ABSTRACT ( della Relazione orale)

Convegno IGI 23/6/2021

Il compito affidatomi è particolarmente complesso : infatti, *l’analisi di merito del Reg.241, denominato “Dispositivo”, necessita, per una migliore comprensione, di un suo preliminare* inquadramento generale all’interno della profonda azione riformatrice dell’Unione, in pieno svolgimento in questi ultimi mesi, per il rilancio del dopo pandemia nel quadro della strategia generale della Conferenza sul futuro dell’Unione, apertasi ufficialmente il 18 scorso.

Pertanto, suddividerò la mia Relazione in 2 parti: la prima sarà tesa ad evidenziare il collegamento stretto tra il Reg. 241 e la complessiva strategia europea di trasformazione economica, sociale, ambientale e territorial, mentre la seconda tratterrà soprattutto le disposizioni attinenti il metodo di valutazione e di monitoraggio,con relative sanzioni, previsto per attuare il Recovery Fund ed, in particolare, i riflessi nella materia del procurement.

Parte Prima.

Come accennato, il Reg. 241 rappresenta la parte centrale di una complessa strategia mirata alla ripresa e alla resilienza dell’Unione, che, sintetizzando al massimo, si muove su 2 principali binari, paralleli e strutturalmente connessi: 1) la prescrizione di riforme economiche e sociali importanti ( nel caso italiano dalla giustizia alla P.A. al fisco) e di indirizzi rivolti agli Stati membri, quali definiti nel c.d.”semestre europeo” ed individuati nelle “Raccomandazioni specifiche per Paese” emanate dal Consiglio, affiancati dalla sospensione temporanea ( per ora relativa a tutto il 2022) della c.d. “Clausola di salvaguardia”, relativa ai disavanzi eccessivi dei bilanci pubblici ( ma di cui è già previsto che si riprenderà a discutere in autunno insieme al tema delicato del “fiscal compact” ; 2) la previsione di 2 strumenti regolatori e finanziari tra loro interconnessi, il QFP- Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 ( che comprende nell’ambito del Bilancio pluriennale, i nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali, ora in fase di approvazione, ed in particolare il Fondo di coesione e quello di sviluppo regionale -FERS-,che prevedono 42 mld per l’Italia, seconda solo alla Polonia) e il c.d. Next Generation EU – NGEU.

Dunque, accanto all’obbligo di attuare riforme economiche e sociali strutturali, l’Unione ha messo a disposizione degli Stati membri una dotazione finanziaria importante, pari a complessivi 1.824,3 mld di euro ( da utilizzare in un arco temporale di 6/7 anni soltanto), di cui 750 riguardano il NGEU, che si incardina nel Reg. quadro 2020/2094 ( in sigla EURI), che a sua volta si articola in 7 strumenti specifici, di cui il (nostro) Reg. 241 ( in sigla RRF) rappresenta l’asse portante, con una dotazione finanziaria che copre circa il 90% del totale, suddiviso in 312 mld di euro di contributi e 360 di prestiti.

Come si vede da questa sintetica ricostruzione, assistiamo ad un approccio riformista profondo e di vasto impatto che si basa su di un principio di stretta e continuata cooperazione Commissione-Stati membri, non dunque di delega della Commissione agli Stati via le Regioni come avviene, in larga misura, nel caso dei c.d. Fondi strutturali fino ad ora in vigore: allo stesso modo, vasta e profonda è la riscrittura in essere delle regole, una riscrittura che spazia dall’economia al sociale, dal digitale al clima, dalle misure di genere e per i giovani ( ma anche l’infanzia, con la Raccomandazione della Commissione di ieri l’altro) fino alle infrastrutture prioritarie. Si pensi, a mero titolo esemplificativo e con riferimento alle tematiche più prossime al procurement, oltre alla già citata nuova regolamentazione Ue dei Fondi strutturali 2021-2027, 1)alla ridefinizione in atto della regolazione Ue per le TEN.T(rasporti ) e le TEN.E (nergia)), ovvero 2) alle norme sul controllo degli interventi in materia di clima di cui all’Allegato VI del Reg. 241 3) oppure in materia di ambiente con il principio di cui è pervaso il Reg. 241 – art. 5-, secondo cui tutti gli interventi “non devono arrecare un danno significativo”, oppure 4) al Green deal ed al reg. sulla tassonomia, oppure 5)ai piani decennali di transizione digitale, ecc.

Ora, il principio cardine di tutto questo approccio normativo-finanziario di grande respiro riformista (che ha fatto dire a molti “l’Europa è tornata”), è costituito dal principio di coesione, non solo economica, ma anche sociale,ambientale e territoriale.

Sottende a questa azione organica una finalità precisa: ottenere un grande risultato, non formale, non temporaneo, ma sostanziale e duraturo, di trasformazione strutturale dell’Unione a medio e lungo termine ( cioè, oltre il 2026, termine di completamento dei PNRR), con previsione al 2030 ed orizzonte ultimo al 2050), per renderla più coesa, più equa e più resiliente.

Detto altrimenti, la coesione recupera la sostanza di principio guida ( secondo art. 174 del TFUE), alla base della ripresa del dopo pandemia e non solo felice eccezione dello stato di fatto: in questo senso, coerentemente il Considerando(1) del Reg. 241 afferma che “In base all’art. 120 del TFUE, gli Stati membri devono adattare le loro politiche per contribuire agli obiettivi dell’Unione”.

Questo impegno di trasformazione strutturale si basa su di uno sforzo finanziario importante, mai neppure immaginato prima d’ora, che influenza direttamente l’attuazione stessa dei PNRR nazionali: infatti, per la prima volta, gli obiettivi finanziari dell’Unione risultano attuati ( in larga misura) tramite ricorso al mercato internazionale dei capitali direttamente da parte delle Istituzioni Ue ( a ciò appositamente autorizzate dagli Stati membri) ( a proposito:il primo Recovery Bond è stato emesso il 15/6, con obbligazione decennale al tasso dello 0,1, per un valore di 20 mld e richiesta 7 volte superiore!) e questo porta alla creazione di debito comune. Logico quindi che le prescrizioni sul controllo dell’attuazione dei PNRR nazionali fissate nel Reg. 241 siano particolarmente ( direi, giustamente) stringenti e coerentemente l’art. 10 del Reg. 241 istituisce”un meccanismo per garantire il collegamento tra il “Dispositivo” e una sana governance economica” (Considerando (29))( noto come c.d. freno di emergenza), che in pratica significa condizionare i contributi e i prestiti non solo agli “impegni dell’accordo” Commissione/Stato derivante dal PNRR approvato, ma anche in generale all’equilibrio di bilancio pubblico ed alle connesse riforme previste nel PNRR.

Parte seconda

Con questa osservazione giungo così alle seconda parte della Relazione, che entra nel merito delle disposizioni del Reg. 241, emanato in base all’art. 175 del TFUE , composto di 36 articoli ( preceduti da 75 Considerando) e 7 Allegati tecnici ( Per maggiori dettagli tecnici rimando alla Relazione scritta).

Come accennato, mi limiterò a tratteggiare quelle disposizioni attinenti la Valutazione e Monitoraggio che presentano maggiori connessioni con la disciplina del procurement, ma solo dopo aver sottolineato che l’art. 4, nel delineare l’obiettivo di fondo della ripresa dagli effetti negativi della pandemia costituito dalla coesione anche sociale, contiene un esplicito riferimento alla questione femminile, ragion per cui il tema è entrato in profondità nel nostro D.L. Semplificazioni . Peraltro, l’attenzione agli aspetti sociali del procurement è testimoniata proprio dalla Comunicazione della Commissione del 26/5/2021 dal titolo: “Acquisti sociali- Una giuda alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (C(2021)3573 final)”

Con riferimento agli aspetti di controllo e monitoraggio dei PNRR, dopo il parere molto positivo al nostro Piano nazionale da parte della Commissione, si apre il secondo step procedurale, per arrivare, si spera senza intoppi, entro 4 settimane, alla “decisione di esecuzione del Consiglio” ( art. 20. Par. 1) con conseguente di stipula ( e siamo al terzo step) degli impegni formali Commissione/Stato italiano ( art. 23)necessario per ottenere l’erogazione del prefinanziamento.

Quanto ai criteri valutativi, il Reg. 241 contiene una griglia articolata in 4 criteri principali ( pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza), da applicare, con riferimento a ciascuno di questi 4 criteri, utilizzando un sistema di rating articolato su 3 livelli ( buono, sufficiente e scarso, espresso in lettere dalla A alla C)): tale articolata disciplina sulla valutazione è contenuta nell’art. 19 e negli Allegati e, soprattutto, nell’Allegato V –Orientamenti per la valutazione del “Dispositivo”-. Tale Allegato, costituito da 2 soli articoli, è però lungo 7 pagine fitte di norme tecniche a carattere prevalentemente prescrittivo, precise e tese a determinare un metodo di misurazione oggettivo, sia qualitativo che quantitativo, e finalizzate ad accertare il risultato, non vaghe promesse o previsioni.

Questo metodo valutativo a carattere organico e interamente finalizzato al risultato concreto, che ricorda molto nel metodo allo stringente approccio anglosassone agli appalti pubblici ( tipicizzato, ad esempio, nei Manuali del procurement della Banca Mondiale), dove l’aspetto organizzativo-gestionale degli interventi è sempre ai primi posti, combinato anche con il metodo tedesco (presente nella parte C del WOB, la regolazione nazionale degli appalti Ue della Germania) che punta tutto sulla assoluta precisione progettuale e la completezza delle specifiche tecniche “per garantirsi un buon appalto”, e pone invece in secondo piano il dato meramente giuridico-procedurale, si applica non solo al PNRR nel momento della sua approvazione, ma ( naturalmente) anche alla sua attuazione nell’intero arco della sua durata, come recita l’art. 24, par. 3, che poi aggiunge testualmente: “la Commissione sorveglierà l’attuazione per accertare il raggiungimento di “traguardi ed obbiettivi”, sia sul piano qualitativo che quantitativo”.( Si ricorda al riguardo che il Reg. fissa termini precisi per l’attuazione: gli interventi devono essere completati entro il 31/8/2026 e tutti i pagamenti ( contributi e prestiti) erogati entro il 31/12/2026!!)

Ora, che la verifica della Commissione sarà rigorosa ( ben diversa, per capirci, dalla verifica (spesso “politica”) connessa all’attuazione dei Fondi strutturali, di cui l’Italia –dati di questa settimana-- è in 19sima posizione sui 27 paesi nel programma 2013-2020,prorogato di 2 anni, con il 49% circa di spesa fatturato, per un ammontare pari a circa 10 mld, più o meno la stessa somma del Portogallo!), appare scontato, come pure scontato è il ritorno dopo il 2022 del vincolo di bilancio pubblico.

Comunque, un controllo rigoroso sull’attuazione dei PNRR lo richiede perfino il Parlamento europeo con la Dichiarazione ( preventiva!) del 10 giugno scorso formalizzata dalle Commissioni Bilancio e Mercato Interno!.

Occorre, quindi, ricordare a tutti noi che il Reg. 241, all’art.24, par. 9 e 10, prevede che il monitoraggio della Commissione può portare, in caso di carenze attuative non marginali che mettano in discussione il raggiungimento, totale o parziale, dei risultati, alla sospensione, prima ed alla riduzione, poi, del contributo e/o del prestito ( in toto o in parte) convenuto nell’impegno giuridico Commissione/Stato, per giungere, in casi gravi e reiterati e previa verifica e discussione nel Consiglio europeo, alla revoca e alla restituzione dei fondi.

A parte questi aspetti patologici che si spera rimangano una mera previsione regolamentare, ciò che è certo, è il fatto che, dovendo essere l’effetto atteso dall’attuazione di questi provvedimenti, “un effetto duraturo”( anche per non avere ripercussioni negative sul piano finanziario circa il c.d.” merito di credito” dell’Unione e dei suoi Stati membri e confermare il ruolo internazionale dell’Unione quale “potenza normativa”), i controlli dovranno essere durante l’intera durata del PNRR rigorosi, “tendenzialmente oggettivi” e con lo sguardo rivolto oltre il termine dello stesso Reg. 241, al 2030 e fino al 2050: per questo, parafrasando il felice titolo del Convegno “lo Stato c’è”, vorrei concludere con l’auspicio che “lo Stato deve continuare ad esserci”, pena gravi conseguenze per il nostro paese e per l’intera Unione.