla strategia italiana solo per determinate aree di intervento. Un'altra strategia prevista del Prtr fa riferimento alle differenti scadenze e modalità implementative che differenziano le due categorie di finanziamenti, pianificando di assicurare la continuità e il consolidamento nel tempo degli investimenti del Prtr tramite il successivo subentro del sostegno economico da parte dei fondi strutturali, assicurando una prospettiva di investimento che vada oltre la scadenza del 2026.

Una carenza che pare caratterizzare entrambi i piani riguarda la quarta ed ultima tipologia di strategie per il coordinamento menzionata nel terzo paragrafo di questo elaborato, ovvero la previsione di progettualità finanziate, in diverse fasi o nelle loro diverse componenti, contestualmente da fondi strutturali e da risorse del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, pur nel rispetto del divieto di doppio finanziamento. Tale carenza scaturisce probabilmente dalla difficoltà che implementare una simile strategia comporta, soprattutto in termini di oneri e capacità di coordinamento, monitoraggio e gestione delle amministrazioni responsabili. Tuttavia, la realizzazione di operazioni ispirate a tale principio potrebbe garantire la realizzazione di progettualità dal grande impatto economico-sociale, rispetto al quale l'intervento dei fondi strutturali dovrebbe inoltre assicurare un orizzonte attuativo più ampio di quello dei fondi dei recovery plan.

Se la demarcazione e la definizione delle rispettive aree di intervento dovrebbero essere assicurate dalle singole disposizioni normative, l'effettiva realizzazione delle sinergie tra fondi strutturali e interventi di Pnrr e Prtr dipenderanno strettamente dalla definizione di priorità, azioni e interventi all'interno dei programmi operativi regionali e nazionali di Spagna e Italia, in cui sarà necessario configurare puntualmente come avverranno il finanziamento e la selezione di operazioni e progettualità. Per l'Italia, come anticipato, la configurazione di questi meccanismi all'interno dei programmi operativi sarà particolarmente determinante, considerando la generalità e lo scarso dettaglio delle strategie di coordinamento che l'accordo di partenariato configura. La scelta del paese italiano di tenere separata la governance istituzionale del Pnrr da quella incaricata della supervisione e della gestione dei fondi strutturali impone inoltre la necessità di ulteriori misure organizzative per assicurare la convivenza dei due strumenti di policy europea in fase attuativa.

In conclusione, la massimizzazione delle sinergie tra l'impiego dei fondi strutturali e la spesa delle risorse dei rispettivi piani di ripresa e resilienza è una sfida alla quale Italia e Spagna dovranno rispondere prontamente, recuperando eventuali deficit nella pianificazione delle misure di coordinamento nel corso della fase esecutiva. In tal senso, sarà la condivisione delle best practices implementate dai vari paesi europei a rappresentare un fattore cruciale per raggiungere l'efficace integrazione tra i due strumenti.

Riferimenti bibliografici

- Accordo di partenariato, Bozza Dicembre 2021.
- Acuerdo de asociación de España 2021-2027, Bozza Aprile 2022.
- Bachtler J., & Mendez, C. (2021). *Recovery and Cohesion: Ambitious Objectives, Challenging Implementation*. EoRPA Report 21/2. Paper presentato alla 42esima Conferenza Annuale, EoRPA Regional Policy Research Consortium, Glasgow, Scozia.
- Casalino, P. (2021), La fase di prima attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee. *Rivista della Corte dei conti*, 5.
- Centurelli, G. (2022). Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo, 1.
- Commissione europea (2015). Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (Osc), Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Commissione europea (2018). Manuale Di Semplificazione – 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027, DG REGIO.
- Commissione europea (2020). Guidance to member states recovery and resilience plans, Commission Staff Working Document.
- Commissione europea (2021a). Recovery and Resilience Facility – Synergy Between RRF and other EU actions and programmes, Next Generation EU, Presentazione. Consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/synergies_with_other_eu_actions_and_programmes_econbudg_working_group_on_the_scrutiny_of_the_recovery_and_resilience_facility.pdf
- Commissione europea (2021b). Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Italy accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, Commission Staff Working Document.
- Commissione europea (2021c). Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Spain accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain, Commission Staff Working Document.
- Domorenok, E., & Guardiancich, I. (2022). The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality. *Contemporary Italian Politics*, 14, 2.
- Ferrer, J.N., Corti, F., De la Ossa, T.R., & Regazzoni, P. (2021). Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans: Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia. *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, 5.
- Ferry, M., & Kah, S. (2016). Maximisation of synergies between European structural and investment funds and other EU instruments. *European Structural and Investment Funds Journal*, 4, 3.
- Ferry, M., Kah, S., & Bachtler, J. (2016). Research for Regi Committee – Maximisation of synergies between European Structural Funds and other EU instruments to attain to attain Europe 2020 goals. Directorate General for Internal Policies, European Parliament.
- Hunter, A., & Pilati, M. (2021). Recovery and reform in the EU's most vulnerable regions. Policy Brief, European Policy Center.
- IFEL (2021). La dimensione territoriale della politica di coesione: Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Fondazione Anci, Undicesima edizione.

- Lopriore, M., & Vlachodimitropoulou, M. (2021). Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully. European Institute of Public Administration (Eipa).
- Lopriore M. (2022). Recovery plans and structural funds: how to strengthen the link? Policy Brief, European Institute of Public Administration (Eipa).
- Monti, L. (2016), *Politiche dell'Unione europea, La Programmazione 2014-2020*. Roma: Luiss University Press.
- Oecd (2009). Building Blocks for Policy Coherence for Development.
- Valenza, A., & Iacob, A., Amichetti, C., Celotti, P., Zillmer, S., & Kotrasinski, J. (2021). Regional and Local Authorities and the National Recovery and Resilience Plans. European Committee of Regions, Commission for Economic Policy.