

Europa News



CONFCOMMERCIO
UNIONE PER L'ITALIA
DELEGATIONE PRESSO L'UNIONE EUROPEA

*“Un'Europa accessibile:
Informare, rappresentare, difendere”*

Direzione Centrale Relazioni Istituzionali e Servizi Legislativi

26.02.2021

DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA (RRF – RECOVERY E RESILIENCE FACILITY)

1. Introduzione generale

Il 18 febbraio è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale Ue il Regolamento (n. 2021/241) relativo al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF – *Recovery and Resilience Facility*).

Dal momento della pubblicazione decorre formalmente il termine per gli Stati membri per presentare i propri Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), che dovranno essere trasmessi alla Commissione entro il prossimo 30 aprile. L'Esecutivo europeo avrà due mesi di tempo per la valutazione dei PNRR (Art. 19. 1.) e poi spetterà al Consiglio, che avrà un mese per la loro approvazione finale (Art. 20. 7.).

L'RRF è il fulcro del Next Generation EU (NGEU) - il Piano istituito dalla Istituzioni europee nel corso del 2020 per fronteggiare gli effetti socioeconomici della pandemia Covid-19. La sua dotazione ammonta a 672,5 miliardi € (sui 750 miliardi complessivi del NGEU), di cui 360 miliardi in forma di prestiti e 312,5 miliardi in forma di sovvenzioni (Art. 5).

L'obiettivo dell'RRF è di fornire un sostegno finanziario ampio alle riforme e agli investimenti che gli Stati membri dovranno sostenere, sia per attenuare gli effetti della pandemia a livello socioeconomico, sia per rendere le economie dell'Unione europea più sostenibili, resilienti e più preparate ad affrontare le sfide poste dalla doppia transizione verde e digitale.

Gli Stati membri dovranno pertanto predisporre nei rispettivi PNRR un pacchetto coerente di riforme e progetti di investimento che copra sei aree di intervento:

- transizione verde;
- trasformazione digitale;
- crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani (Art. 3).

Next Generation EU (NGEU)

Per affrontare le sfide poste dalla pandemia, la Commissione europea sarà autorizzata a **contrarre prestiti**, per conto dell'Ue, **sui mercati dei capitali** fino a un importo di 750 mrd €. L'UE utilizzerà i prestiti attraverso lo strumento per la ripresa *Next Generation EU*. Il termine per il rimborso dei prestiti sarà fissato al 31 dicembre 2058. Gli importi saranno erogati tramite **sette programmi**, sotto forma di **prestiti** (360 mrd €) e **sovvenzioni** (390 mrd €):

- Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF): 672,5 mrd €
- REACT-EU: 47,5 mrd €
- Orizzonte Europa: 5 mrd €
- InvestEU: 5,6 mrd €
- Sviluppo rurale: 7,5 mrd €
- Fondo per una transizione giusta: 10 mrd €
- RescEU: 1,9 mrd €

Gli impegni giuridici saranno contratti entro il 31.12.2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31.12.2026. L'RRF e REACT-EU saranno interamente finanziati da NGEU, mentre gli altri importi saranno complementari a programmi finanziati nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale.

I Piani Nazionali dovranno essere integrati nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche del **Semestre europeo** ed essere quindi in linea con **le Raccomandazioni specifiche per Paese** che individuano le sfide principali cui ciascuno paese deve far fronte per rafforzare la propria competitività e la coesione sociale ed economica ([Art. 17. 3.](#)).

[Raccomandazioni Italia 2019](#)
[Raccomandazioni Italia 2020](#)

Essi dovranno inoltre contenere riforme ed investimenti pubblici destinati per almeno il 37% dei finanziamenti ricevuti alla transizione verde ([Art. 18. 4e](#)) e per il 20% a quella digitale ([Art. 18. 4.f](#)). Senza dimenticare che tutte le misure incluse nei PNRR dovrebbero rispettare il [principio "non arrecare un danno significativo"](#) ([Art. 5. 2.](#)), al fine di tutelare gli obiettivi ambientali dell'UE. Anche le misure già avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020, purché soddisfino i requisiti del regolamento sul Recovery Fund ([Art. 17](#)).

Per finanziare la ripresa, l'Unione europea [assumerà prestiti sui mercati finanziari](#) a tassi più favorevoli rispetto a quelli cui potrebbero accedere gli Stati membri e ridistribuirà fra gli stessi gli importi così recuperati. Perché ciò sia possibile, tutti i Parlamenti degli Stati membri dovranno ratificare la [nuova decisione \(n. 2020/2053\) relativa alle risorse proprie](#), conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Nel periodo 2021-2026, l'RRF assicurerà all'Italia circa 65,4 mrd € di sovvenzioni e 127,6 mrd € di prestiti, ovvero un ammontare complessivo di 193 miliardi €.

2. I fondi Recovery: quali sono e con che modalità vengono erogati

2.1 Le sovvenzioni a fondo perduto

Le modalità di quantificazione e di ripartizione fra i singoli paesi dei finanziamenti a fondo perduto previsti dal Fondo sono individuate dagli articoli 11 e 12 del regolamento.

In particolare, i contributi concessi a ciascuno Stato membro a titolo di sovvenzioni, che complessivamente ammontano a circa 312 miliardi di euro, verranno ripartiti per il 70% sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di disoccupazione ([Art. 11, comma 1, lett. a](#)). Fino al 31 dicembre 2022 la Commissione mette a disposizione degli Stati membri il 70 % di detto importo ([Art. 12](#)), mentre il restante 30% verrà messo a disposizione nel corso del 2023.

Per il calcolo del restante 30% delle sovvenzioni spettanti agli Stati membri, oltre ai criteri innanzi menzionati, si farà riferimento alla variazione del PIL nel 2020 e della variazione aggregata del PIL per il periodo 2020-2021, calcolati sulla base delle previsioni di autunno 2020 della Commissione ([Art. 11, comma 1, lett. b](#)), ma è anche previsto che tale importo sia aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro, sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati economici effettivi ([Art. 11, comma 2](#)).

Previo adozione dei rispettivi PRR entro il 31 dicembre 2021 da parte del Consiglio è previsto che la Commissione possa erogare un **prefinanziamento a titolo di anticipo**, per un importo fino al 13 % dei sussidi a fondo perduto richiesti ed approvati con il PNRR, oltre che fino al 13 % dei fondi richiesti a titolo di prestito ([Art. 14](#)), erogando i relativi fondi entro due mesi dalla adozione da parte della Commissione del relativo Impegno giuridico ([Art. 13](#)).

Gli importi erogati a titolo di anticipo sui sussidi o sui prestiti, verranno poi calcolati ai fini delle attribuzioni complessive del Fondo Recovery a ciascuno stato membro, detraendo i relativi importi e richiedendo la restituzione di eventuali residui.

2.2 I prestiti

Per l'attuazione dei rispettivi PNRR, gli Stati Membri possono chiedere, oltre all'assegnazione di contributi a fondo perduto, anche l'assegnazione di prestiti (fino ad un totale di 360 mrd €). La richiesta di accesso ai prestiti può essere avanzata dagli Stati Membri sia contestualmente alla presentazione del proprio PNRR, sia in un momento successivo, unitamente alla necessaria revisione del proprio PNRR, ma non oltre il 31 agosto 2023 (Art. 14).

Nella richiesta di prestiti, gli Stati Membri dovranno chiarire i motivi della richiesta, giustificati dai fabbisogni finanziari più elevati connessi a riforme e investimenti supplementari, nonché le riforme e gli investimenti supplementari a cui gli stessi saranno finalizzati (Art. 14, comma 3).

I fondi erogati a titolo di prestito non potranno essere superiori alla differenza tra i costi totali del piano per la ripresa e la resilienza e il contributo finanziario massimo ottenuto a titolo di assegnazione a fondo perduto e in ogni caso non potrà eccedere il 6,8 % del RNL nel 2019 dello Stato che lo richieda (Art. 14, commi 4 e 5), salvo il ricorrere di circostanze eccezionali (Art. 14, comma 6).

I prestiti verranno erogati a rate, in base all'effettivo stato di realizzazione degli impegni per i quali sono stati erogati (Art. 20, par. 5, lett. h).

Le richieste di prestito degli Stati Membri sono valutate dalla Commissione, che le sottopone quindi al Consiglio per l'approvazione finale, unitamente alla propria valutazione in cui si esprime sulla sussistenza dei requisiti di ammissibilità, oltre che sulla ragionevolezza e plausibilità della richiesta e delle iniziative che con essi, i singoli Stati membri richiedenti, intendono realizzare. Il Consiglio adotta quindi una decisione di esecuzione, sulla base della quale la Commissione conclude un accordo di prestito con lo Stato membro interessato (Art. 15).

Tale accordo, contiene tutti i dettagli del rapporto di credito e in particolare: l'importo del prestito in euro e, se del caso, l'importo del prestito prefinanziato; la scadenza media; la formula di fissazione del prezzo e il periodo di disponibilità del prestito; il numero massimo di rate e il piano di rimborso; gli altri elementi necessari per l'attuazione del prestito in relazione alle riforme e ai progetti di investimento interessati.

3. I Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)

Per accedere ai finanziamenti previsti dal Recovery fund, gli Stati Membri dovranno predisporre e vedere approvati dei dettagliati Piani nazionali per la ripresa e la resilienza e i loro eventuali aggiornamenti (Art. 18). Questi dovranno essere adeguatamente motivati e giustificati, spiegando in particolare il modo in cui, considerate le misure in esso contenute, il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata ed efficace alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato al raggiungimento degli obiettivi del Fondo Recovery.

Non basteranno enunciazioni generiche, ma occorreranno spiegazioni dettagliate del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione, nonché una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali dell'UE e del modo in cui le misure previste sono in grado di contribuire: alla transizione verde, compresa la biodiversità;

alla transizione digitale, indicando anche i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026 e la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti presentati nel piano.

Nel Piano dovranno essere anche previste adeguate modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci delle misure in esso contenute ed una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi.

Nel preparare i loro piani per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di organizzare uno scambio di buone pratiche al fine di consentire agli Stati membri richiedenti di beneficiare dell'esperienza di altri Stati, e possono inoltre chiedere assistenza tecnica nell'ambito dello [Strumento di sostegno tecnico](#).

I singoli Piani nazionali e i loro eventuali aggiornamenti sono sottoposti alla Commissione UE che, dopo averne valutato attentamente i contenuti e la corrispondenza degli stessi a quanto indicato dal Regolamento, entro due mesi dalla presentazione ufficiale, formulerà una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio ([Art. 19](#)).

Nel valutare i PNRR la Commissione agirà in stretta collaborazione con lo Stato membro e potrà formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari, che verranno discusse con gli Stati, i quali potranno anche modificare i piani dopo la presentazione ufficiale per adeguarli alle osservazioni ricevute e concordate con la Commissione.

La proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi e i contributi finanziari calcolati, gli eventuali prestiti richiesti dal singolo Stato e le relative condizioni.

La Commissione ha pubblicato un [aggiornamento delle linee guida destinato agli Stati membri](#) che sottolinea che i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) dovrebbero essere chiari, realistici, specifici, misurabili, raggiungibili e con un limite temporale. Il documento include esempi di obiettivi relativi alla transizione verde e digitale, al mercato del lavoro, all'istruzione, alla salute e alle politiche sociali, alle politiche settoriali, alla pubblica amministrazione, alle finanze pubbliche e alla tassazione, e al contesto imprenditoriale. La seconda parte delle linee guida aggiornata include anche informazioni sugli obiettivi generali e la coerenza dei piani, una descrizione delle riforme e degli investimenti, e informazioni sulla complementarità e l'attuazione dei piani.

I PNRR devono basarsi sui sei pilastri, rispettare le Raccomandazioni per Paese (2019-2020), affrontare le sette iniziative comuni (*Power up, Renovate, Recharge and Refuel, Connect, Modernise, Scale-up, Reskill and upskill*) descrivendone le riforme e gli investimenti in modo dettagliato. Tematiche trasversali devono aggiungersi e dovranno rispondere alle proprie sfide nazionali: parità di genere, l'uguaglianza formale e sostanziale a prescindere dall'etnia, il credo religioso, l'età, l'orientamento sessuale, le disabilità.

Strumento di sostegno tecnico (TSI, Technical Support Instrument)

IL TSI, successore del programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) coordinato dalla Commissione, garantirà che quest'ultima possa continuare a fornire consulenza mirata sul terreno e a sostenere gli Stati membri nel miglioramento della loro capacità istituzionale e amministrativa per elaborare e attuare riforme a favore della crescita. L'obiettivo è di assistere le autorità nazionali nella preparazione, la modifica, l'attuazione e la revisione dei piani nazionali, necessari per ricevere il sostegno previsto dal Recovery. Nel testo vengono elencate alcune azioni chiave da implementare: la digitalizzazione delle strutture amministrative e dei servizi pubblici (in particolare sanità, istruzione o sistema giudiziario), la creazione di politiche per aiutare le persone a riqualificarsi per il mercato del lavoro e la costruzione di sistemi assistenziali resilienti e capaci di fornire una risposta coordinata. Un unico archivio pubblico online, gestito dalla Commissione europea, fornirà le informazioni sulle azioni che rientrano tra le competenze del TSI. Lo strumento disporrà di un bilancio complessivo di 864 milioni € (periodo 2021-2027).

I traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) previsti dal Piano sia per gli investimenti che per le riforme, dovranno essere completati entro e non oltre il 31 agosto 2026. Il Consiglio adotta le decisioni di esecuzione conformemente alla proposta di valutazione della Commissione entro quattro settimane dall'adozione della stessa (Art. 20).

L'articolo 21 del regolamento disciplina anche la possibile revisione dei PNRR nel caso in cui la realizzazione dello stesso sia impedita, in tutto o in parte, da circostanze oggettive sopravvenute alla sua definizione e approvazione. In tal caso lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio, proponendo un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza. Verificata l'effettiva sussistenza dei motivi che ne abbiano resa necessaria la modifica, la Commissione valuta il nuovo piano, entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta.

Se invece ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione può respingere la richiesta, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione.

Entro il 31 luglio 2022 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del Recovery Fund (Art. 16), che dovrà contenere: a) una valutazione della misura in cui l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza è in linea con l'ambito di applicazione e contribuisce all'obiettivo generale del fondo stesso; b) una valutazione quantitativa del contributo dei piani per la ripresa e la resilienza al raggiungimento degli obiettivi climatici, digitali e per ciascuno dei sei pilastri di cui all'articolo 3 del regolamento; c) lo stato di attuazione dei piani nazionali. La commissione competente del Parlamento europeo può invitare la Commissione a presentare i principali risultati della relazione di riesame nel contesto del dialogo sulla ripresa e la resilienza (Art. 26).

Task Force Ue di sostegno agli Stati membri

La task force per la ripresa e la resilienza (RECOVER) è stata istituita il 16 agosto 2020 in seno al Segretariato generale della Commissione europea. [RECOVER](#) ha la responsabilità di dirigere l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di coordinare il semestre europeo. RECOVER riferisce alla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen.

RECOVER opera in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione al fine di:

- coordinare il sostegno agli Stati membri nell'elaborazione dei loro piani di ripresa e resilienza;
- impegnarsi con gli Stati membri per garantire che i piani notificati siano conformi ai requisiti normativi stabiliti dalla legislazione e che le iniziative di riforma e di investimento proposte conseguano gli obiettivi della duplice transizione verde e digitale, della ripresa e della resilienza;
- preparare gli atti di esecuzione necessari per l'approvazione dei piani;
- valutare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei piani e analizzare le relazioni periodiche previste dalla legislazione;
- coordinare il Semestre europeo in questo periodo di tempo.

Confcommercio – Imprese per l'Italia
Delegazione presso l'Unione europea
Dir. Centrale Relazioni Istituzionali e Servizi Legislativi
Avenue Marnix, 30 - 6° piano
B-1000 Bruxelles

Tel: [+32 2 289 62 30](tel:+3222896230)
Fax: [+32 2 289 62 35](tel:+3222896235)
E-mail: delegazione@confcommercio.eu