



Recovery Plan, tra *task force* e *navigator*. Luoghi comuni ed errori da evitare

di Luciano Monti

Docente di Politiche dell'Unione europea

Policy Brief n. 19/2020

In questi giorni, per il nostro Paese, entra nel vivo la sfida della ricerca delle "competenze" necessarie a dare attuazione al Recovery Plan dell'Unione europea. In questo Policy Brief si sfatano alcuni luoghi comuni, come quello secondo cui le competenze di gestione dei fondi al livello di Stato centrale sono adeguate alla sfida del Recovery Plan, a differenza delle competenze al livello regionale che per definizione non lo sarebbero. Non solo. Numeri alla mano, si dimostra fuorviante anche l'idea che in Italia una gestione efficace dei fondi europei sia resa impossibile innanzitutto dall'impatto degli atteggiamenti truffaldini di tanti concittadini.

Se le criticità di fondo nella gestione dei fondi europei, storicamente, nascono invece nelle capacità limitate della nostra macchina amministrativa, allora è su questo fronte che occorre intervenire. A tal proposito, Luciano Monti esamina criticamente alcune proposte emerse finora nel dibattito pubblico, da quella di una task force centralizzata a quella dei navigator dei fondi europei, caratterizzate da una logica emergenziale e mediatica cui sarebbe preferibile un approccio più strutturale e di lungo termine, che prenda il via da un percorso straordinario di formazione delle nuove leve della PA.



In un precedente Policy Brief, quando il dibattito pubblico italiano sembrava monopolizzato dal vacuo *refrain* dello “spendere bene” le risorse del programma europeo NextGenerationEu (impropriamente chiamato Recovery Fund), abbiamo tentato di identificare le principali sfide che il nostro Paese avrebbe dovuto affrontare (https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2010.pdf) per riuscire a utilizzare davvero i fondi comunitari per la ripresa e la resilienza. Adesso che finalmente pare cominciato un dibattito più circostanziato sulle competenze necessarie per fare tesoro delle risorse comunitarie, proviamo invece a sfatare alcuni luoghi comuni che potrebbero portarci fuori strada.

Quando le autorità politiche e gli analisti avanzano ipotesi le più diverse su “chi” potrà far funzionare il Recovery Plan (task force, super manager, navigator, eccetera), a rigor di logica dovrebbero rispondere preliminarmente a un'altra domanda: per quale motivo rischiamo di non spendere o spendere male i fondi europei? E cosa ci ha impedito in passato di spenderli bene?

Una prima tesi, tanto diffusa quanto infondata, è che le competenze di gestione dei fondi al livello di Stato centrale siano adeguate alla sfida del Recovery Plan, mentre le competenze al livello regionale non lo siano. Nasce da un simile pregiudizio il progetto di una (ennesima) “cabina di regia” centralizzata tra Presidenza del Consiglio, ministero dell’Economia, ministero dello Sviluppo e alcuni manager che, secondo ricostruzioni di stampa, circolerebbe a Palazzo Chigi. In realtà, se studiassimo la storia recente dei Programmi Operativi Regionali (POR) finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ci accorgeremmo per esempio che la Regione Lombardia, su un miliardo di euro di fondi POR-FESR che le sono stati assegnati per il periodo 2014-2020, ha speso il 28%; il Lazio ha speso la stessa percentuale del totale, la Sicilia ancora meno (il 23%), la Campania di più (il 30%). Tendenzialmente, anche se i fondi strutturali del ciclo 2014-2020 possono essere spesi fino al 2023, le regioni italiane – senza distinzioni macroscopiche tra Nord e Sud – hanno sinora speso soltanto un terzo dei fondi loro assegnati. Un risultato dunque non incoraggiante. Ma i ministeri hanno fatto molto meglio di così? Non esattamente. Il ministero dello Sviluppo economico, per esempio, gestisce un programma chiave per il nostro Paese, il Programma Operativo Nazionale (PON) “imprese e competitività”, dotato di 3,3 miliardi, avendo speso a oggi solo il 26% dei fondi a disposizione. Nel caso del PON “ricerca e innovazione”, la percentuale di spesa dei fondi europei si ferma a oggi al 18%. Numeri alla mano, quindi, per non sprecare l’occasione del Recovery Plan, non sembra corretto cercare solo al livello di Stato centrale competenze che – secondo la vulgata – mancherebbero totalmente alle Regioni. Inoltre, una sorta di cabina di regia che collabora con le regioni già esiste ed è l’Agenzia per la Coesione territoriale istituita ai sensi dell’art. 10 del Decreto Legge n.101 del 31/08/2013, convertito con modificazioni dalla L. 30/10/2013 n. 125 e attiva nell’attuale programmazione 2014-2020.



Una seconda tesi ricorrente, per quanto fuorviante, è che in Italia una gestione efficace dei fondi europei sia resa impossibile innanzitutto dall'impatto degli atteggiamenti truffaldini di tanti concittadini. Si prenda per esempio la (corposa) torta dei fondi europei destinati all'agricoltura. Come ha scritto il Sole 24 Ore lo scorso 16 gennaio, "tra il 2006 e il 2018 su 5.620 casi sospetti segnalati dall'Italia alla Commissione Ue, sono state accertate 21 frodi sui fondi europei diretti e indiretti destinati all'agricoltura". "Un numero marginale", ha osservato la Guardia di Finanza nell'ultimo rapporto del Colaf, il Comitato nazionale per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione. "Degli altri casi - continua il Sole 24 Ore - 922 si sono subito rivelati 'non irregolari' e i rimanenti (4.677, cioè l'83%) presentavano irregolarità amministrative, molto spesso conseguenza di normative complesse e stratificate che moltiplicano le possibilità di errore". Parliamo di frodi accertate per un ammontare di 2,55 milioni di euro nell'arco di 13 anni, a fronte di finanziamenti per decine di miliardi di euro nello stesso periodo. Nel solo 2018, secondo la relazione annuale della Corte dei Conti, su un ammontare di fondi agricoli europei (FEARS e FEAGA) pari a circa 5 miliardi di euro (3,9 miliardi FEAGA + 1 miliardo FEASR), le sospette frodi ammontavano a 42,2 milioni di euro (0,8% del totale), e la frode accertata una sola. Intendiamoci, anche l'uso improprio di un singolo euro di fondi comunitari (e del contribuente) andrebbe combattuto, ma sarebbe sbagliato cercare qui "il" problema delle difficoltà italiane di spendere i fondi europei.

Dove nascono allora le principali criticità nella gestione dei fondi europei e quindi in prospettiva delle risorse del Recovery Plan? In generale, come argomentato nel precedente e già citato Policy Brief, nella nostra macchina amministrativa. Per rafforzarla, se le "cabine di regia" non sono il toccasana, non lo saranno nemmeno nuove immissioni di "navigator per i fondi Ue" come pure è stato proposto. Assumere giovani senza competenze definite e con contratti a tempo determinato, in una logica quasi emergenziale, sarebbe metodologicamente errato. Il problema dell'Italia oggi non è la mancanza di cosiddetti "euro-progettisti", né il fatto che sovente si debba ricorrere alla consulenza tecnica per competenze molto specifiche che non sono interne alla PA. Il nodo di fondo è che, dentro la PA stessa, è necessario dotarsi delle competenze per gestire processi complessi, assumendo un'ottica multidisciplinare. Le procedure unionali di finanziamento sono frutto di "procedimenti" che spesso vanno al di là dei classici steccati che separano economisti, giuristi, eccetera; si tratta di "procedimenti", inoltre, che devono avanzare con un certo ritmo per essere attuati. Se per esempio un certo prestito o sussidio sarà destinato a delle imprese, come d'altronde accadrà spesso col Recovery Plan, allora la nostra Pubblica amministrazione dovrà avere contezza delle esigenze e del funzionamento del mondo privato, altrimenti seguirà tempistiche e modelli operativi che potrebbero risultare incompatibili e dunque fatali per le aziende. Una PA all'altezza della sfida, inoltre, deve dotarsi di competenze variegata, di tipo informatico - certo - e perfino di tipo comunicativo. Task force e navigator rischiano di essere dei rattoppi a favore di telecamera. Meglio pensare a una sorta di corso-concorso nazionale, a uno sforzo formativo straordinario in cui coinvolgere anche le migliori scuole

LUISS



pubbliche e private di alta formazione, per arrivare in tempi brevi a selezionare migliaia di laureati under 35 che possano fornire la benzina che in questa fase manca alla nostra PA, così da non perdere il treno di una gestione efficace ed efficiente del Recovery Plan. Da un corso-concorso nazionale, inoltre, le Regioni dovrebbero avere la possibilità di chiamare in via prioritaria presso di sé i selezionati che siano originari dei propri territori e che magari ora stanno operando all'estero

Una scelta del genere, certo ancora da discutere e definire meglio sul piano pratico e operativo, avrebbe tra l'altro il vantaggio di poter essere attuata ricorrendo agli stessi stanziamenti del Recovery Plan dedicati a governance e assistenza tecnica, il che trasformerebbe un'occasione *una tantum* in una riforma radicale e duratura della nostra PA, dotandola di una futura classe dirigente autenticamente europea.