



Garantire la corretta programmazione  
e la rigorosa gestione  
delle risorse pubbliche

## LA RISPOSTA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE ALLA PANDEMIA DI COVID-19

### Il programma NGEU e i Piani nazionali

2019

2020

**2021**

2022





*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*  
*DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO*  
*Servizio Studi Dipartimentale*

La risposta delle Istituzioni europee  
alla pandemia di Covid -19

Il programma NGEU  
e i Piani nazionali

Roma, dicembre 2021



## INDICE

Premessa .....	1
<b>CAPITOLO 1 - LA PANDEMIA DI COVID-19: GLI EFFETTI SOCIO-ECONOMICI E LA RISPOSTA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE .....</b>	<b>5</b>
1.1 - Gli effetti sanitari e le politiche di contenimento .....	5
1.1.1 - Una crisi sanitaria mondiale .....	5
1.1.2 - Gli effetti sanitari .....	8
1.1.3 - La campagna di vaccinazione e le politiche di contenimento .....	10
1.2 - Gli effetti della pandemia sull'economia e sulla finanza pubblica .....	12
1.2.1 - Effetti sul PIL e sui consumi.....	12
1.2.2 - Effetti sul mercato del lavoro .....	14
1.2.3 - Effetti sulla finanza pubblica.....	15
1.3 - La risposta dell'Unione europea a sostegno della ripresa e il Programma Next Generation EU.....	19
1.3.1 - I dispositivi di sostegno alla ripresa elaborati delle Istituzioni europee .....	19
1.3.2 - La dimensione delle risorse del Next Generation EU e i criteri di riparto .....	20
1.3.3 - Il processo di implementazione della disciplina europea del Recovery and Resilience Facility .....	24
1.3.4 - Il procedimento di approvazione dei Piani nazionali previsto nel Regolamento .....	27
<b>CAPITOLO 2 - IL REGOLAMENTO DEL RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY E LE LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE EUROPEA .....</b>	<b>31</b>
2.1 - Le Linee guida della Commissione europea per la predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza .....	31
2.1.1 - Obiettivi generali e coerenza del piano (Sezione 1) .....	31
2.1.2 - Descrizione delle riforme e degli investimenti (Sezione 2) .....	33
2.1.3 - Aspetti di complementarietà legati all'implementazione dei piani (Sezione 3).....	34
2.1.4 - Analisi di impatto (Sezione 4).....	38
2.2 - La struttura di governance .....	39
2.2.1 - Capacità amministrativa .....	40
2.2.2 - Coordinamento.....	41
2.2.3 - Consultazioni.....	41
2.2.4 - Controlli e audit.....	42
2.2.5 - Comunicazione .....	42
2.3 - I criteri di valutazione dei piani nazionali da parte della Commissione europea .....	43
<b>CAPITOLO 3 - IL PIANO ITALIANO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) .....</b>	<b>47</b>

3.1 - Le risorse finanziarie e la relativa allocazione .....	47
3.2 - La struttura di governance .....	51
3.3 - Riforme e raccomandazioni della Commissione europea .....	54
3.3.1 - Le riforme .....	54
3.3.2 - Le Country Specific Recommendations dei cicli del Semestre europeo 2019 e 2020 .....	54
<b>CAPITOLO 4 - I PIANI NAZIONALI DI ALCUNI PAESI DELL'UE .....</b>	<b>59</b>
4.1 La dimensione delle risorse finanziarie e le fonti di finanziamento.....	59
4.2 Gli impieghi delle risorse del RRF .....	62
4.3 La struttura di governance nei Piani nazionali di altri Paesi dell'UE .....	70
<b>CAPITOLO 5 - GLI ESITI DELLA VALUTAZIONE DEI PIANI DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA.....</b>	<b>77</b>
5.1 I Piani nazionali presentati dai Paesi membri, valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio .....	77
5.2 La valutazione del Piano nazionale dell'Italia (PNRR) .....	80

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1 - Definizione e implementazione del Regolamento del Recovery and Resilience Facility: le fasi del procedimento e il ruolo delle istituzioni coinvolte .....	26
Tab. 2 - Definizione e implementazione del Regolamento del Recovery and Resilience Facility: le principali fonti documentali .....	26
Tab. 3 - Criteri di valutazione - indicatori, ambito di applicazione e rating .....	44
Tab. 4 - Country Specific Recommendations 2019 e Valutazioni della Commissione europea - Italia.....	57
Tab. 5 - Country Specific Recommendations 2020 - Italia .....	58
Tab. 6 - Allocazioni delle risorse per macro-area e componente .....	65
Tab. 7 - Stato dell'Iter di presentazione, valutazione e approvazione dei Piani.....	78
Tab. 8 - Risultati della valutazione dei Piani nazionali da parte della Commissione europea .....	79
Tab. 9 - Copertura dei sei pilastri del dispositivo da parte delle componenti del PNRR .....	81
Tab. 10 - Mappatura delle sfide per paese individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese 2019-2020 e nelle componenti del PNRR .....	83

## INDICE DELLE FIGURE

Fig. 1 - Diffusione dei contagi .....	6
Fig. 2 - Test effettuati .....	7
Fig. 3 - Tasso di positività.....	7
Fig. 4 - Occupazione delle terapie intensive .....	8
Fig. 5 - Numero di ospedalizzazioni.....	8
Fig. 6 - Decessi giornalieri per milione di abitanti .....	9
Fig. 7 - Terapie intensive, ospedalizzazioni e decessi in Italia.....	9
Fig. 8 - Andamento della campagna di vaccinazione.....	10
Fig. 9 - Stringency index – indice di limitazione al movimento e chiusura delle attività .....	11
Fig. 10 - Misure di contenimento ed effetti sanitari della pandemia in Italia .....	12
Fig. 11 - Effetti della pandemia sul PIL dei Paesi dell’UE.....	13
Fig. 12 - Effetti della pandemia sui consumi dei Paesi dell’UE .....	14
Fig. 13 - Tasso di occupazione, incidenza della disoccupazione e tasso di inattività nei Paesi dell’UE – variazione del 2020 rispetto al 2019 .....	15
Fig. 14 - Debito pubblico in rapporto al PIL nei paesi dell’UE– Anni 2019 e 2020 .....	16
Fig. 15 - Deficit in rapporto al PIL nei Paesi dell’UE – Anni 2019 e 2020.....	17
Fig. 16 - Andamento trimestrale del rapporto deficit /PIL in alcuni Paesi dell’UE .....	17
Fig. 17 - Spesa pubblica totale nominale e per prestazioni sociali in denaro nei Paesi dell’UE – Anno 2020 (variazione tendenziale).....	18
Fig. 18 - Entrate totali e Imposta sul Valore Aggiunto (IVA) nei Paesi dell’UE - Anno 2020 (variazione tendenziale) .....	19
Fig. 19 - Allocazione delle risorse del Next Generation EU per programma (in mld di euro) .....	22
Fig. 20 - Allocazione dei sussidi del Recovery and Resilience Facility (in mld di euro) .....	23
Fig. 21 - Allocazione dei prestiti del Recovery and Resilience Facility (in mld di euro) .....	24

Fig. 22 – Definizione e implementazione del Recovery and Resilience Facility e del Regolamento .....	25
Fig. 23 - Procedimento di monitoraggio e valutazione dei piani nazionali .....	29
Fig. 24 - Linee guida per la compilazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.....	39
Fig. 25 - Le principali funzioni della Struttura di governance.....	40
Fig. 26 - Le risorse del PNRR (in mld di euro).....	47
Fig. 27 - Allocazione delle risorse del PNRR per Missione (M) - Valori in mld di euro.....	48
Fig. 28 - Allocazione delle risorse del PNRR per missione (M) e componente (C) - in mld di euro .....	50
Fig. 29 - La struttura di governance del PNRR .....	53
Fig. 30 - Il modello di organizzazione e funzionamento del PNRR.....	53
Fig. 31 - Le allocazioni per programma delle risorse del PNRR - Confronto con altri stati membri .....	61
Fig. 32 - Le risorse del RRF nei Piani nazionali e gli investimenti fissi lordi del Settore pubblico nel periodo 2014-2019 - Confronto fra alcuni Stati membri (in mld di euro) .....	62
Fig. 33 - Composizione dei Piani nazionali classificati secondo le tre macro-aree: Ecologia e ambiente, Digitalizzazione e crescita intelligente e Coesione e resilienza .....	63



## Premessa

L'11 marzo del 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di pandemia dovuto al virus SARS-CoV-2, conosciuto anche come Covid-19. In quei giorni, la maggior parte dei paesi avanzati dei diversi continenti vedevano registrare un'impennata di casi di infezione, di ospedalizzazioni e di decessi causati da questo nuovo virus.

La pandemia di Covid-19 ha comportato, oltre a una crisi sanitaria globale, importanti implicazioni economiche e sociali con effetti devastanti e profondi per molti paesi, in tutto il mondo. Nel contesto dell'Unione europea si è registrata, nel 2020, una forte contrazione del PIL, pari mediamente al 5,9%, che ha coinvolto la quasi totalità dei paesi membri. In testa alla classifica si posizionano la Spagna e la Grecia, con un calo, rispettivamente del 10,8% e del 9%, seguite dall'Italia, con una riduzione dell'8,9%.

Nel secondo trimestre del 2020, quando il Covid-19 si è diffuso in tutta l'Unione europea, con conseguente inasprimento delle misure restrittive che hanno portato alla chiusura totale o parziale di molte attività economiche, la contrazione del PIL è stata del 13,7% a livello di UE, con un picco di oltre il 21% per la Spagna.

A seguito della diffusione della pandemia, le Istituzioni europee hanno elaborato proposte comuni per far fronte alle ingenti conseguenze sanitarie, economiche e sociali e per fornire il sostegno finanziario necessario a mitigare gli effetti sulle popolazioni e sulle attività produttive delle misure di contenimento del contagio varate dai governi nazionali.

Oltre alla politica monetaria accomodante della Banca Centrale Europea, che ha esteso l'utilizzo di strumenti non convenzionali per la durata dell'emergenza, altre istituzioni e organismi europei hanno proposto e introdotto misure *ad hoc*, secondo le rispettive competenze, per supportare gli stati membri negli interventi di sostegno ai sistemi sanitari e alla mitigazione dell'impatto economico e sociale dovuto al propagarsi del contagio e alle misure di contenimento rese via via necessarie.

In tale prospettiva, il programma *Next Generation EU* (NGEU), di cui fanno parte il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e altri dispositivi nuovi o già esistenti (*ReactEU*, *InvestEU* e *Just Transition Fund*), ha rappresentato l'intervento più ingente e innovativo sotto il profilo delle risorse coinvolte, delle condizionalità di accesso e delle modalità di finanziamento.

Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse mobilitate, il programma NGEU ha stanziato fondi per 806,9 miliardi di euro, di cui 723,8 miliardi sono iscritti al RRF. Di questi ultimi, 338 miliardi sono concessi sotto forma di sussidi mentre 385,8 miliardi sono messi a disposizione sotto forma di prestiti, a cui i paesi membri possono accedere entro un limite massimo stabilito per ciascuno di essi.

L'accesso alle risorse è, tuttavia, subordinato al rispetto di precise condizionalità articolate su tre livelli: il perseguimento di obiettivi comuni a livello europeo in termini di sostenibilità ambientale e transizione digitale, l'adozione di riforme volte a corrispondere alle raccomandazioni del Consiglio specifiche per paese e la programmazione e rendicontazione delle risorse secondo obiettivi di *performance* oltre che di spesa.

Sotto il profilo dell'approvvigionamento delle risorse, i dispositivi previsti rappresentano una prima realizzazione di proposte lungamente dibattute a livello europeo, con particolare riferimento alla creazione di meccanismi di mutualizzazione del debito pubblico tra i paesi membri, con l'emissione di titoli garantiti dall'Unione europea, e alla definizione di dispositivi di supporto comuni da attivare in caso di *shock* simmetrici. I dispositivi previsti hanno una durata limitata, ma dall'esito di tali iniziative dipenderanno le sorti dei percorsi intrapresi per il rafforzamento dei meccanismi di integrazione dei paesi membri all'interno dell'Unione europea.

Il procedimento di definizione del quadro regolatorio del RRF ha avuto inizio con le istanze della Commissione europea che hanno assunto la forma giuridica di proposte di regolamento, le quali sono state successivamente discusse, vagliate e modificate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Il Regolamento definitivo del RRF è stato approvato dal Parlamento europeo il 10 febbraio 2021, ed è stato adottato dal Consiglio europeo due giorni dopo e, successivamente, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18 febbraio come Regolamento (UE) 2021/241.

Il 25 aprile 2021, il Governo italiano ha trasmesso al Parlamento il testo definitivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che è stato poi oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Successivamente, il 30 aprile, il PNRR è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea, in linea con la scadenza prevista.

Secondo la procedura stabilita dal Regolamento, la Commissione europea predispone e pubblica le proprie valutazioni sui Piani nazionali dei Paesi membri entro due mesi dalla presentazione e le sottopone all'approvazione del Consiglio europeo (EcoFin). La valutazione del PNRR è stata pubblicata dalla Commissione il 22 giugno 2021 e Consiglio europeo l'ha approvata nella seduta del 13 luglio 2021.

Finora, ventisei paesi hanno presentato il loro Piano nazionale, di cui ventidue sono già stati valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio europeo. Non risultano, invece, ancora approvati i Piani nazionali di Bulgaria, Polonia, Svezia e Ungheria. Solo i Paesi Bassi non hanno ancora presentato ufficialmente il proprio Piano.

Nel complesso, sono stati già approvati Piani nazionali per un ammontare complessivo di risorse programmate pari a circa 445 miliardi di euro, equivalenti al 61% dei fondi complessivamente stanziati con il dispositivo del RRF, sotto forma sia di sussidi che di prestiti.

Con l'approvazione dei piani da parte del Consiglio europeo, si è proceduto alla effettiva erogazione dei fondi. A tal fine, ogni paese beneficiario ha dovuto sottoscrivere, con l'Unione europea, un contratto con il quale si è impegnato, a fronte dei sussidi e dei finanziamenti accordati, a realizzare le riforme e gli investimenti previsti nel piano, nei tempi e secondo le modalità di attuazione e rendicontazione concordati. A partire dall'estate 2021, i Paesi titolari dei Piani già approvati hanno stipulato i relativi contratti e hanno, quindi, ricevuto la prima *tranche* di risorse, a titolo di acconto.

In relazione agli aspetti fin qui delineati, il Rapporto intende ripercorrere, con l'ausilio di opportuni indicatori, le fasi di diffusione della pandemia in Italia e le conseguenze economiche, sociali e finanziarie che ne sono seguite, anche in comparazione con gli andamenti registrati in altri Paesi europei. Vengono qui proposte analisi e approfondimenti relativi alla risposta delle Istituzioni europee alla crisi pandemica con particolare riferimento al processo di definizione del quadro regolatorio del programma

*Next Generation EU* e ai criteri di programmazione e rendicontazione delle risorse del RRF. Viene, quindi, analizzato il Piano italiano (PNRR), sia in relazione alla dimensione e programmazione delle risorse coinvolte che alla struttura di *governance* adottata, favorendo opportuni confronti con i Piani nazionali stilati da altri Paesi dell'Unione europea. Infine, il Rapporto dà conto dei criteri di valutazione dei Piani nazionali da parte della Commissione europea e degli esiti relativi ai Piani finora presentati.



# CAPITOLO 1 - LA PANDEMIA DI COVID-19: GLI EFFETTI SOCIO-ECONOMICI E LA RISPOSTA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

## *1.1 - Gli effetti sanitari e le politiche di contenimento*

### *1.1.1 - Una crisi sanitaria mondiale*

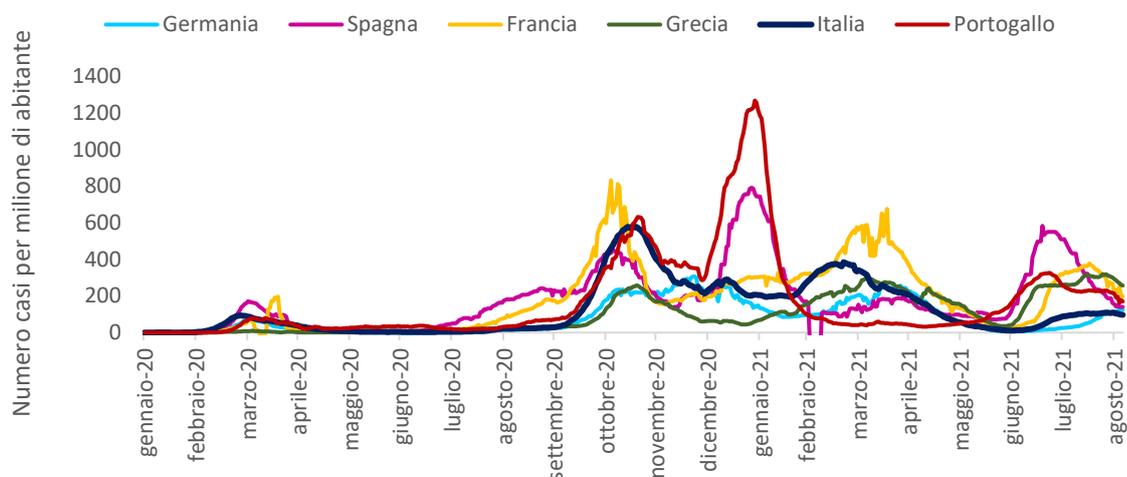
Il primo focolaio di Covid-19 è stato registrato nel dicembre 2019 a Wuhan, Provincia di Hubei, Cina. Un mese dopo, casi di Covid-19 sono stati individuati in Europa e negli Stati Uniti. Ma è solo a partire da marzo 2020, con l'introduzione di misure specifiche di tracciamento, che si è iniziato a registrare un incremento imponente di casi in tutto il mondo.

L'andamento dell'epidemia si cadenza in diverse fasi, denominate "ondate" di contagio, la cui numerosità e durata è variabile da paese a paese. Ciò è vero non solo riguardo la diversa esposizione alla diffusione del virus ma anche in relazione alla tempistica e alla pervasività delle misure di contrasto varate.

In modo molto schematico e semplificato si possono individuare, con riferimento ai principali paesi europei, tre momenti significativi: una prima fase che va da marzo a maggio 2020; una seconda fase che si colloca nell'autunno dello stesso anno; una terza fase, infine, che interessa i primi mesi del 2021, la quale tende, successivamente, ad attenuarsi e differenziarsi in funzione della tempestività e speditezza delle campagne vaccinali condotte dai singoli paesi.

La **Fig. 1** mostra l'andamento della diffusione dei contagi in alcuni paesi dell'UE. I dati dei contagi relativi all'Italia vengono messi a confronto con quelli di Germania, Francia, Grecia e Portogallo. L'indicatore utilizzato nel grafico misura il numero dei casi di infezione da Covid-19 riscontrati per ogni milione di abitanti.

Fig. 1 - Diffusione dei contagi



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/><sup>1</sup>

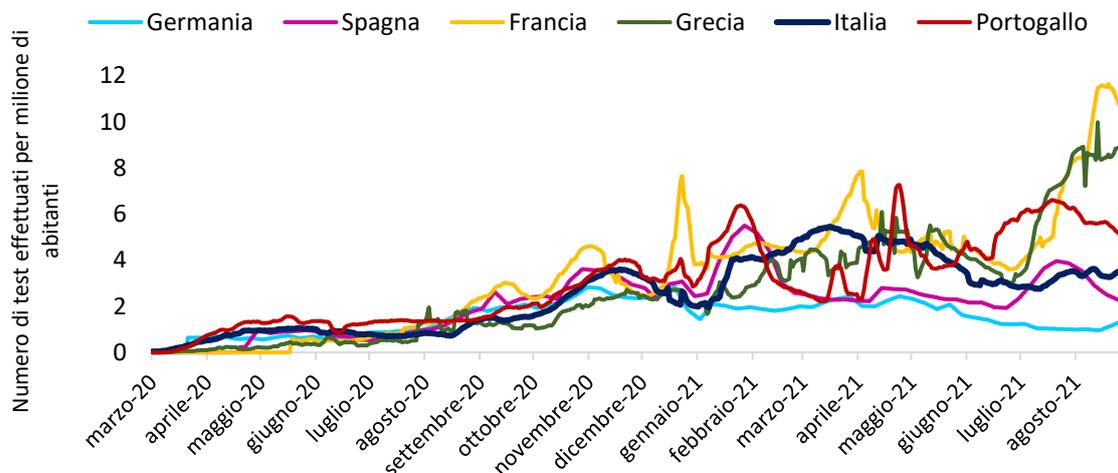
Dal grafico si evince come il percorso della pandemia in Italia si sia mosso in linea con quello degli altri Paesi europei a confronto, mantenendo generalmente una posizione intermedia e quasi mai collocandosi in posizione estrema. In Italia, le fasi di maggiore criticità, in termini relativi rispetto agli altri paesi, si sono registrate all'inizio della prima ondata e, poi, attorno ad ottobre del 2020 e a febbraio del 2021. Tuttavia, nei mesi estivi del 2021, la situazione italiana è andata migliorando ed è risultata, assieme a quella della Germania, fra le più favorevoli nel confronto con gli altri paesi esaminati.

Vale sottolineare che il numero dei casi di infezione registrati è fortemente influenzato dal numero di test effettuati. Questi ultimi hanno visto una stabilizzazione nella loro dinamica di crescita solo a partire dall'autunno del 2020. Ciò ha reso, quindi, scarsamente confrontabili i dati sui contagi del primo semestre 2020 con quelli del periodo successivo.

La Fig. 2 mostra il numero di test effettuati per Paese. Come si può vedere la capacità di effettuare test risultava fortemente inferiore nella prima ondata di contagi rispetto alla seconda e alla terza. Inoltre, si evidenzia come la Francia e la Grecia, e in misura minore la Spagna, abbiano aumentato sensibilmente la loro capacità di effettuare test durante i mesi estivi del 2021 mentre, negli altri Paesi, il numero dei test effettuati è stato sostanzialmente stabile o in leggera flessione.

<sup>1</sup> Il dataset Covid-19 elaborato da *Our World in Data* utilizza diverse fonti provenienti da centri di ricerca internazionali (es: John Hopkins University, Oxford Government Response Tracker) e autorità nazionali e internazionali (es: WHO, Ministeri della Salute, Protezione civile). Per maggiori di dettagli si rimanda alla pagina web: <https://ourworldindata.org/coronavirus-source-data>

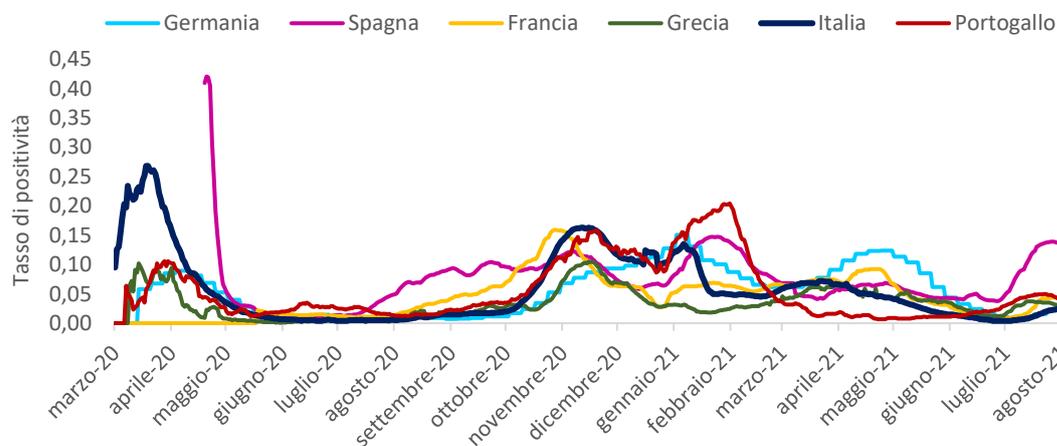
Fig. 2 - Test effettuati



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

La suddivisione in fasi dell'evoluzione del contagio risulta, quindi, più evidente se si analizza la dinamica del tasso di positività, definito come il rapporto fra il numero di casi di infezione da Covid-19 (test positivi) sul totale dei test effettuati. L'evoluzione dell'indicatore è riportata nella Fig. 3.

Fig. 3 - Tasso di positività



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

Come si vede dal grafico, in tutti i paesi a confronto, la fase iniziale della pandemia mostra un'incidenza dei casi di positività rispetto al numero di test effettuati assai più elevata rispetto a quella registrata nelle fasi successive, pur in presenza di un numero di casi accertato assai meno numeroso.

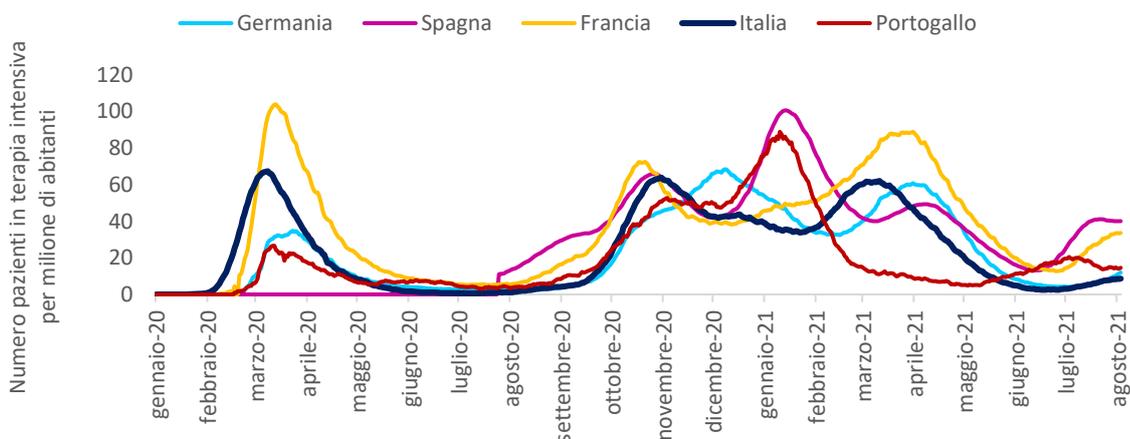
Questa fase è stata caratterizzata, fra l'altro, da una forte concentrazione territoriale dei contagi ("focolai") all'interno dei singoli paesi, con aree fortemente colpite ed altre sostanzialmente indenni. In questa fase l'incidenza dei contagi in Italia è risultata più del doppio di quella della Francia, della Germania e del Portogallo. Tuttavia, la posizione dell'Italia è migliorata notevolmente, in termini relativi, nelle fasi successive di

recrudescenza dell'infezione, in cui si è collocata in una posizione sensibilmente più favorevole, soprattutto nell'estate del 2021.

### 1.1.2 - Gli effetti sanitari

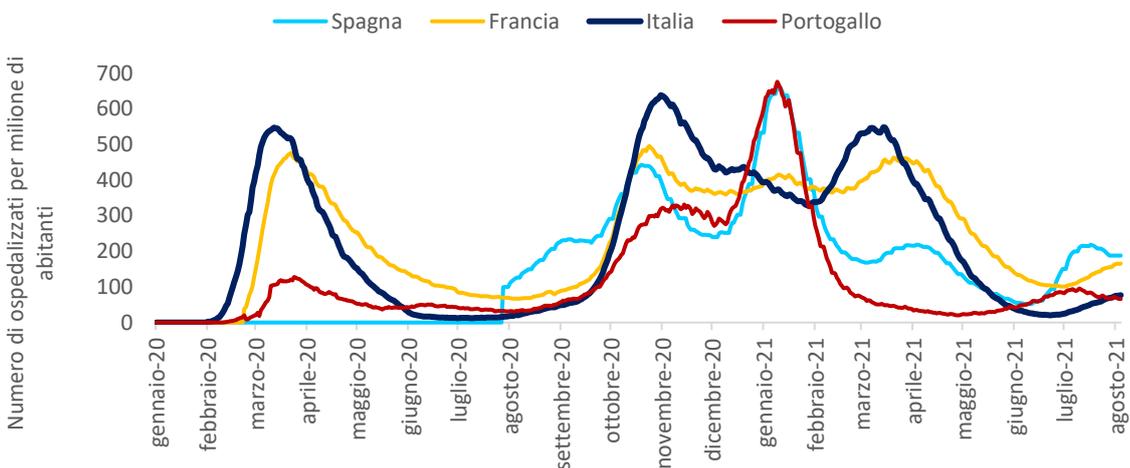
La diffusione del contagio ha avuto due imponenti e dirette conseguenze. La prima è stata quella di aumentare fortemente la domanda di posti letto negli ospedali, sia dell'area medica che delle terapie intensive; la seconda conseguenza ha riguardato l'aumento dei decessi di pazienti affetti da Covid-19, come evidenziato nelle successive **Figg. 4, 5 e 6**.

**Fig. 4 - Occupazione delle terapie intensive**



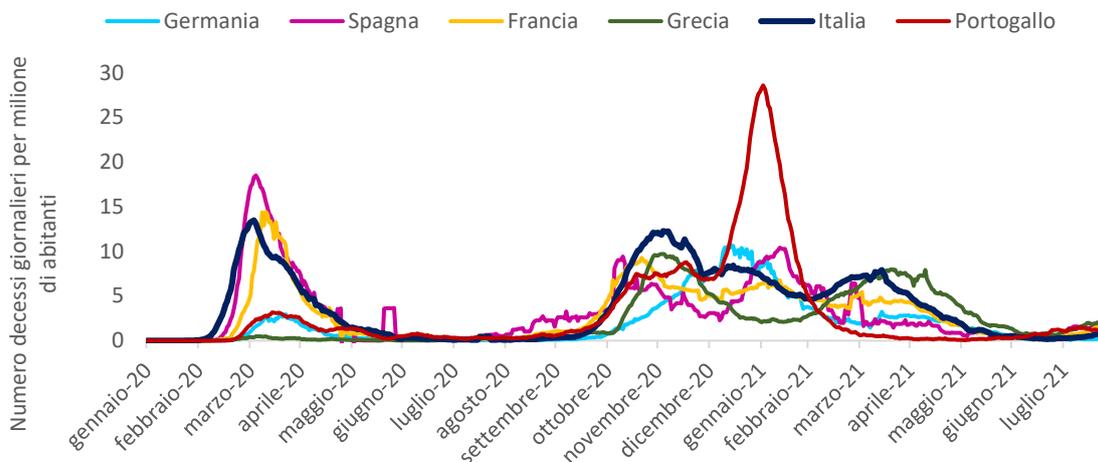
Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

**Fig. 5 - Numero di ospedalizzazioni**



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

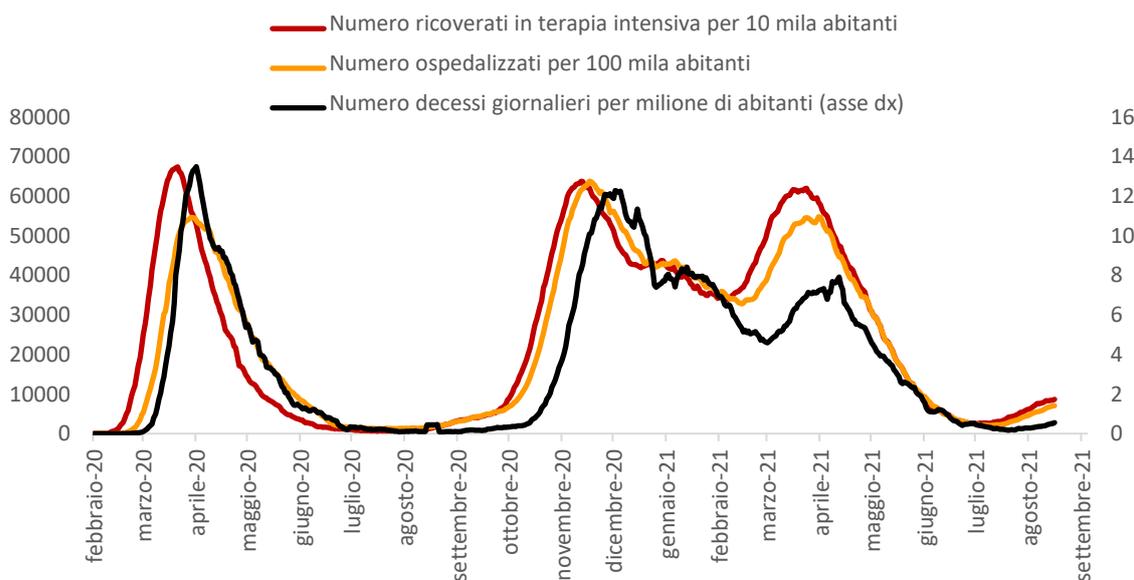
Fig. 6 - Decessi giornalieri per milione di abitanti



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

I tre indicatori seguono, ovviamente, la tempistica e l'intensità con cui le ondate di contagio si sono succedute nei diversi paesi e risultano fortemente correlati fra loro. Quest'ultimo aspetto è reso evidente nella Fig. 7 dove, per l'Italia, vengono messe a confronto le ospedalizzazioni in area medica e in terapia intensiva, e il numero di decessi giornalieri. Dal raffronto fra le curve, si vede chiaramente come i decessi seguano, in maniera abbastanza fedele, l'andamento dei ricoveri in terapia intensiva con un ritardo temporale di circa 15-20 giorni. Tale corrispondenza si attenua solo a partire da febbraio-marzo 2021 con il progredire della campagna vaccinale diretta, prioritariamente, alle persone fragili e più esposte al contagio.

Fig. 7 - Terapie intensive, ospedalizzazioni e decessi in Italia



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

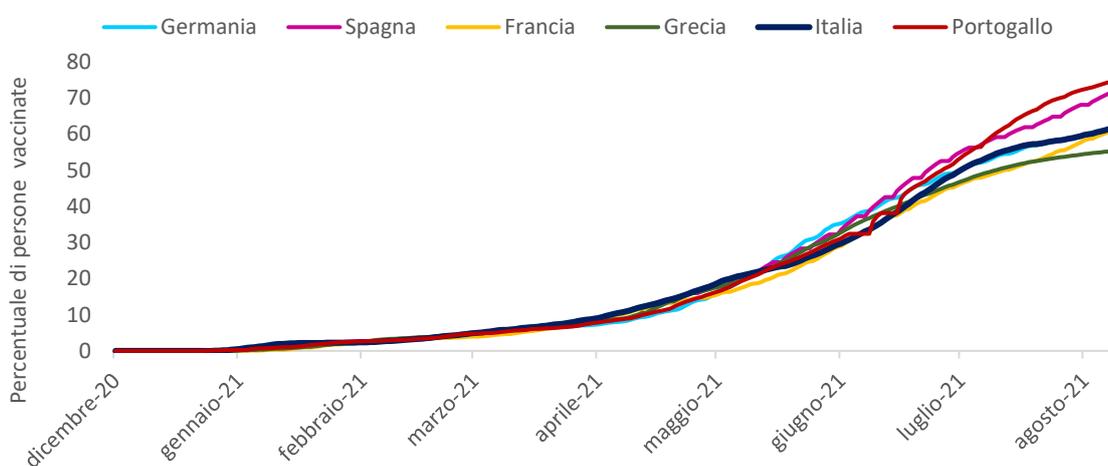
### 1.1.3 - La campagna di vaccinazione e le politiche di contenimento

Come ricordato in precedenza, l'andamento delle ospedalizzazioni e dei decessi è chiaramente correlato con l'andamento dei contagi; tuttavia, la dimensione di tale correlazione tende fortemente a diminuire nel periodo successivo a marzo 2021, in coincidenza con l'aumento del numero di vaccinazioni.

Infatti, a partire da gennaio 2021, in tutti i Paesi esaminati, è iniziata una imponente campagna di vaccinazione di massa, a partire dalle categorie più fragili e maggiormente esposte alle conseguenze negative del Covid-19, sia in termini di intensità delle cure richieste in caso di contagio che di maggiore esposizione al rischio di morte.

La Fig. 8 mostra l'andamento della quota di popolazione vaccinata in rapporto al totale della popolazione, in Italia e negli altri Paesi europei considerati.

Fig. 8 - Andamento della campagna di vaccinazione



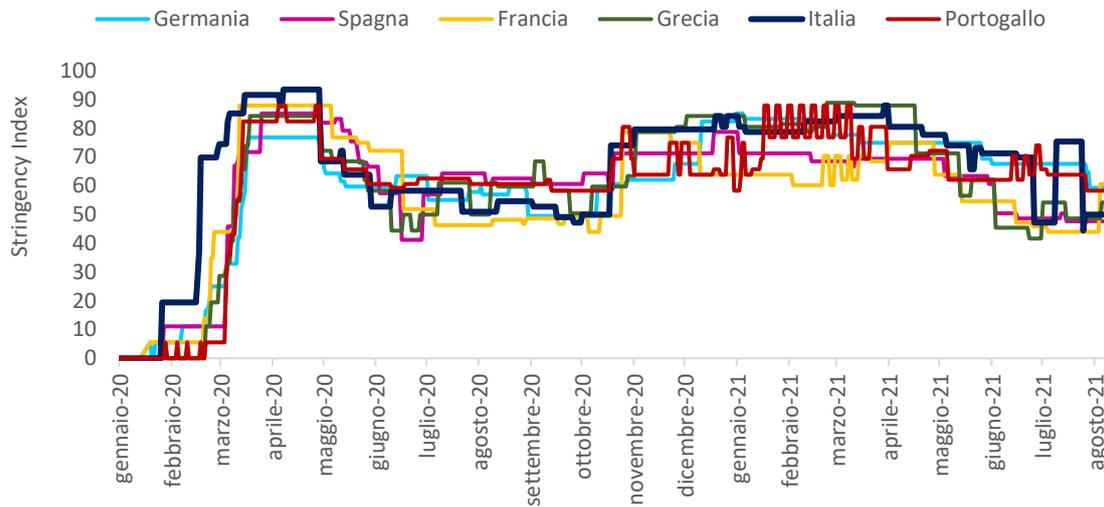
Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

Anche grazie al coordinamento europeo nell'acquisto e distribuzione di vaccini, la progressione della campagna vaccinale è risultata abbastanza omogenea nei diversi Paesi a confronto, con una più evidente differenziazione solo nella fase finale del periodo di osservazione. Gli ultimi dati prospettati, relativi ai mesi di luglio ed agosto del 2021, mostrano che la percentuale di vaccinazioni raggiunta in Italia si colloca in una posizione intermedia, in linea con quella della Germania. Si registrano, invece, performance leggermente superiori in Spagna e Portogallo e di poco inferiori in Francia e Grecia.

Ai fini del contenimento della diffusione del virus, risulta interessante analizzare, anche in chiave comparativa, le politiche non-farmaceutiche messe in campo dai diversi paesi europei esaminati. Si tratta delle cosiddette misure di "distanziamento" fisico e di "restrizione" alla mobilità. Queste vanno dalla chiusura parziale o totale delle scuole e dei luoghi di lavoro, alla limitazione e chiusura delle attività ricreative, di ristoro, culturali e sportive, fino al confinamento domestico dei cittadini.

La Fig. 9 mostra l'evoluzione dello *Stringency Index* elaborato dall'OXFORD *Government Response Tracker*.<sup>2</sup> Un maggiore livello dell'indice riflette un maggiore livello di restrizioni e viceversa.

Fig. 9 - Stringency index – indice di limitazione al movimento e chiusura delle attività



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

Come si evince dal grafico, tutti i paesi a confronto hanno fatto un significativo ricorso a politiche di restrizione per arginare la diffusione del contagio, con un percorso abbastanza simile che riflette gli andamenti delle ondate di contagio.

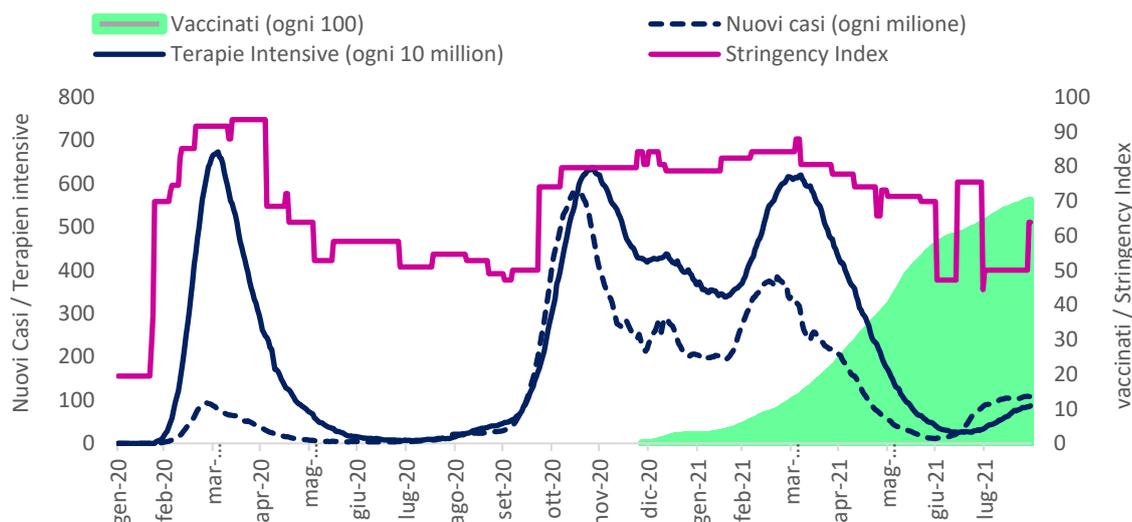
In tutti i Paesi europei, gli interventi più drastici sono stati adottati in occasione della prima fase di diffusione del virus, che va da marzo a maggio 2020. Si evidenzia, altresì, come l'Italia, che prima e in misura più intensa degli altri paesi europei ha subito la diffusione del contagio, anticipa di alcune settimane l'adozione delle misure di contenimento che, poi, con il diffondersi dell'epidemia, sono state adottate anche dagli altri paesi.

Dopo l'impennata iniziale, nell'estate del 2020, le restrizioni subiscono una sensibile attenuazione, in tutti i Paesi considerati, sebbene restino per alcuni aspetti ancora in vigore. Con l'arrivo della seconda ondata, a ottobre 2020, il livello di restrizioni viene nuovamente rafforzato, per poi diminuire solo con la primavera 2021 e i progressi delle campagne vaccinali.

Al fine di apprezzare la correlazione fra le misure di contenimento e gli effetti sanitari del contagio, la Fig. 10 mette a confronto, per l'Italia, l'evoluzione dello *Stringency Index* con l'andamento dei casi di contagio e del numero giornaliero dei decessi per Covid-19, come misura dell'intensità e della diffusione del contagio.

<sup>2</sup> La metodologia e la descrizione dello Stringency Index è descritta al seguente indirizzo *web*: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>

Fig. 10 - Misure di contenimento ed effetti sanitari della pandemia in Italia



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati <https://ourworldindata.org/>

Dal confronto, appare evidente che le misure restrittive si siano intensificate in concomitanza con l'acuirsi dell'incidenza dei contagi e delle conseguenze sanitarie, pur restando in vigore per tutto il periodo pandemico.

Si può notare, inoltre, come l'allentamento delle restrizioni dell'estate 2021 sia stato gestito in modo piuttosto prudente rispetto al forte calo dei contagi e dei ricoveri in terapia intensiva registrato in quel periodo.

## 1.2 - Gli effetti della pandemia sull'economia e sulla finanza pubblica

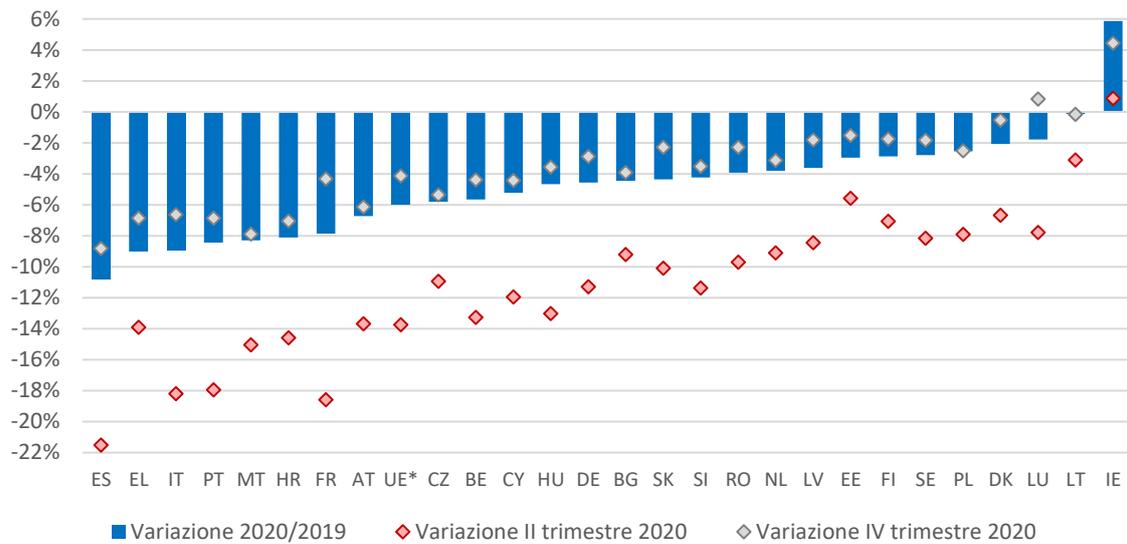
### 1.2.1 - Effetti sul PIL e sui consumi

La pandemia di Covid-19 ha comportato, oltre a una crisi sanitaria globale, significative implicazioni economiche e sociali con effetti devastanti e profondi per molti paesi in tutto il mondo. Come mostrato nella Fig. 11, nel contesto dell'Unione europea si è registrata, nel 2020, una forte contrazione del PIL, pari mediamente al 5,9%, che ha coinvolto la quasi totalità dei paesi membri. In testa alla classifica si posizionano la Spagna e la Grecia, con un calo, rispettivamente del 10,8% e del 9%, seguite dall'Italia, con una riduzione dell'8,9%.

Nel secondo trimestre del 2020, quando il Covid-19 si è diffuso in tutta l'Unione europea, con il conseguente inasprimento delle misure restrittive che hanno portato alla chiusura totale o parziale di molte attività economiche, la contrazione del PIL è stata del 13,7% a livello di UE, con un picco di oltre il 21% per la Spagna.

L'impatto negativo sulle attività economiche registrato nella primavera del 2020 (secondo trimestre) ha riguardato tutti i paesi membri eccetto l'Irlanda. Tuttavia, alla fine dello stesso anno (quarto trimestre) alcuni paesi hanno registrato un miglioramento del livello del PIL, come il Lussemburgo (1%) e l'Irlanda (4%). L'Irlanda ha, inoltre, registrato un significativo aumento del livello annuo del PIL (5,9%).

Fig. 11 - Effetti della pandemia sul PIL dei Paesi dell'UE



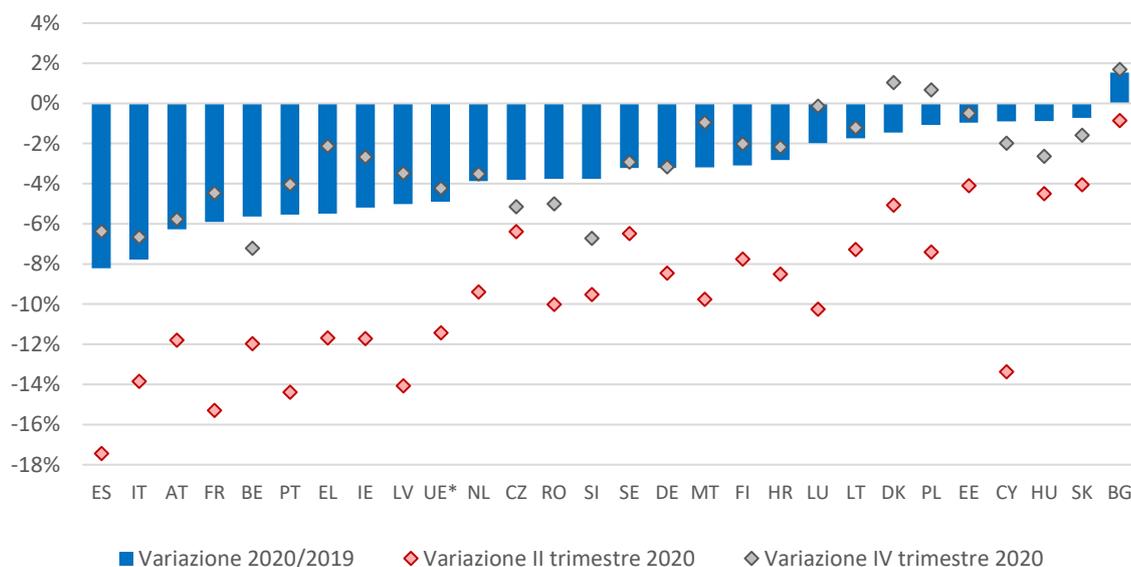
Nota: PIL a prezzi concatenati (anno di riferimento 2015). Variazioni tendenziali del II e del IV trimestre.  
 Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 21 ottobre 2021

La crisi pandemica ha coinvolto significativamente anche i consumi aggregati, sebbene con un'intensità lievemente inferiore rispetto al PIL. Come indicato nella Fig. 12, nel 2020, la contrazione media annua dei consumi è stata del 4,9%, a livello di UE, con un picco negativo nel secondo trimestre dell'11,4%.

La Spagna, l'Italia e l'Austria sono i tre paesi con il maggior calo dei consumi nel 2020 (rispettivamente, -8,2%, -7,8% e -6,3%), mentre la Bulgaria ha registrato un aumento su base annua dell'1,5%, grazie anche al contenuto calo dei consumi nel secondo trimestre e il successivo recupero nell'ultimo trimestre.

Per quanto riguarda l'Italia, i consumi hanno seguito una dinamica pressoché analoga a quella del PIL, con una contrazione del 7,8%. Diversamente, l'Irlanda ha avuto un andamento opposto, con un calo dei consumi pari al 5,2%, a fronte di un aumento del PIL del 5,9%.

Fig. 12 - Effetti della pandemia sui consumi dei Paesi dell'UE



Nota: Consumi a prezzi concatenati (anno di riferimento 2015). Variazioni tendenziali del II e del IV trimestre.

Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 21 ottobre 2021

### 1.2.2 - Effetti sul mercato del lavoro

La pandemia di Covid-19 ha avuto ripercussioni negative anche sul mercato del lavoro. Nel 2020, l'occupazione è diminuita in quasi tutti i paesi dell'UE, con un calo medio di 0,7 punti percentuali (Fig. 13). La figura mostra la variazione, rispetto al 2019, del tasso di occupazione (occupati in rapporto alla popolazione di età 20-64 anni), dell'incidenza della disoccupazione (rapporto fra persone in cerca di lavoro e la popolazione di età 20-64 anni)<sup>3</sup> e del tasso di inattività (rapporto fra persone inattive e la popolazione di età 20-64 anni).

Il calo del tasso di occupazione è stato, nella maggioranza dei casi, accompagnato da un corrispondente aumento dell'incidenza dei disoccupati, sebbene di un'intensità più limitata per effetto anche alle misure di blocco dei licenziamenti adottate dai diversi paesi. In tal senso, l'Italia ha registrato una riduzione sia dell'occupazione (-0,9 punti percentuali) che della disoccupazione (-0,6 punti percentuali) in rapporto alla popolazione.

La Fig. 13 riporta, a confronto, anche il tasso di inattività che misura la percentuale di persone, sul totale della popolazione, che non partecipano al mercato del lavoro, perché non occupate e non in cerca di occupazione. Questo indicatore, letto insieme ai tassi di occupazione e all'incidenza della disoccupazione, aiuta a capire meglio le dinamiche del mercato del lavoro.

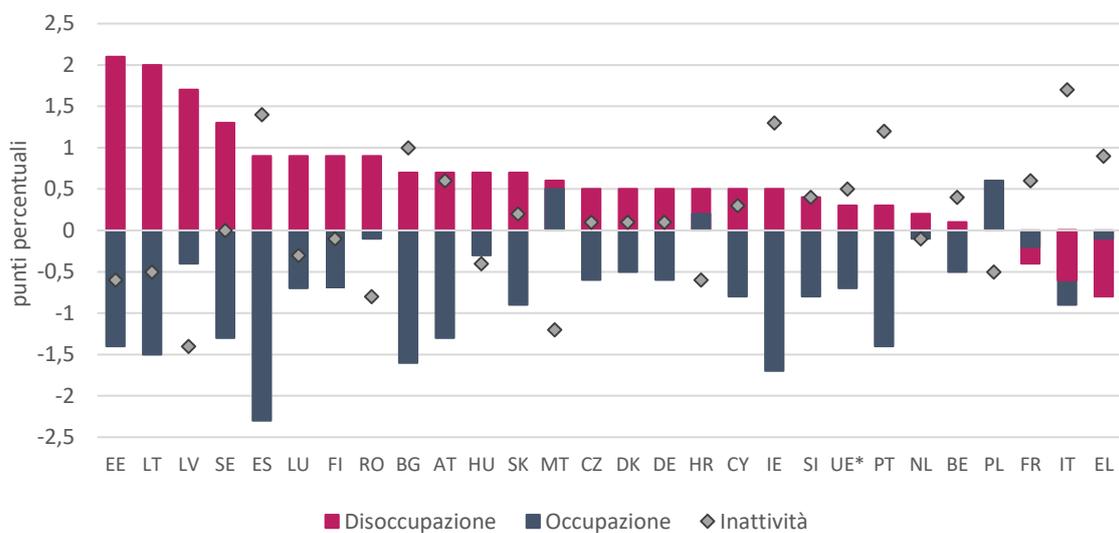
In particolare, nel caso dell'Italia, il calo del tasso di occupazione non ha avuto alcun effetto sull'incidenza della disoccupazione, in quanto è stato completamente assorbito dal forte aumento del tasso di inattività (1,7 punti percentuali). Infatti, nel 2020 l'incidenza della disoccupazione si è addirittura ridotta in virtù del fatto che una parte delle persone precedentemente in cerca di lavoro abbia abbandonato tale ricerca, uscendo dalle forze di

<sup>3</sup> È stato scelto il termine incidenza per distinguere il fenomeno qui utilizzato dal tasso di disoccupazione che, invece, è calcolato come il rapporto del numero di persone in cerca di lavoro (disoccupati) e della forza lavoro.

lavoro ed entrando nella categoria degli inattivi. Una situazione analoga si è verificata in Francia che, come l'Italia, registra una riduzione contestuale sia del tasso di occupazione che dell'incidenza della disoccupazione.

Diversa è, invece, la situazione di altri paesi. Alcuni hanno registrato una riduzione del tasso di inattività, a fronte di un aumento dell'incidenza della disoccupazione, come nel caso della Lettonia e della Romania. Altri ancora, come nel caso di Malta e della Croazia, hanno registrato un calo del tasso di inattività a fronte di un aumento sia del tasso di occupazione che dell'incidenza della disoccupazione. La Polonia è l'unico paese che, nel 2020, ha visto diminuire il tasso di inattività interamente in favore di un aumento del tasso di occupazione.

Fig. 13 - Tasso di occupazione, incidenza della disoccupazione e tasso di inattività nei Paesi dell'UE – variazione del 2020 rispetto al 2019

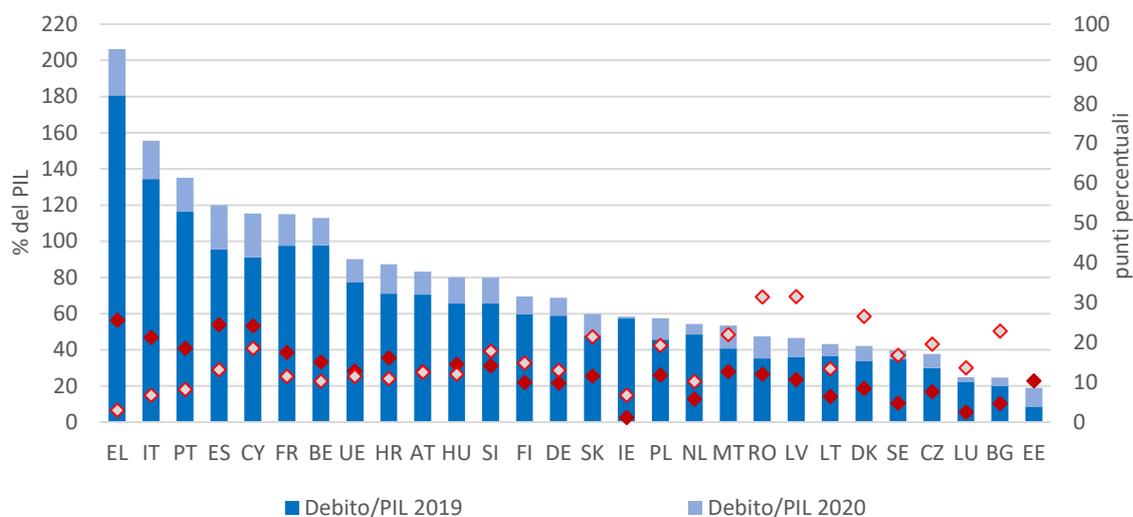


Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 13 ottobre 2021

### 1.2.3 - Effetti sulla finanza pubblica

L'impatto negativo della pandemia sul sistema economico ha inevitabilmente interessato anche la finanza pubblica. La Fig. 14 mostra il rapporto del debito pubblico sul PIL nel 2019 e nel 2020, la relativa variazione annua espressa in punti percentuali (asse verticale sinistra) e la variazione annua del debito pubblico espressa in percentuale (asse verticale destra). Tutti gli stati membri dell'UE hanno registrato un aumento del debito sul PIL con una variazione media pari a 12,9 punti percentuali (l'aumento del debito in termini assoluti è pari all'11,5%). Il debito dell'Italia è passato dal 134,3% del PIL nel 2019 al 155,6% del 2020, con una variazione annua pari a 21,3 punti percentuali, di cui una parte significativa è da attribuire alla forte contrazione del PIL (-8,9%).

Fig. 14 - Debito pubblico in rapporto al PIL nei paesi dell'UE- Anni 2019 e 2020



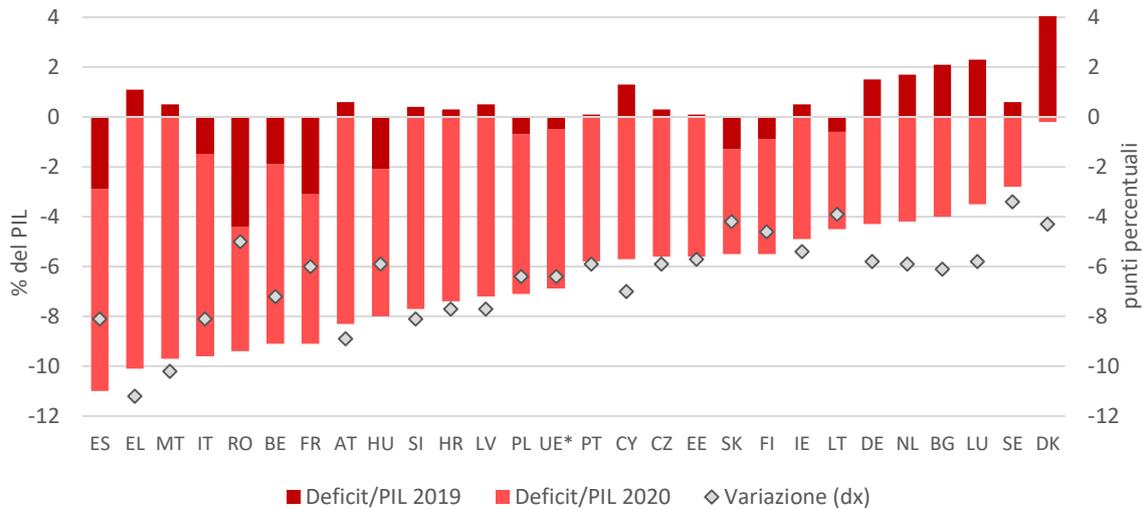
Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 22 ottobre 2021

Oltre agli interventi di potenziamento e ampliamento dell’offerta di prodotti e servizi sanitari, l’incremento in valore assoluto del debito pubblico è largamente motivato dalle misure di sostegno alle famiglie e alle imprese necessarie per contenere gli effetti economici e sociali conseguenti alla pandemia e agli interventi di contenimento varati dai governi. Nel 2020, infatti, è stato necessario affiancare alle misure di contrasto all’emergenza sanitaria, una serie di provvedimenti di sostegno a favore di famiglie e operatori economici che, a causa della chiusura totale o parziale delle attività, avevano visto ridurre considerevolmente i propri redditi.

Gli interventi in ambito sanitario e di sostegno alle famiglie e alle imprese sono stati finanziati in larga parte in disavanzo e questo, assieme alla contrazione delle entrate fiscali conseguenti alla riduzione dei volumi di attività economica, ha concorso all’incremento dei deficit delle pubbliche amministrazioni e del debito pubblico.

La Fig. 15 confronta il rapporto deficit/PIL nel 2019 e 2020, con evidenza della variazione annua. Nella media dei paesi dell’UE, il deficit passa da 0,5% a 6,9% del PIL. La Spagna è il paese che ha registrato il maggiore livello di disavanzo, pari all’11% del PIL, ossia 8 punti percentuali in più rispetto al 2019. L’Italia si è posizionata quarta con un valore pari al 9,6% del PIL, ovvero 8 punti percentuali in più rispetto all’anno precedente. Tuttavia, altri paesi hanno registrato variazioni ancora maggiori, come la Grecia e Malta, entrambe con variazioni superiori a 10 punti percentuali, le quali hanno visto passare il proprio saldo da un valore positivo a uno negativo. Diversi altri paesi hanno registrato una inversione di segno del proprio saldo, tra cui anche la Germania, che è passata da un avanzo netto pari all’1,5% a un disavanzo del 4,3% del PIL.

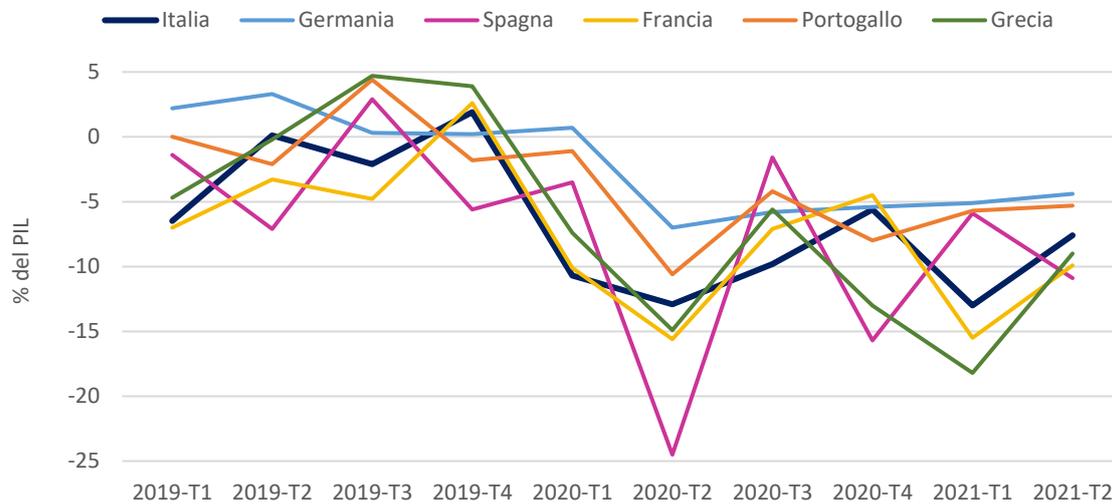
Fig. 15 - Deficit in rapporto al PIL nei Paesi dell'UE – Anni 2019 e 2020



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 22 ottobre 2021

La Fig. 16 mostra, per alcuni paesi dell'UE, l'andamento del rapporto deficit/PIL trimestrale, nel periodo che va dal primo trimestre del 2019 al primo trimestre del 2021. Tutti i paesi osservati hanno registrato un picco negativo nel secondo trimestre del 2020, che coincide con la prima ondata della pandemia e le conseguenti limitazioni delle attività produttive.

Fig. 16 - Andamento trimestrale del rapporto deficit /PIL in alcuni Paesi dell'UE

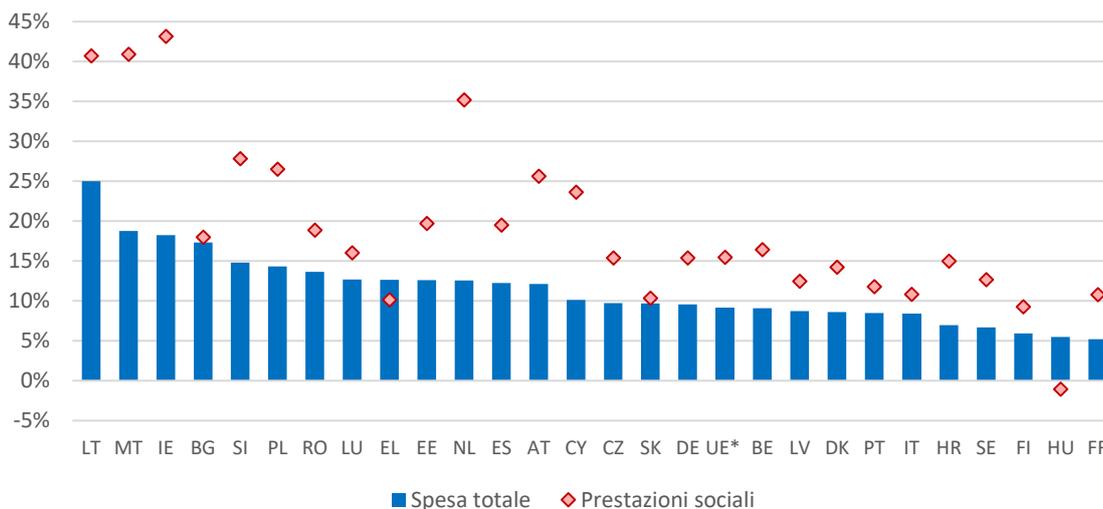


Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 22 ottobre 2021

La Fig.17 espone la variazione della spesa pubblica nel 2020 rispetto all'anno precedente, con in evidenza la spesa per prestazioni sociali, che include i sussidi a sostegno della produzione, la cassa integrazione e l'indennità di disoccupazione. La spesa pubblica dei paesi membri è aumentata, nel 2020, in media di circa il 9%, mentre la spesa dedicata alla protezione sociale è aumentata di oltre il 15%. Tutti i paesi, eccetto la Grecia e l'Ungheria, hanno registrato un aumento della spesa per prestazioni sociali maggiore

rispetto a quello della spesa pubblica complessiva. L'Irlanda, ad esempio, ha visto aumentare la propria spesa per prestazioni sociali del 43%, contro un aumento del 18,3% della spesa pubblica totale. Analogamente, i Paesi Bassi hanno registrato un aumento della spesa per prestazioni sociali di quasi 23 punti percentuali superiore rispetto a quello della spesa totale. L'Italia si posiziona sotto la media con un aumento della spesa totale e della spesa per prestazioni sociali, rispettivamente, dell'8,4% e dell'11%. Solo l'Ungheria ha visto ridurre la propria spesa per prestazioni sociali nel 2020.

**Fig. 17 - Spesa pubblica totale nominale e per prestazioni sociali in denaro nei Paesi dell'UE - Anno 2020 (variazione tendenziale)**



Nota: la spesa pubblica totale comprende la spesa corrente e la spesa in conto capitale in valori nominali; la spesa per prestazioni sociali fa parte della spesa pubblica totale e comprende i sussidi e la spesa per beneficiari sociali diversi da trasferimenti in natura.

Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 21 ottobre 2021

Al peggioramento del saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche ha contribuito anche la riduzione delle entrate, *in primis* quelle dell'IVA<sup>4</sup>, come mostrato nella Fig. 18.

A livello UE, la riduzione media è risultata di quasi il 4% per le entrate totali e del 7% per quelle relative all'IVA. La Grecia ha subito la maggiore contrazione delle entrate totali (-8,5%), mentre il peggior risultato per l'IVA si è riscontrato in Irlanda (-17%).

L'Italia si è posizionata al quinto posto fra i paesi con maggiore perdita di gettito, con una contrazione delle entrate totali pari al 6,8%, a cui è corrisposta una riduzione della componente IVA pari al 10,5%. In coda alla classifica si posizionano Bulgaria, Romania e Lituania, che hanno registrato un lieve aumento delle entrate finali.

<sup>4</sup> In media l'IVA pesa per circa il 20% del totale delle entrate, ma varia da un minimo di 13% per l'Italia (seguita, con percentuali molto simili, dal Belgio, Lussemburgo e Francia) a un massimo di circa il 28% per la Croazia.

Fig. 18 - Entrate totali e Imposta sul Valore Aggiunto (IVA) nei Paesi dell'UE - Anno 2020 (variazione tendenziale)



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati EUROSTAT – aggiornamento del 21 ottobre 2021

### 1.3 - La risposta dell'Unione europea a sostegno della ripresa e il Programma Next Generation EU

#### 1.3.1 - I dispositivi di sostegno alla ripresa elaborati dalle Istituzioni europee

A seguito della diffusione della pandemia, le Istituzioni europee hanno elaborato proposte comuni per far fronte alle enormi conseguenze sanitarie, economiche e sociali e fornire il sostegno finanziario necessario a mitigare gli effetti sulle popolazioni e sulle attività produttive delle misure di contenimento del contagio varate dai governi nazionali.

Oltre alla politica monetaria accomodante della Banca Centrale Europea, che ha esteso l'utilizzo di strumenti non convenzionali per la durata dell'emergenza, le altre Istituzioni e Organismi europei hanno proposto e introdotto misure *ad hoc* secondo le rispettive competenze. Di seguito, si riportano le principali linee di intervento proposte:

1. il **Meccanismo europeo di stabilità** (MES) ha predisposto un dispositivo di sostegno alla gestione della crisi pandemica per 240 miliardi di euro, dedicato al finanziamento di interventi di contrasto alle conseguenze sanitarie della crisi;
2. la **Banca europea degli investimenti** (BEI) ha istituito il **Fondo di garanzia** per i lavoratori e le imprese per un totale di 200 miliardi di euro;
3. la **Commissione europea** ha previsto tre misure di supporto alle economie degli stati membri:

- **SURE** (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>5</sup> ovvero uno strumento finanziario di sostegno temporaneo, per un totale di 100 miliardi di euro, finalizzato ad attenuare i rischi di disoccupazione nella situazione di emergenza legata al blocco o al rallentamento delle attività produttive;
- il **rafforzamento del budget pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea**, fino ad un totale di 1.100 miliardi di euro, da destinare al finanziamento di aiuti agli Stati membri;
- **Next Generation EU**<sup>6</sup> ovvero un programma di finanziamenti finalizzati al sostegno della ripresa economica nei paesi dell'Unione, con una dotazione di risorse, garantite dall'Unione europea, per un importo complessivo di 806,9 miliardi a prezzi correnti (750 miliardi a prezzi del 2018) da utilizzare nel periodo 2021-2026.

Il programma *Next Generation EU* (NGEU), di cui fanno parte oltre al *Recovery and Resilience Facility* (RRF) anche altri dispositivi nuovi o già esistenti (*ReactEU*, *InvestEU* e *Just Transition Fund*), ha rappresentato l'intervento più ingente.

Le istanze della Commissione europea hanno preso la forma giuridica di proposte di regolamento che sono state poi discusse, vagliate e modificate, prima di essere approvate in sede di Consiglio e Parlamento europeo.

Nelle sezioni che seguono si analizza l'iter di approvazione del RRF, dalla sua proposta iniziale, alla definizione e approvazione del Regolamento<sup>7</sup>, fino all'attuale fase di implementazione.

### 1.3.2 - La dimensione delle risorse del Next Generation EU e i criteri di riparto

L'intesa raggiunta nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020<sup>8</sup> ha rivisto in parte la proposta del programma NGEU avanzata dalla Commissione europea il 27 maggio 2020<sup>9</sup>, rimodulando le allocazioni previste per ciascuno dei tre pilastri, come segue:

<sup>5</sup> Il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo alle misure di contenimento della disoccupazione nella fase di emergenza (SURE), è pensato per proteggere i posti di lavoro messi a rischio dalla sospensione o rallentamento delle attività produttive indotte dalla pandemia. Fornirà assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti aiuteranno gli Stati membri ad affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione: nello specifico, concorreranno a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte in risposta alla pandemia.

<sup>6</sup> Il Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento Europeo E del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è disponibile al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136\\_it\\_02.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_it_02.pdf)

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1614073268566&from=IT>

<sup>8</sup> Conclusioni del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020, EUCO 10/20. Documento disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

Il **Primo pilastro** è volto ad aiutare gli stati membri a recuperare il terreno perso a causa dalla crisi economica e sociale generata dall'emergenza Covid-19, tramite i seguenti programmi:

- *Recovery and Resilience Facility* (RRF) – dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (723,8 miliardi di cui 338 miliardi sotto forma di sussidi e 385,8 miliardi sotto forma di prestiti);
- *REACT-EU* – dispositivo finalizzato all'assistenza alla ripresa e alla resilienza per la coesione dei territori d'Europa (50,6 miliardi di sussidi);
- *Rural development* – dispositivo per i programmi di sviluppo rurale rafforzato (8,1 miliardi di sussidi);
- *Just transition fund* – dispositivo finalizzato al sostegno per una transizione giusta (10,9 miliardi di sussidi).

Il **Secondo pilastro** punta a rilanciare l'economia degli stati membri e a sostenere gli investimenti privati con il programma *InvestEU* rafforzato (6,1 miliardi di sussidi).

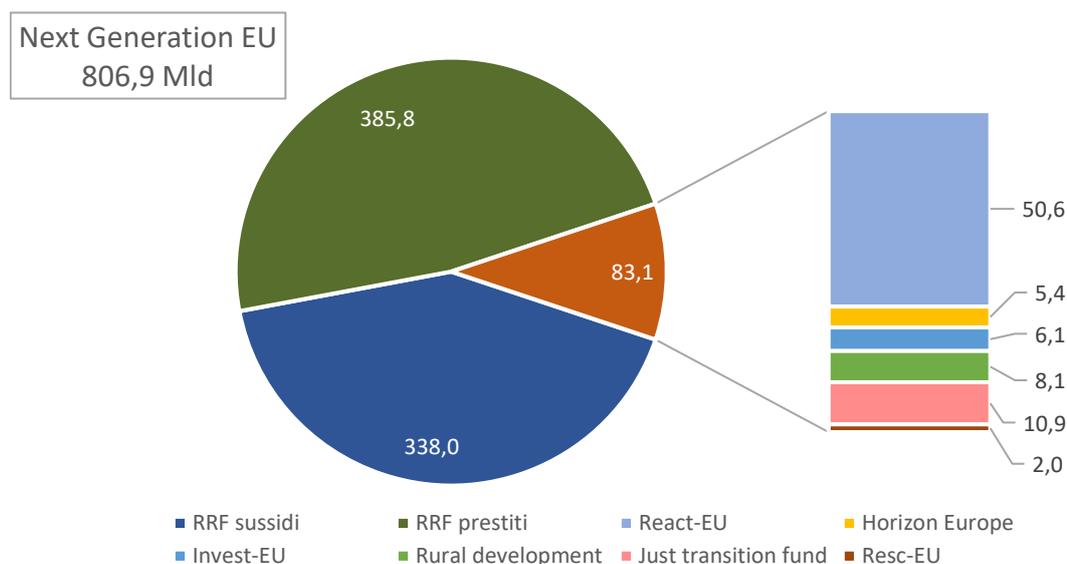
Il **Terzo pilastro** stabilisce che gli stati membri traggano insegnamenti dalla crisi, favorendo interventi funzionali a contrastare l'insorgenza e la gestione delle crisi sanitarie, tramite i programmi:

- *RescEU* rafforzato (2 miliardi di sussidi);
- *Horizon Europe* che comprende i programmi rafforzati per la ricerca, l'innovazione e l'azione esterna (5,4 miliardi di sussidi);

La **Fig. 19** mostra l'allocazione delle risorse del NGEU tra i vari programmi. Gran parte delle risorse del programma sono assorbite dal dispositivo RRF (circa 90%).

<sup>9</sup> Le principali differenze tra la proposta della Commissione europea del 27 maggio 2020 e il testo approvato dal Consiglio, hanno riguardato la composizione del RRF tra sussidi e prestiti che è stata modificata a favore di quest'ultimi e la redistribuzione delle risorse tra i vari programmi inclusi nel Next Generation EU.

Fig. 19 - Allocazione delle risorse del Next Generation EU per programma (in mld di euro)



Nota: Gli importi sono espressi a prezzi correnti.

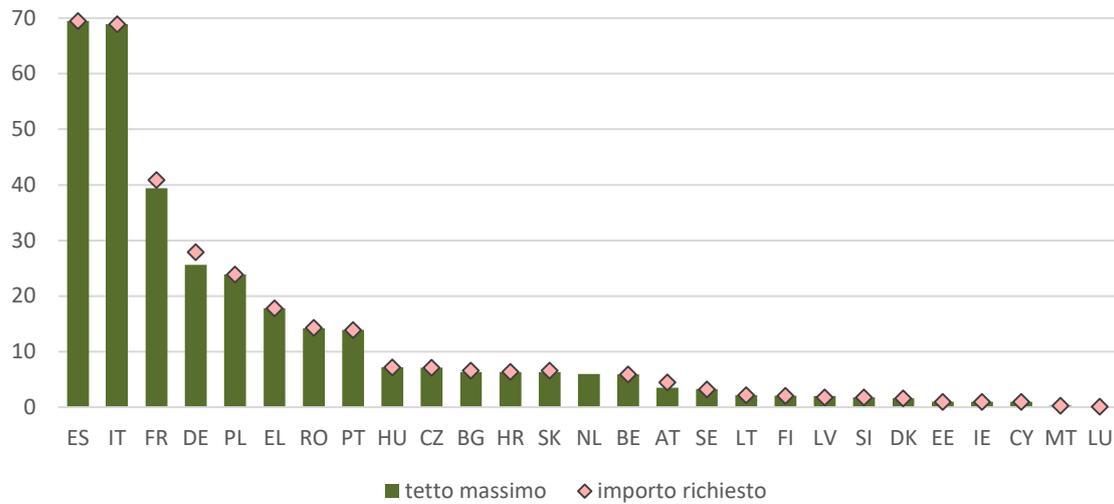
Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati della Commissione europea ([https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en))

Nella Fig. 20 sono riportati gli importi dei sussidi assegnati ai singoli paesi membri, con al primo posto la Spagna, che riceve un importo pari a 69,5 miliardi, seguita dall'Italia con una quota pari a 68,9 miliardi. Subito dopo, si posizionano la Francia e la Germania alle quali sono state assegnate risorse pari a 39,4 miliardi e 25,6 miliardi, rispettivamente. Sebbene entrambi i Paesi abbiano indicato nel proprio Piano importi leggermente superiori (rispettivamente 40,9 miliardi e 27,9 miliardi), la Commissione europea ha approvato quelli attualmente previsti nel Regolamento RRF, pur prevedendo possibili revisioni entro giugno 2022<sup>10</sup>. Anche altri paesi, come ad esempio l'Austria, la Croazia e la Slovacchia, hanno richiesto importi leggermente superiori rispetto alle quote inizialmente assegnate, ma per ora la Commissione europea ha dato via libera solo per gli importi attualmente stabiliti nel RRF, in attesa del ricalcolo previsto per l'anno prossimo. D'altro canto, la Svezia e la Lettonia hanno richiesto importi lievemente inferiori alle allocazioni previste e che la Commissione europea ha accettato.

Fra i 27 Paesi dell'Unione europea, solo i Paesi Bassi non hanno ancora presentato il proprio piano nazionale.

<sup>10</sup> Regolamento (UE)2021/241, art. 11 par. 2, pag. 19 (L57/35), "Il calcolo del contributo finanziario massimo ai sensi del paragrafo 1, lettera b), è aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021."

Fig. 20 - Allocazione dei sussidi del Recovery and Resilience Facility (in mld di euro)



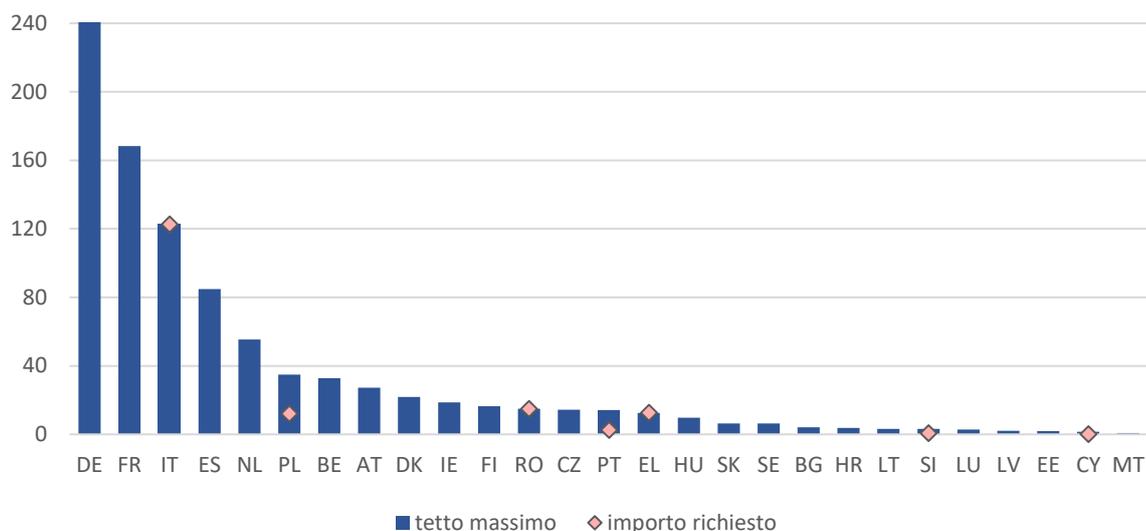
Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati della Commissione europea ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en))

Nella **Fig.21** sono riportati gli importi massimi dei prestiti a cui i paesi membri possono attingere dal RRF, purché l'ammontare complessivo non superi il tetto di 385,8 miliardi stabilito dalla Commissione europea. Come previsto dall'art.14 del Regolamento (UE) 2021/241, l'importo massimo del prestito, per ciascuno Stato membro, non deve superare il 6,8% del suo reddito nazionale lordo del 2019, come risulta dai dati di Eurostat, nell'aggiornamento di maggio 2020.

In termini di importi massimi, i maggiori beneficiari dei finanziamenti del RRF sarebbero la Germania, la Francia e l'Italia. Di questi, tuttavia, solo l'Italia ha chiesto di usufruire dei prestiti oltre che dei sussidi, e per un importo prossimo a quello massimo ottenibile (122,6 miliardi rispetto ai 122,7 miliardi).

In particolare, oltre all'Italia, solo la Romania e la Grecia hanno chiesto l'intera quota di prestiti a loro spettante, mentre la Polonia, il Portogallo, la Slovenia e Cipro hanno chiesto prestiti di valore inferiore al tetto stabilito. L'importo dei prestiti finora richiesti dai Paesi membri risulta, complessivamente, pari a 166 miliardi.

Fig. 21 - Allocazione dei prestiti del Recovery and Resilience Facility (in mld di euro)



Fonte: elaborazioni SeSD su dati della Commissione europea

([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en))

### 1.3.3 - Il processo di implementazione della disciplina europea del Recovery and Resilience Facility

L'iter di approvazione del Regolamento del RRF è iniziato con la proposta della Commissione del 27 maggio 2020.

In seguito alle decisioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio del 2020, il 16 agosto è stata costituita presso la Commissione europea una *Task Force* (RECOVER) per il RRF, responsabile per l'assistenza ai paesi membri nella redazione dei piani e per il coordinamento del processo del Semestre europeo<sup>11</sup>. Nel successivo mese di settembre, sono state pubblicate le Linee guida della *Task Force* per supportare gli stati membri nella stesura dei piani nazionali.

Nel mese di dicembre 2020, il Consiglio europeo ha adottato delle nuove decisioni sul testo dell'approvando regolamento. Più recentemente, il 22 gennaio 2021, la *Task Force* ha pubblicato i dettagli integrativi delle Linee guida e il *template* per la presentazione delle schede di monitoraggio dei progressi delle singole componenti, riforme e investimenti.

Il Regolamento definitivo del RRF è stato approvato dal Parlamento europeo il 10 febbraio 2021, ed è stato adottato dal Consiglio europeo due giorni dopo e successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18 febbraio come Regolamento (UE)

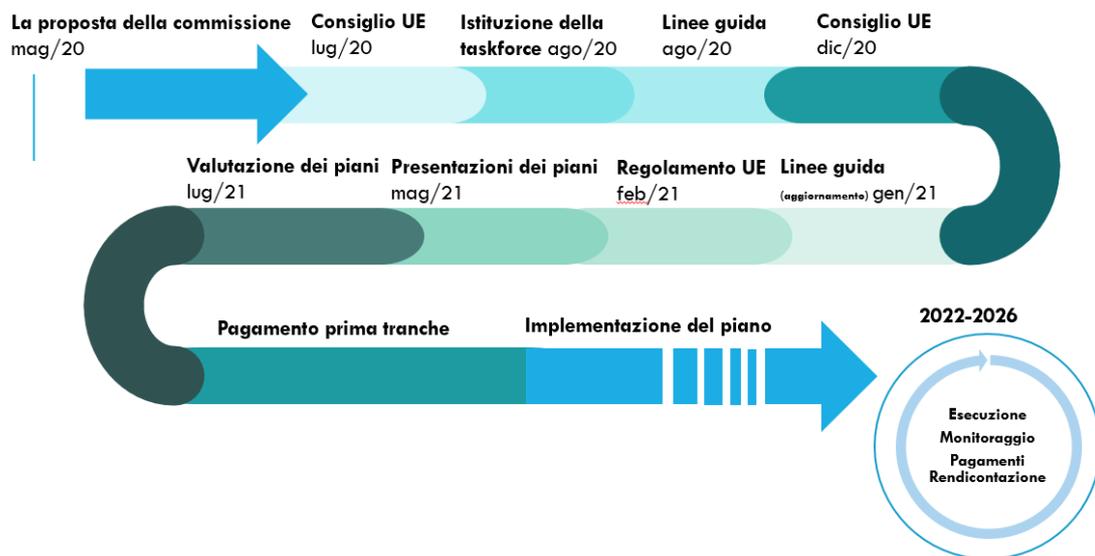
<sup>11</sup> Il Regolamento del NGEU conferma la possibilità per i Paesi membri di presentare i Piani relativi ai fondi del RRF integrandoli con i documenti richiesti nell'ambito del Semestre europeo ai fini della programmazione economica e finanziaria e, in particolare, con il Piano Nazionale delle Riforme. Per ulteriori dettagli sull'integrazione del processo del Semestre europeo con la presentazione dei piani finanziati con il RRF cfr. paragrafo 3.3 di questo documento.

2021/241 (Regolamento). Dal mese di aprile 2021<sup>12</sup> ad oggi, 26 Paesi hanno presentato i loro Piani nazionali di ripresa e resilienza.

A fronte dei Piani presentati, valutati dalla Commissione europea, e approvati dal Consiglio europeo, si è proceduto all'erogazione di un anticipo dei fondi pari al 13% dei finanziamenti<sup>13</sup> richiesti, dando inizio al processo di implementazione che proseguirà fino al 2026<sup>14</sup>.

La Fig. 22 sintetizza i principali passaggi del procedimento che ha portato all'approvazione del Regolamento e all'inizio della fase di implementazione dei Piani nazionali.

Fig. 22 – Definizione e implementazione del Recovery and Resilience Facility e del Regolamento



La Tab. 1 riassume i principali passaggi del procedimento di approvazione del Regolamento RRF e la definizione delle Linee guida da parte della Task Force della Commissione, come sopra descritti. La successiva Tab. 2 riporta, invece, i principali documenti ufficiali elaborati nell'iter di approvazione del Regolamento, incluse le Linee guida, i template predisposti dalla Task Force e la documentazione relativa al monitoraggio del procedimento di approvazione. La Tab. 2 riporta anche gli indirizzi web della documentazione relativa al RRF resa disponibile dalle Istituzioni europee.

<sup>12</sup> L'intesa stabilisce, fra l'altro, che gli stati membri debbano trasmettere alla Commissione i rispettivi Piani nazionali entro il 30 aprile del 2021. È prevista, tuttavia, la possibilità di inviare anticipatamente, entro il 15 ottobre 2020, una prima bozza dei Piani, in una versione non dettagliata, per una valutazione preliminare da parte della Commissione e l'avvio delle interlocazioni finalizzate al perfezionamento del Piano definitivo. Alcuni paesi, inclusa l'Italia, hanno fornito tali informazioni.

<sup>13</sup> Come previsto dall' art. 13, comma 1 del Regolamento (UE) 2021/241

<sup>14</sup> Il 13 agosto 2021 l'Italia ha ricevuto 24,9 miliardi di euro come anticipo del totale dei fondi previsti (191,5 miliardi di euro) per finanziare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Tab. 1 - Definizione e implementazione del Regolamento del Recovery and Resilience Facility: le fasi del procedimento e il ruolo delle istituzioni coinvolte

Istituzione	2020							2021						
	mag	...	lug	ago	set	...	dic	gen	feb	mar	apr	mag	giu - ott	
Stati membri										ratifica		invio piani		
Commissione europea	proposta												approvazione piani	
Task force CE				costituzione linee guida			aggiornamento linee guida							
Consiglio europeo			decisione				decisione						ratifica approvazione	
Consiglio europeo sociale ed economico					opinione									
Comitato europeo delle regioni			opinione											
Parlamenti nazionali			opinione											
Parlamento europeo									approvazione					

Tab. 2 - Definizione e implementazione del Regolamento del Recovery and Resilience Facility: le principali fonti documentali

Documento	indirizzo web
<b>Monitoraggio della procedura</b>	
Procedura Parlamento europeo	<a href="https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0104(COD)&amp;l=en">https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0104(COD)&amp;l=en</a>
Procedura Eur-Lex	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/HIS/?uri=CELEX:52020PC0408R(02)">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/HIS/?uri=CELEX:52020PC0408R(02)</a>
<b>Documenti chiave</b>	
Proposta della Commissione europea	<a href="https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&amp;format=PDF">https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&amp;format=PDF</a>
Decisioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio	<a href="https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf">https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf</a>
Opinione della Corte dei conti europea	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10788_2020_INIT&amp;from=EN">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10788_2020_INIT&amp;from=EN</a>
Opinione del Comitato economico e sociale	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10073_2020_INIT&amp;from=EN">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10073_2020_INIT&amp;from=EN</a>
Opinione del Parlamento spagnolo	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9990_2020_INIT&amp;from=EN">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9990_2020_INIT&amp;from=EN</a>
Opinione del Comitato delle regioni	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AR3381&amp;from=EN">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AR3381&amp;from=EN</a>
Decisioni del Consiglio europeo 10-11 dicembre	<a href="https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf">https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf</a>
Testo del compromesso finale del Consiglio europeo del 10-11 dicembre (del 21 dicembre)	<a href="https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf">https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf</a>
Testo approvato dal Parlamento europeo (10 febbraio 2021)	<a href="https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_EN.pdf">https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_EN.pdf</a>
Testo pubblicato in gazzetta ufficiale (18 febbraio 2021) Regolamento UE 241/2021	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&amp;qid=1614073268566&amp;from=IT">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&amp;qid=1614073268566&amp;from=IT</a>
Piani inviati	<a href="https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans">https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans</a>
Valutazioni piani	<a href="https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en">https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en</a>
Ratifica piani	<a href="https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/">https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/</a>
<b>Linee Guida e Template della Task Force</b>	
Linee guida (parte 1)	<a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf</a>
Linee guida (parte 2)	<a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf</a>
Template delle schede componente e misure	<a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rff_flat_v20_en.xlsx">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rff_flat_v20_en.xlsx</a>

Il Regolamento ha introdotto il criterio di selezione dei progetti seguendo la definizione del "Do Not Significant Harm" (DNSH). Secondo questo criterio, solo i progetti che non arrechino danni significativi all'ambiente sono eleggibili di finanziamento con fondi del RRF (art. 5, comma 2 del Regolamento). Al fine di esplicitare le implicazioni di questo principio, la Commissione ha provveduto a emanare una guida con i criteri applicativi, che è stata pubblicata dalla *Task Force*.<sup>15</sup>

Il Regolamento approvato dal Parlamento europeo conferma le disposizioni previste dall'accordo raggiunto nel Consiglio europeo, strutturandole su un totale di 36 articoli divisi in 8 capitoli. In particolare, il Regolamento conferma il totale dei finanziamenti (art. 6), la gestione dei finanziamenti e i casi di sospensione (art.10), l'allocazione (artt.11-12), il prefinanziamento fissato al 13% (art.13), i requisiti del piano (art.17), la valutazione della Commissione europea (art.19), il procedimento di proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio (art.20), la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (capitolo 4), il regime di trasparenza (capitolo 5), il monitoraggio e la reportistica (capitoli 6 e 7)<sup>16</sup>.

### ***1.3.4 - Il procedimento di approvazione dei Piani nazionali previsto nel Regolamento***

Come anticipato, il Regolamento definitivo del RRF è stato approvato dal Parlamento europeo il 10 febbraio 2021, ed è stato adottato dal Consiglio europeo due giorni dopo e poi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18 febbraio come Regolamento (UE) 2021/241. Il testo del Regolamento è stato successivamente ratificato da tutti gli Stati membri.

Il Regolamento ha confermato la scadenza del 30 aprile 2021 per l'invio, da parte dei singoli paesi, dei propri piani nazionali di ripresa e resilienza, con la possibilità di integrarli con i rispettivi piani nazionali di riforma (PNR)<sup>17</sup>.

In Italia, la scadenza annuale per la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF) è il 10 aprile<sup>18</sup>, entro il 30 aprile è prevista, invece, la successiva trasmissione alla Commissione europea. In tale data, il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (PNRR), che integra i contenuti del PNR non più inclusi nel DEF 2021, è stato inviato alle Istituzioni europee, come previsto dal Regolamento.

<sup>15</sup> " *Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation*". Il documento è disponibile al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c2021\\_1054\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c2021_1054_en.pdf)

<sup>16</sup> Il testo discusso dal Parlamento europeo e quello successivamente approvato dallo stesso Parlamento, sono disponibili, rispettivamente, ai seguenti siti web: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0214\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0214_EN.pdf) e [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_EN.pdf). Il testo finale pubblicato in gazzetta ufficiale è disponibile, anche nelle versioni tradotte, al seguente indirizzo web:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1614073268566&from=IT>

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli relativi all'integrazione tra il processo del Semestre europeo e l'approvazione dei piani finanziati con il RRF cfr. il paragrafo 3.3

<sup>18</sup> Il punto 20 del compromesso finale del Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020 recita: "... a member state should officially submit a recovery and resilience plan, as a rule by 30 April, and could do so in a single integrated document together with the National Reform Programme... ". Decisione poi ripresa dall'articolo 18, comma 3, (ex articolo 15, comma 2) del Regolamento che recita: "...The recovery and resilience plan presented by the Member State concerned may be submitted in a single integrated document together with the National Reform Programme and shall be officially submitted as a rule by 30 April...".

Il procedimento di valutazione dei piani, la cui validazione è necessaria ai fini dell'accesso all'anticipo del finanziamento, nonché ai pagamenti successivi in relazione all'accertamento delle fasi di realizzazione, è schematicamente rappresentato nella **Fig. 23**.

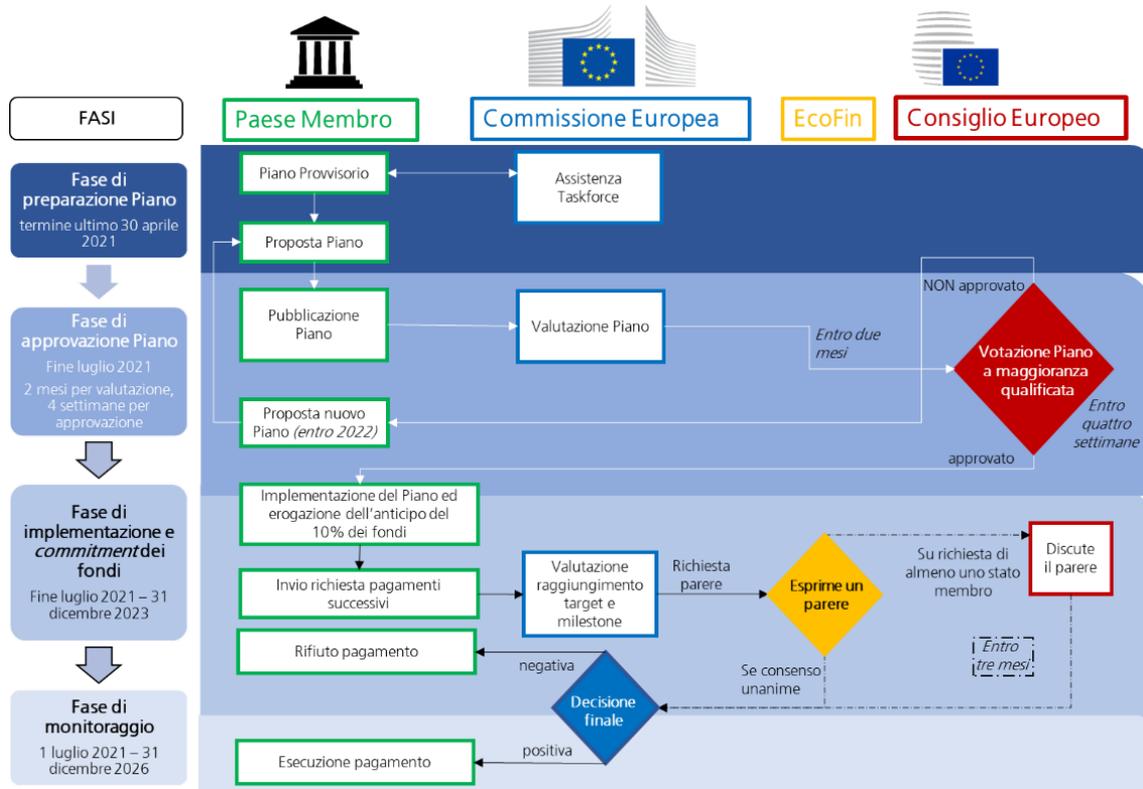
In particolare, si prevede che i piani nazionali debbano essere valutati dalla Commissione europea entro due mesi dal loro invio formale e dalla relativa pubblicazione, dopodiché sono portati all'attenzione del Consiglio europeo che si esprime, a maggioranza qualificata, ai fini dell'approvazione, entro le successive quattro settimane.

Per quanto concerne l'autorizzazione dei pagamenti successivi, la valutazione positiva delle richieste dello stato membro è soggetta alla verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi e dei *target* previsti nel cronoprogramma. La Commissione europea chiederà il parere dell'*Economic and Financial Committee* (EcoFin) circa la valutazione del raggiungimento degli obiettivi intermedi e dei *target*, relativi alla *tranche* di pagamento oggetto della richiesta.

EcoFin dovrà esprimere la propria valutazione deliberando all'unanimità. Nel caso di esito favorevole, la Commissione europea adotterà la decisione circa la valutazione di una soddisfacente realizzazione dei *milestone* e dei *target* e approvando il relativo pagamento.

Qualora, tuttavia, in ambito EcoFin uno o più stati membri ritenessero ravvisabile una considerevole deviazione dal pieno raggiungimento dei *milestone* e dei *target* previsti, il parere di EcoFin verrà riferito al Presidente del Consiglio europeo che riporterà quanto emerso alla successiva seduta del Consiglio. In questo caso, la decisione della Commissione europea verrà sospesa fino a quando il Consiglio europeo non avrà avuto modo di discutere l'evidenza emersa. Questo processo, non potrà tuttavia durare più di tre mesi a partire dalla richiesta di parere della Commissione a EcoFin, trascorsi i quali la Commissione dovrà comunque procedere alla decisione riguardo la richiesta di pagamento (art. 17 TUE e art. 317 del TFUE).

Fig. 23 - Procedimento di monitoraggio e valutazione dei piani nazionali





## CAPITOLO 2 - IL REGOLAMENTO DEL RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY E LE LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

### *2.1 - Le Linee guida della Commissione europea per la predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza*

Le Linee guida elaborate dalla Commissione europea per indicare agli stati membri come redigere i piani da finanziare con il RRF sono state pubblicate nella loro versione finale il 22 gennaio 2021<sup>19</sup>. Il documento è strutturato in quattro sezioni:

1. la prima illustra gli obiettivi generali e la relativa coerenza del piano;
2. la seconda fornisce una descrizione delle riforme e degli investimenti;
3. la terza evidenzia gli aspetti di complementarità legati all'implementazione dei piani;
4. la quarta sezione ne descrive l'impatto.

Di seguito, si riporta una sintesi dei principali contenuti delle quattro sezioni.

#### *2.1.1 - Obiettivi generali e coerenza del piano (Sezione 1)*

Le Linee guida stabiliscono, innanzitutto, due principi: il primo è che i piani nazionali debbano includere impegni significativi di riforma e di investimento da parte dello stato proponente; il secondo è che le procedure stabilite per i sussidi si applichino anche ai prestiti.

Inoltre, le Linee guida stabiliscono che i piani debbano essere resi pubblici e debbano riportare gli aspetti principali delle misure proposte con le relative stime quantitative di impatto.

Riguardo alla struttura, la Commissione europea ha dettagliato tutte le sezioni che il piano, redatto dallo stato membro, debba contenere, specificandone i relativi contenuti.

Innanzitutto, il piano è introdotto da un *executive summary*, che ne descriva le caratteristiche salienti. L'*executive summary*, a sua volta, è suddiviso in sotto-sezioni.

La **sotto-sezione 1.1** contiene le considerazioni e gli elementi informativi che motivino le scelte operate nel piano, inclusi i dati statistici, le valutazioni di impatto

<sup>19</sup> Le Linee guida della Commissione europea per la redazione dei piani finanziati con il RRF sono disponibili al seguente indirizzo *web*: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf)  
[https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-draft-template-recovery-and-resilience-plans\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-draft-template-recovery-and-resilience-plans_en)

economico, l'effetto atteso su specifici gruppi di popolazione a cui le misure siano rivolte. Inoltre, si fa riferimento ai quattro obiettivi individuati per il programma che consistono nel:

- **promuovere** la coesione economica, sociale e territoriale (*Promoting the Union's economic, social and territorial cohesion*);
- **rafforzare** la resilienza economica e sociale (*Strengthening economic and social resilience*);
- **mitigare** l'impatto sociale ed economico della crisi (*Mitigating the social and economic impact of the crisis*);
- **incentivare** la transizione verde e digitale (*Supporting the green and digital transitions*).

Rispetto a tali obiettivi, vanno indicati gli aspetti di criticità che si stiano affrontando e le misure che si stiano mettendo in campo per farvi fronte, oltre che le modalità con cui il piano contribuisca a rafforzarle. Ogni riferimento alle difficoltà e alle misure intraprese, per ognuno degli obiettivi, deve essere corredata da una dettagliata descrizione fattuale del contesto e da una puntuale valutazione d'impatto delle misure già pianificate e, quindi, anche dell'impatto addizionale derivante dalla realizzazione del piano.

La **sotto-sezione 1.2** (*Flagship initiatives*), ovvero la parte finale dell'*executive summary*, deve fornire informazioni riguardo alle specifiche componenti del piano che contribuiranno alle sette priorità indicate dalla Comunicazione della Commissione europea sulla Strategia annuale sulla crescita sostenibile per il 2021 (Comunicazione)<sup>20</sup>.

Anche in questo caso, per ognuna delle priorità, i paesi membri sono chiamati a fornire una dettagliata analisi degli aspetti di criticità rispetto alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla Comunicazione. Inoltre, i paesi devono descrivere i programmi e le azioni già in essere, e come queste possano essere rafforzate per raggiungere gli obiettivi previsti per ognuna delle priorità entro il 2026, anche fornendo evidenza di come queste operino da moltiplicatore degli investimenti a beneficio di attori privati che potrebbero co-finanziare i progetti minimizzando le distorsioni alla concorrenza.

Per quanto riguarda il collegamento tra i piani e il processo di revisione delle politiche del **Semestre europeo**, i paesi membri devono prendere in considerazione tutte le raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio durante i cicli semestrali del 2019 e del 2020, in cui la Commissione non si sia già espressa con "*substantial progress*" oppure "*full implementation*". La descrizione di come le misure proposte nel piano possano contribuire a risolvere le criticità evidenziate dalle raccomandazioni del Consiglio deve essere molto dettagliata. Alle misure volte alla risoluzione delle criticità evidenziate dalle raccomandazioni, deve essere data alta priorità nel piano. Tra queste, rivestono particolare importanza: l'applicazione dei sistemi preventivi contro il riciclaggio di fondi illeciti, le

---

<sup>20</sup> Le sette priorità indicate sono: "*Power up, Renovate, Recharge and Refuel, Connect, Modernise, Scale-up, Reskill and upskill*". Il documento è disponibile all'indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=EN>

riforme legate al miglioramento del *business environment* e la lotta contro le pratiche predatorie di *tax planning*.

### 2.1.2 - Descrizione delle riforme e degli investimenti (Sezione 2)

La seconda sezione è dedicata alla descrizione dei contenuti del piano. In particolare, si stabilisce che i piani debbano essere composti di **riforme** e **investimenti**, raggruppati in **componenti** coerenti.

Le **componenti** sono elementi costitutivi del piano e si riferiscono a riforme e investimenti prioritari in una specifica area di *policy*, o in più aree collegate. Ogni componente è finalizzata a risolvere specifici aspetti di criticità ed è composta da pacchetti coerenti di misure che si rinforzano vicendevolmente.

I piani devono specificare, per ogni componente, gli investimenti e le riforme previste e il relativo contributo atteso in relazione alle priorità, i relativi *milestone*, i *target* e il cronoprogramma con i piani di finanziamento e di analisi dei costi. Le componenti finanziate da prestiti dovranno essere indicate separatamente.

Le riforme e gli investimenti proposti (componenti) devono supportare almeno uno dei seguenti **principi**:

- risolvere le criticità evidenziate nelle *Country-specific recommendations*,
- contribuire alla transizione verde e digitale, andando oltre quanto già indicato nelle *Country-specific recommendations*,
- contribuire a rafforzare il potenziale di crescita sostenibile, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale, mitigando l'impatto economico e sociale della crisi e rafforzando la coesione e la convergenza.

Le **riforme** sono azioni o processi in grado di generare un impatto significativo e duraturo sul funzionamento di un mercato, di un'area di *policy*, di strutture istituzionali o amministrative, ovvero di contribuire a specifici obiettivi come: la crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza dei processi di transizione verde e digitale. Le riforme proposte devono essere sostanziate con informazioni granulari, tali da determinarne il contributo al raggiungimento degli obiettivi misurato con i relativi *milestone*, i *target* e il calcolo dettagliato dei **costi** stimati.

Gli **investimenti** sono una spesa indicata per un'attività, un progetto, o altra azione proposti all'interno del piano per i benefici che possono portare alla società, all'economia e all'ambiente. Gli investimenti proposti devono determinare, qualora realizzati, un miglioramento strutturale, significativo e duraturo sulla resilienza economica e sociale. Inoltre, gli investimenti proposti devono favorire i profili di competitività di lungo periodo, la transizione digitale e verde e la creazione di posti di lavoro. Si fa, quindi, riferimento a una definizione di investimento compatibile con quella di formazione di capitale fisso, di capitale umano e di capitale naturale.

Non tutti i tipi di spesa sono ammissibili per il piano in quanto, in linea di principio, non si possono finanziare costi di natura corrente, se non in alcuni casi particolari previsti dal Regolamento.

Il **cronoprogramma** degli investimenti proposti deve essere compatibile con l'orizzonte temporale del RRF, in quanto i costi che sarà necessario sostenere in seguito al termine ultimo della durata del programma dovranno essere finanziati con una specifica allocazione di risorse nel bilancio nazionale, che dovrà essere presentata alla Commissione europea unitamente al piano<sup>21</sup>. I piani di investimento devono essere dettagliati secondo le diverse fasi di attuazione e le diverse parti da realizzare.

### 2.1.3 - Aspetti di complementarità legati all'implementazione dei piani (Sezione 3)

Ogni piano deve illustrare come contribuisca al raggiungimento dell'obiettivo europeo di neutralità climatica e agli obiettivi su energia e clima previsti per il 2030 e inclusi a loro volta nei rispettivi piani nazionali su strategia energetica e sostenibilità climatica. Il piano deve anche spiegare come venga raggiunta la soglia del 37% di **climate mainstreaming**<sup>22</sup>. Nell'illustrazione di come le misure proposte contribuiscano alla transizione verde, i paesi membri devono prendere in considerazione i 6 obiettivi definiti nella regolamentazione europea introdotta nel 2020<sup>23</sup>.

La Commissione propone, inoltre, che ogni piano includa un minimo del 20% di spesa riferita alla transizione digitale. Il contributo del piano alla transizione digitale deve essere calcolato facendo riferimento al *Digital Economy and Society Index (DESI)*<sup>24</sup>.

In particolare, il metodo di misurazione dell'impatto delle azioni di promozione della transizione verde e digitale prevede che: ogni riforma o investimento debba indicare se contribuisca principalmente (100%), significativamente (40%), ovvero non abbia impatto sulle transizioni verde e digitale (0%). La combinazione di queste percentuali con i costi stimati di ogni riforma e investimento del piano contribuisce al calcolo di quanta parte dei fondi richiesti siano finalizzati alle transizioni verde e digitale. Tali stime indicative devono essere accompagnate anche da una stima puntuale dell'impatto diretto e indiretto delle misure proposte in relazione alle due transizioni.

Nell'insieme, il 37% di tutte le misure finanziate devono contribuire all'obiettivo del *climate mainstreaming*. Il dettaglio di tale contributo deve essere fornito sia nella fase iniziale di programmazione (*ex ante*) che nella fase di rendicontazione annuale (*ex post*).

<sup>21</sup> Linee guida della Commissione europea per i Piani nazionali dei Paesi membri – 17 settembre 2020: "According to the conclusions of the European Council of 17-21 July, the deadline for payment would be end 2026".

<sup>22</sup> Commissione europea (2020), *Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*, pag. 16, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3\\_en\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf): "They should also explain how it respects the 37% climate mainstreaming target. To this effect, Member States should use the methodology for climate tracking applied for cohesion policy funds, in particular as set out in Table 1, Table 4 and Table 6 of Annex I to [Common Provision Regulation COM(2018) 375] as regards the calculation of the coefficient for support to the climate change objectives".

<sup>23</sup> Commissione europea (2020), op.c, pag 16 "Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 ("EU Taxonomy Regulation"): climate change mitigation; climate change adaptation; sustainable use and protection of water and marine resources; transition to a circular economy; pollution prevention and control; protection and restoration of biodiversity and ecosystems".

<sup>24</sup> Disponibile al seguente indirizzo web: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>.

Ovviamente tali valutazioni richiedono la definizione temporale e quantitativa di traiettorie di progresso, in modo che eventuali deviazioni dal *trend* possano essere identificate tempestivamente.

Per quanto riguarda la transizione digitale, la Commissione europea propone che ogni piano preveda una soglia minima dal 20% di spesa dedicata. Anche in questo caso, deve essere dettagliato, nella fase iniziale di programmazione (*ex ante*) e di rendicontazione (*ex post*), come tale obiettivo venga raggiunto.

Appare utile riportare qui alcuni concetti essenziali per la definizione dei piani, come dettagliati nelle Linee guida:

- il **termine** ultimo per i pagamenti accordati nell'ambito del RRF è la fine del 2026<sup>25</sup>. I *milestone*<sup>26</sup> e i *target* dovranno essere raggiunti e completati nell'arco di tempo previsto tra l'inizio dei finanziamenti nel 2021 e la loro fine nel 2026;
- il **target**<sup>27</sup> è un risultato quantitativo relativo ad un indicatore operativo approvato<sup>28</sup> che specifichi quale stadio di implementazione della misura proposta debba essere raggiunto entro una certa data;
- il **milestone**<sup>29</sup> si riferisce alla realizzazione di una certa azione ed ha natura qualitativa, definendo alcune caratteristiche dell'adempimento previsto (ad esempio potrebbe essere l'adozione di una norma);
- lo **status quo** (*baseline*) rappresenta la grandezza qualitativa o quantitativa di una certa variabile, immediatamente prima dell'inizio dell'intervento inserito nel piano. Lo *status quo* deve poter essere misurato in maniera oggettiva.

<sup>25</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio, op.c.

<sup>26</sup> Commissione europea (2020), op.c, pag. 23 "According to Annex II of the proposal, milestones and targets should be clear and realistic, and the proposed indicators relevant and robust. This means that both milestones and targets should follow the SMART principles, i.e. be specific, measurable, achievable, realistic, and time-bound".

<sup>27</sup> Commissione europea (2020), op.c, pag. 23 "Targets should be based on a simple formula and focused on the relevant, acceptable and robust indicators that provide evidence of continued progress towards the objectives. Targets can be fixed at a specific level or can set a reasonable range to achieve depending on what is measured and on how precise the estimate can be." o

<sup>28</sup> Commissione europea (2020), op.c, pag. 22 "Milestones and targets will be discussed bilaterally with the Member States based on their plans before agreeing on the ones to be included in the implementing decision".

<sup>29</sup> Commissione europea (2020), op.c, pag. 23 "Milestones should be reliable, factual and, when referring to future documents (impact assessment, legislation, etc.), detail their desirable content. The milestone to be achieved should be precise and the qualifier objective and related to the key steps (e.g. "new IT system fully operational", "law approved by parliament", "new regulation agency set up", or "tripartite agreement with social partners reached"); vague or subjective measures should be avoided ("legislative proposal well developed" or "tripartite discussions with social partners well advanced"). Developing specific action plans for each envisaged reform and investment is a good way to ensure the quality of milestones".

I *milestone* e i *target* devono essere sufficienti per monitorare i progressi di ogni componente, riforma e investimento incluso nel piano<sup>30</sup>. Essi devono essere, a loro volta, rappresentativi delle diverse fasi di realizzazione del piano e devono fare riferimento a *input*, *output* e *risultati* delle misure proposte.

In proposito, si precisa che: gli *input* sono le risorse a disposizione, che possono essere di natura finanziaria, risorse umane o amministrative; gli *output* sono i risultati ottenuti dalle misure incluse nei piani; i *risultati* rappresentano gli effetti derivanti dall'*output*, l'*impatto* è rappresentato dai conseguenti effetti economici e sociali.

I *milestone* e i *target* devono essere associati ad un puntuale cronoprogramma. A ogni *milestone* e *target* deve corrispondere una data prevista di raggiungimento, la cui effettiva realizzazione sia oggetto di monitoraggio costante per evitare che il piano accumuli ritardi.

A ogni fase di pagamento<sup>31</sup> corrisponde il raggiungimento di diversi *milestone* e *target*. Il sistema di valutazione dei *milestone* e dei *target* per il **pagamento delle tranche** è binario: "completamente realizzato" o "non realizzato".

Nell'ambito del RRF è possibile il co-finanziamento rispetto ad altri fondi comunitari, anche se deve essere chiaramente specificato quali siano le misure coperte dalle diverse fonti di finanziamento dell'Unione europea, e come ciascuna rispetti le finalità e le modalità di pagamento e supporto previste.

Gli stati membri possono chiedere supporto tecnico al *Technical Support Instrument*<sup>32</sup> (*DG Reform*) per realizzare le riforme del piano e raggiungere i relativi *milestone* e *target*, oppure possono avvalersi degli altri strumenti messi a disposizione dall'Unione europea come i dispositivi di assistenza tecnica per gli investimenti pubblici e privati forniti nell'ambito del programma *InvestEU* presso l'*European Investment Advisory Hub* gestito dalla Commissione europea e dalla Banca europea degli investimenti (BEI).

Gli stati membri devono presentare i *report* di monitoraggio massimo due volte l'anno, in occasione delle richieste di pagamento previste. La Commissione europea

<sup>30</sup> Commissione europea (2020), op.c., pag. 23 "According to Annex II of the proposal, milestones and targets should be clear and realistic, and the proposed indicators relevant and robust. This means that both milestones and targets should follow the SMART principles, i.e. be specific, measurable, achievable, realistic, and time-bound".

<sup>31</sup> Commissione europea (2020), op.c., pag. 24 "Since payment can happen maximum twice a year, there cannot be more than two groups of milestones and targets per year".

<sup>32</sup> Commissione europea (2020), op.c., pag. 33 "Technical support requests should be addressed to DG REFORM of the European Commission through the national Coordinating Authority for the Technical Support Instrument. Member States are also encouraged to make use of other support sector-specific services offered by the Commission services".

utilizzerà le informazioni fornite per valutare i progressi dei piani e deliberare rispetto all'approvazione delle richieste di pagamento.

Nel programma RRF, i pagamenti sono legati al raggiungimento dei *milestone* e dei *target*, secondo il cronoprogramma definito fino alla fine del 2026. Mentre le quote allocate per ogni *tranche* al singolo paese, entro la soglia massima stabilita per ogni stato membro, sono definite sulla base del costo totale del piano, le *tranche* di pagamento non sono legate ai costi effettivamente incorsi ma alla realizzazione del cronoprogramma. I pagamenti vengono erogati a favore del bilancio dello stato membro<sup>33</sup> secondo le previsioni del cronoprogramma da dove, poi, dovranno essere trasferiti agli eventuali altri enti responsabili per la spesa effettiva. La Commissione europea non conferisce, quindi, i fondi direttamente agli enti responsabili per la realizzazione degli interventi.

Sulla base di quanto rappresentato, l'attività di controllo riguarda sia i sistemi di valutazione *ex ante*, che la verifica del raggiungimento dei *milestone* e dei *target*.

Al fine di assicurare il **controllo ex ante**, i piani devono contenere informazioni relative agli **enti di audit e controllo** preposti alla verifica e alla individuazione di eventuali irregolarità, frodi, conflitti d'interesse e corruzione, a cui vengono assegnati dei fondi dal RRF, secondo l'impegno richiesto. Se si riscontano significative irregolarità, la Commissione europea notifica allo stato membro che ogni pagamento successivo sarà condizionato al superamento di tali inadempimenti. Il relativo piano di rientro dovrà essere dettagliato dallo stato membro.

La risoluzione delle irregolarità viene segnalata dalla Commissione europea al Consiglio e indicata come condizione per le fasi successive di pagamento.

Riguardo al **controllo in itinere** il paese membro deve dare prova del raggiungimento dei *milestone* e dei *target*. Qualora la Commissione europea valutasse tale evidenza insufficiente, e gli obiettivi non raggiunti, può procedere alla sospensione dei pagamenti e, in caso, anche alla relativa riduzione del contributo finanziario precedentemente previsto.

La richiesta di pagamento deve essere accompagnata anche da una sintesi delle attività di *audit* e controllo che lo stato membro abbia messo in atto per garantire il rispetto della normativa UE in materia di conflitto d'interesse, anti-frode e anti-corruzione.

I **controlli ex post** si basano su verifiche specifiche, anche a campione, della realizzazione dei *milestone* e dei *target*. Qualora la Commissione europea accertasse la falsità dell'informazione fornita in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati, può procedere al ritiro delle somme pagate in corrispettivo.

<sup>33</sup> In Italia a tale proposito la legge di bilancio 2021 ha previsto specifici stanziamenti ai fini dell'erogazione di anticipazioni rispetto ai contributi europei, principalmente a carico di un apposito Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia. A tali stanziamenti sono stati ascritti nel prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio effetti sul saldo di bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), ma non sono stati imputati in linea di massima impatti ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto della p.a nel triennio 2021- 2023.

### 2.1.4 - Analisi di impatto (Sezione 4)

Un aspetto fondamentale della redazione dei piani è costituito dalla valutazione di impatto degli interventi che si intenda adottare, sia in termini di riforme che di investimenti. In particolare, le Linee guida prevedono che gli stati membri debbano produrre un documento di analisi complessivo rispetto alle misure di *policy* finalizzate al superamento degli squilibri e delle criticità del paese identificati nei più recenti documenti di finanza pubblica, prodotti nell'ambito del Semestre europeo. Tali analisi devono, quindi, includere l'evidenza del possibile impatto migliorativo sugli squilibri e sulle criticità identificate, oltre alle stime finanziarie delle variazioni rispetto ai programmi di convergenza. Gli elementi essenziali che tale valutazione deve contenere sono:

- gli **scenari macroeconomici**: Prodotto interno lordo (PIL), andamento dell'inflazione e dei salari, occupazione, disoccupazione e partecipazione della forza lavoro, saldi di bilancio, quadro delle condizioni sociali (povertà, esclusione sociale e rischi di ineguaglianze);
- la matrice dell'impatto sui diritti sociali come definite dallo "*Scoreboard of the European Pillar of Social Rights*<sup>34</sup>" (matrice di valutazione dei pilastri europei sui diritti sociali);
- la **matrice dei rischi**.

Ai fini della valutazione delle implicazioni/effetti macroeconomici dei piani, i paesi membri devono includere una sintesi quantitativa delle analisi di impatto in termini di PIL potenziale, occupazione, e altri principali indicatori riferiti alle dimensioni sociali, ambientali e alle piccole e medie imprese (PMI).

Le valutazioni espresse devono fornire evidenza empirica di come le misure indicate nel piano possano favorire il miglioramento dello status quo. La Commissione europea fornisce anche indicazioni puntuali rispetto alle metodologie di calcolo<sup>35</sup> di tali impatti.

In sintesi, come illustrato nella **Fig. 24**, le Linee guida individuano gli obiettivi principali, le priorità e le raccomandazioni a cui devono attenersi i paesi membri nella stesura dei propri piani nazionali, forniscono indicazioni sulla loro organizzazione e specificano le tipologie di controllo e monitoraggio di cui devono essere corredati.

<sup>34</sup> Dal discorso pronunciato dal President Juncker sulla proclamazione dei pilastri europei sui diritti sociali, il 17 novembre 2017: *Today we commit ourselves to a set of 20 principles and rights. From the right to fair wages to the right to health care; from lifelong learning, a better work-life balance and gender equality to minimum income: with the European Pillar of Social Rights, the EU stands up for the rights of its citizens in a fast-changing world.* Per maggiori dettagli cfr: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

<sup>35</sup> Commissione europea (2020), op.c., pag. 40 "*Methodology. Member States are invited to provide a clear description of the macroeconomic assumptions underlying the estimate as well as a description of the quantitative methodologies used. Member States should to the extent possible provide such figures and explain the underlying econometric and microsimulation models that have been used (e.g. QUEST, EUROMOD)*".

Fig. 24 - Linee guida per la compilazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza

Piani	Componenti	Monitoraggio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivi:</b> <i>Promoting the Union's economic, social and territorial cohesion, Strengthening economic and social resilience, Mitigating the social and economic impact of the crisis, Supporting the green and digital transitions,</i></li> <li>• <b>Priorità:</b> <i>Power up, Renovate, Recharge and Refuel, Connect, Modernise, Scale-up, Reskill and upskill</i></li> <li>• <b>Semestre europeo:</b> Raccomandazioni 2019 e 2020 Alle misure, volte alla risoluzione delle criticità evidenziate dalle raccomandazioni nel Piano, deve essere data alta priorità.</li> <li>• Con particolare importanza:</li> <li>• L'applicazione dei sistemi preventivi contro il riciclaggio di fondi illeciti;</li> <li>• Riforme legate al miglioramento del <i>business environment</i>;</li> <li>• La lotta contro le pratiche predatorie di <i>tax planning</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ogni componente è composta di <b>riforme e investimenti</b></li> <li>• Ogni componente deve fare riferimento a una di queste <b>aree di azione</b>:</li> <li>• Le riforme e gli investimenti proposti sono rivolti a risolvere criticità evidenziate nelle <i>country-specific recommendations</i>;</li> <li>• Le riforme e gli investimenti proposti contribuiscono alla transizione verde e digitale, andando oltre quanto già indicato nelle <i>country-specific recommendations</i>;</li> <li>• Le riforme e gli investimenti proposti contribuiscono a rafforzare il potenziale di crescita sostenibile, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale, mitigando l'impatto economico e sociale della crisi rafforzando la coesione e la convergenza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cronoprogramma:</b></li> <li>• Un <b>target</b> è un risultato quantitativo relativo ad un indicatore operativo approvato, che specifica quale stadio di implementazione della misura proposta debba essere raggiunto entro una certa data;</li> <li>• Un <b>milestone</b> si riferisce alla realizzazione di una certa azione, ha natura qualitativa definendo alcune caratteristiche dell'adempimento previsto (ad esempio potrebbe essere l'adozione di una norma).</li> <li>• Lo <b>status quo (baseline)</b> rappresenta la grandezza qualitativa o quantitativa di una certa variabile, immediatamente prima dell'inizio dell'intervento inserito nel Piano. Lo <i>status quo</i> deve poter essere misurato in maniera oggettiva.</li> <li>• Ogni target e obiettivo intermedio deve essere corredato da:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Input;</b></li> <li>• <b>Output;</b></li> <li>• <b>Risultati;</b></li> <li>• <b>Impatto.</b></li> </ul> </li> </ul>

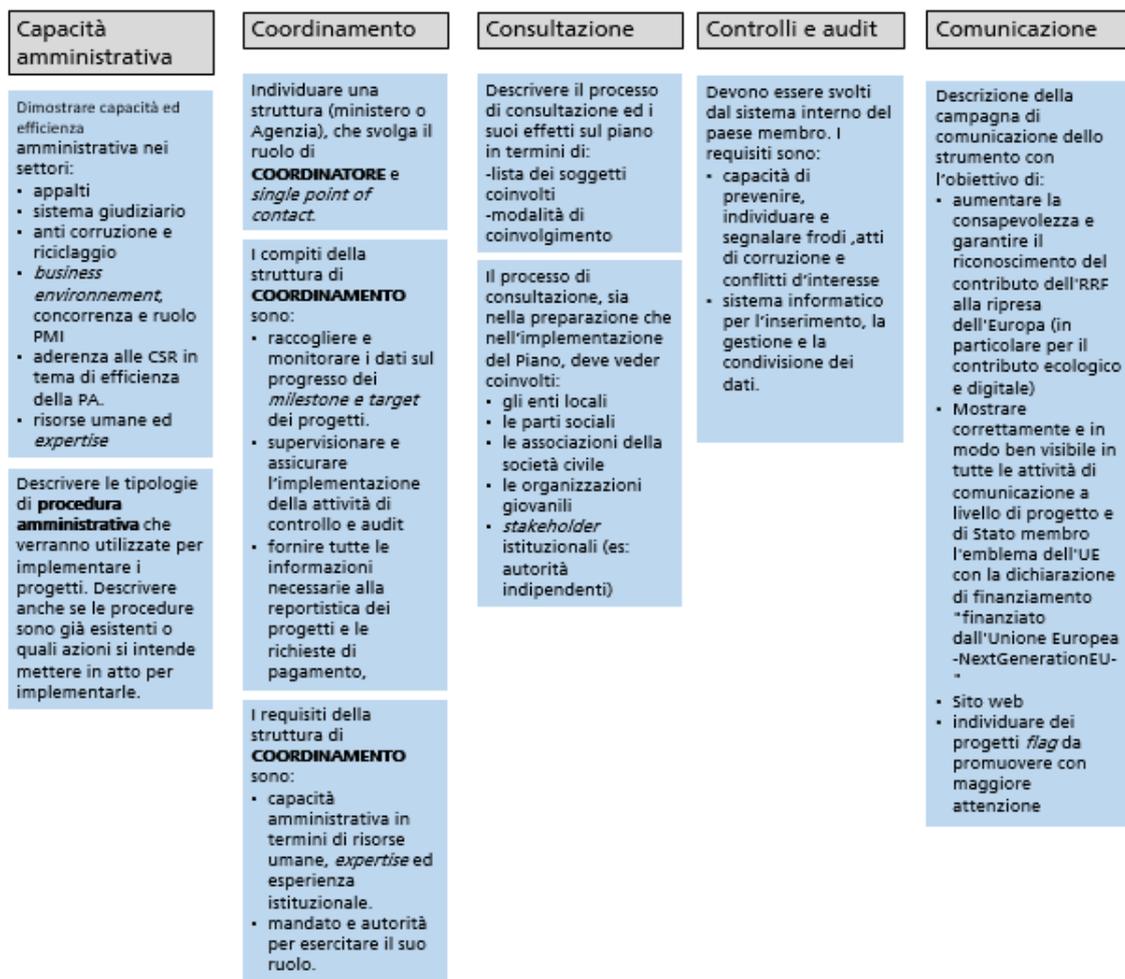
## 2.2 - La struttura di governance

Pur non intervenendo direttamente sulla individuazione dell'assetto istituzionale, la cui scelta resta una prerogativa degli stati membri, il Regolamento e la sezione 3 delle Linee guida definiscono alcuni requisiti ritenuti necessari al fine di assicurare efficienza ed efficacia nelle fasi attuative del piano e la necessaria capacità di rendicontazione.

In particolare, la struttura di *governance* deve essere in grado di perseguire le seguenti cinque funzioni essenziali, descritte nella Fig. 25:

- la capacità amministrativa e gestionale necessaria per l'implementazione del piano,
- la capacità di coordinamento;
- l'attività di consultazione dei principali *stakeholder*,
- l'implementazione di un adeguato sistema di controlli e di *audit*,
- un'ampia comunicazione nei confronti dei soggetti coinvolti o cointeressati che prevede, fra l'altro, la pubblicazione dei piani approvati.

Fig. 25 - Le principali funzioni della Struttura di *governance*



### 2.2.1 - Capacità amministrativa

Il piano deve fornire elementi circa la sussistenza della capacità amministrativa<sup>36</sup> necessaria per la realizzazione delle misure indicate e, in particolare, assicurare che siano adeguatamente considerate le *Country Specific Recommendations* (CSR), in particolare per il 2019 e il 2020 riguardanti l'efficienza della pubblica amministrazione per garantire l'effettiva implementazione delle diverse componenti. Inoltre, gli stati membri dovranno descrivere quali procedure amministrative verranno utilizzate per implementare i progetti, in linea con i regolamenti europei, indicando anche se tali procedure siano già previste o debbano essere appositamente predisposte. Infine, gli stati membri devono indicare le eventuali risorse umane esterne necessarie per implementare il piano (consulenti e tecnici) ed eventualmente richiedere il supporto del *Technical Support Instrument*<sup>37</sup> della Commissione europea.

<sup>36</sup> Sezione 3.3 delle Linee guida del RRF.

<sup>37</sup>Il *Technical Support Instrument* è un progetto di assistenza tecnica proposto dalla Commissione europea congiuntamente a RRF per sostenere i paesi membri nell'adozione e implementazione dei piani. Maggiori informazioni sono disponibili al seguente indirizzo web: <https://eur->

### 2.2.2 - Coordinamento

Il Regolamento e le Linee guida del RRF richiedono allo stato proponente di definire, all'interno dei piani, una struttura amministrativa di *governance* tale da rispondere ad alcuni requisiti minimi.

*In primis*, occorre definire una "*leading authority*" che funga da struttura di coordinamento<sup>38</sup>. La struttura designata può essere un ministero o un'agenzia, che abbia la responsabilità completa per il piano e funga da singolo punto di contatto con la Commissione europea.

La struttura di coordinamento avrà la responsabilità di assicurare l'implementazione del piano e il coordinamento con le altre autorità coinvolte e cointeresate per i profili di competenza, per quanto riguarda:

- la coerenza nell'utilizzo delle risorse del RRF con altri fondi europei, in caso di co-finanziamento;
- il monitoraggio dei *milestone* e *target*;
- la supervisione delle attività di controllo e *audit* delle misure;
- la reportistica;
- le richieste di pagamento e le dichiarazioni di gestione;
- il modo in cui la struttura di coordinamento soddisfi i requisiti di: capacità amministrativa in termini di risorse umane, esperienza istituzionale, competenze tecniche;
- il mandato e l'autorità per esercitare tutti i suoi compiti.

Il soddisfacimento dei suddetti requisiti di capacità amministrativa, mandato e autorità per l'esercizio dei compiti affidati devono essere giustificati anche per le autorità responsabili dell'attuazione delle misure, nel caso gestiscano una o più componenti.

### 2.2.3 - Consultazioni

Le Linee guida della Commissione europea stabiliscono, fra l'altro, che lo stato membro debba descrivere la natura istituzionale del piano, ovvero lo strumento normativo con cui venga approvato (legge, decreto, etc.) e il procedimento che porti alla sua adozione.

In particolare, lo stato membro deve descrivere in che modo preveda di coinvolgere e consultare<sup>39</sup> gli *stakeholder* durante l'implementazione del piano. In particolare, il piano deve riportare una sintesi del processo di consultazione, indicando la lista dei soggetti coinvolti e le modalità di acquisizione del relativo parere o contributo (conferenze, incontri bilaterali, etc.). Il piano deve anche indicare se e in che modo gli *stakeholder* siano stati consultati ed abbiano effettivamente espresso un accordo sulle misure previste.

---

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:66ecc4d9-a0bc-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:66ecc4d9-a0bc-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>38</sup> Sezione 3.3 delle Linee guida del RRF

<sup>39</sup> Sezione 3.4 delle Linee guida del RRF

Gli *stakeholder*, in accordo con la legislazione nazionale, devono essere individuati tra le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile, le organizzazioni giovanili, ed altre autorità istituzionali (es: autorità fiscale, consigli, comitati, etc.).

### 2.2.4 - Controlli e audit

Il Regolamento prevede che le attività di controllo e *audit*<sup>40</sup> debbano essere svolte dal sistema di controllo nazionale. All'interno del piano, gli stati membri dovranno dimostrare in che modo il sistema delineato sia in grado di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea in relazione alla:

- capacità di prevenire, individuare e segnalare frodi, corruzione e conflitti d'interesse;
- dotazione di sistemi informatici per l'inserimento, la gestione e la condivisione dei dati;
- capillarità nel raccogliere dati sui beneficiari finali dei fondi.

Le richieste di pagamento inoltrate alla Commissione europea dovranno essere accompagnate da dichiarazioni sulla gestione dei fondi, che assicurino il loro corretto utilizzo e una descrizione delle attività di *audit* svolte.

In caso di irregolarità, la Commissione europea potrà esprimere un diniego del pagamento e chiedere il rimborso dei finanziamenti eventualmente già erogati.

In particolare, per quanto riguarda l'autorità preposta all'*audit* e ai controlli, tale organo secondo le Linee guida e il Regolamento del RRF, opera in nome e per conto della Commissione europea, riceve un finanziamento *ad hoc* dai fondi del RRF per adempiere al proprio mandato, deve essere quindi indipendente dagli organi preposti alla rendicontazione dei progressi del piano. Le Linee guida prevedono che tale ruolo possa può essere svolto dalle strutture responsabili per l'*audit* e il controllo di altri fondi europei.

### 2.2.5 - Comunicazione

Ogni piano deve contenere una descrizione della campagna di comunicazione<sup>41</sup> che lo stato membro intenda adottare al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- aumentare la consapevolezza e garantire il riconoscimento del contributo del RRF alla ripresa dell'Unione europea, con particolare riferimento al contributo ecologico e digitale;
- mostrare correttamente e in modo ben visibile in tutte le attività di comunicazione a livello di misura e di stato membro l'emblema dell'UE con la dichiarazione di "risorse finanziate dall'Unione Europea, *Next Generation EU*";
- costruire un apposito sito *web*;

---

<sup>40</sup> Sezione 3.5 delle Linee guida del RRF.

<sup>41</sup> Sezione 3.6 delle Linee guida del RRF.

- individuare dei progetti "flag" da promuovere con maggiore attenzione.

### ***2.3 - I criteri di valutazione dei piani nazionali da parte della Commissione europea***

In seguito alla presentazione dei Piani nazionali da parte della quasi totalità degli Stati membri, la Commissione europea ha predisposto e pubblicato le proprie valutazioni<sup>42</sup>, successivamente sottoposte al Consiglio europeo (EcoFin) per la relativa approvazione, come previsto dal Regolamento del RRF. Nel capitolo 5 si entrerà nel merito di tali valutazioni mentre in questa sezione ne vengono presentati i relativi criteri.

Di seguito, si riporta una descrizione sintetica dei criteri di valutazione dei Piani nazionali in linea con la disciplina dettata dal Regolamento (UE) 2021/241 (allegato quinto), nella parte in cui sono descritte le misure relative al *rating* che orientano il giudizio della Commissione europea.

Il Regolamento prevede che i piani siano valutati sulla base di undici indicatori ai quali è attribuito un *rating* che va dalla lettera A (punteggio massimo) alla lettera C (punteggio minimo). Gli ambiti di applicazione degli indicatori e il relativo sistema di *rating* sono riportati nella **Tab. 3**.

Espletato il processo di valutazione, il Regolamento stabilisce che il piano soddisfi i criteri per un giudizio positivo se, sulla base dei *rating* assegnati, siano contestualmente accertati i seguenti esiti (cfr. art.3, comma C, allegato V del Regolamento (UE) 2021/241):

- non sia presente nessun *rating* con lettera "C";
- gli indicatori 2.2 (CSR), 2.3 (crescita, posti di lavoro, etc.), 2.5 (obiettivo verde) e 2.6 (obiettivo digitale) siano tutti valutati con *rating* "A" (**Tab. 3**);
- gli indicatori 2.1 (risposta equilibrata), 2.4 (DNSH), 2.7 (impatto duraturo), 2.8 (traguardi e obiettivi), 2.9 (definizione dei costi), 2.10 (sistemi di controllo), 2.11 (coerenza) abbiano una prevalenza di *rating* "A" (**Tab. 3**).

Il documento di valutazione segue un *template* predefinito che include una sintesi (cap. 1), un inquadramento generale (cap. 2), una panoramica del piano per quanto riguarda gli obiettivi, la struttura e la *governance* (cap. 3) e, infine, una sintesi della valutazione (cap. 4) con undici sezioni che descrivono la valutazione per ogni specifico indicatore.

<sup>42</sup> I documenti di valutazione sono disponibili al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en)

Tab. 3 - Criteri di valutazione - indicatori, ambito di applicazione e rating

Indicatore	Ambito di applicazione	Rating
<b>Risposta equilibrata (2.1)</b>	Il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce in modo globale e adeguatamente equilibrato a tutti i sei pilastri di cui all'articolo 3, prendendo in considerazione le sfide specifiche dello Stato membro interessato e tenendo conto del contributo finanziario dello Stato interessato e del sostegno sotto forma di prestito richiesto.	A – in ampia misura B – in misura moderata C – in misura ridotta
<b>CSR (2.2)</b>	<p>— Il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti di bilancio e, se del caso, nelle raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 rivolte allo Stato membro interessato o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo, tenendo conto del contributo finanziario dello Stato membro interessato e del sostegno sotto forma di prestito richiesto nonché della portata e dell'entità delle sfide specifiche del paese e delle informazioni comprese nel programma nazionale di riforma;</p> <p>e</p> <p>— il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta globale e adeguata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato.</p> <p>— le sfide affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza sono considerate significative per promuovere il potenziale di crescita dell'economia dello Stato membro interessato in modo sostenibile;</p> <p>— dopo il completamento delle riforme e degli investimenti proposti, le sfide dovrebbero essere risolte o essere state affrontate in modo tale da contribuire significativamente alla loro risoluzione.</p>	<p>A – il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo e rappresenta una risposta adeguata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato</p> <p>B – il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce ad affrontare in modo parziale tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo e rappresenta una risposta adeguata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato</p> <p>C – il piano per la ripresa e la resilienza non contribuisce ad affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo e non rappresenta una risposta adeguata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato</p>
<b>Crescita, posti di lavoro... (2.3)</b>	<p>— Il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure volte a promuovere la crescita economica e la coesione economica in modo inclusivo, in particolare affrontando le carenze dell'economia degli Stati membri, promuovendo il potenziale di crescita dell'economia dello Stato membro interessato, incentivando la creazione di posti di lavoro e attenuando gli effetti negativi della crisi;</p> <p>— il piano per la ripresa e la resilienza contiene misure volte a rafforzare la coesione sociale e i sistemi di protezione sociale, comprese le politiche per l'infanzia e la gioventù, riducendo le vulnerabilità sociali, contribuendo all'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali e a migliorare i livelli degli indicatori del suo quadro di valutazione della situazione sociale;</p> <p>— il piano per la ripresa e la resilienza intende ridurre la vulnerabilità economica agli shock dell'economia dello Stato membro;</p> <p>— il piano per la ripresa e la resilienza intende incrementare la capacità delle strutture e delle istituzioni economiche e/o sociali dello Stato membro di adattarsi e di resistere agli shock;</p> <p>— il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza.</p>	<p>A – Elevato impatto atteso B – Medio impatto atteso C – Basso impatto atteso</p>
<b>NADS (2.4)</b>	Nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»).	<p>A – Nessuna misura arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio «non arrecare un danno significativo»)</p> <p>C – Una o più misure arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio «non arrecare un danno significativo»).</p>

<p><b>Obiettivo verde (2.5)</b></p>	<p>— L'attuazione delle misure previste è in grado di contribuire in modo efficace alla transizione verde, compresa la biodiversità, e, se del caso, alla gestione delle sfide che ne conseguono, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 nel rispetto dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050;</p> <p>— gli Stati membri applicano una metodologia che consiste nell'assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito, che riflette in quale misura il sostegno apporta un contributo agli obiettivi climatici. Le ponderazioni sono basate sulle dimensioni e sui codici delle tipologie di intervento di cui all'allegato VI e possono essere aumentate per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici. Lo stesso sistema di ponderazione si applica alle misure che non possono essere direttamente assegnate a un settore di intervento elencato nell'allegato VI;</p> <p>e</p> <p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di produrre un impatto duraturo.</p>	<p>A – In ampia misura B – In misura moderata C – In misura ridotta</p>
<p><b>Obiettivo digitale (2.6)</b></p>	<p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di contribuire in modo significativo alla trasformazione digitale dei settori economico o sociale;</p> <p>o</p> <p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di contribuire in modo significativo ad affrontare le sfide derivanti dalla transizione digitale;</p> <p>e</p> <p>— gli Stati membri applicano una metodologia che consiste nell'assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito, che riflette in quale misura il sostegno apporta un contributo agli obiettivi digitali. Le ponderazioni sono basate sulle dimensioni e sui codici delle tipologie di intervento di cui all'allegato VII e possono essere aumentate per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano l'impatto sugli obiettivi digitali. Lo stesso sistema di ponderazione si applica alle misure che non possono essere direttamente assegnate a un settore di intervento elencato nell'allegato VII;</p> <p>e</p> <p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di produrre un impatto duraturo.</p>	<p>A – In ampia misura B – In misura moderata C – In misura ridotta</p>
<p><b>Impatto duraturo (2.7)</b></p>	<p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di determinare un cambiamento strutturale nell'amministrazione o in istituzioni pertinenti;</p> <p>o</p> <p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di determinare un cambiamento strutturale nelle politiche pertinenti;</p> <p>e</p> <p>— l'attuazione delle misure previste è in grado di produrre un impatto duraturo.</p>	<p>A – In ampia misura B – In misura moderata C – In misura ridotta</p>
<p><b>Traguardi e obiettivi (2.8)</b></p>	<p>— All'interno dello Stato membro, una struttura è incaricata di: i) attuare il piano per la ripresa e la resilienza; ii) monitorare i progressi in relazione ai traguardi e agli obiettivi; iii) comunicare informazioni;</p> <p>e</p> <p>— i traguardi e gli obiettivi proposti sono chiari e realistici; e gli indicatori proposti per tali traguardi e obiettivi sono pertinenti, accettabili e solidi;</p> <p>e</p> <p>— le modalità generali proposte dagli Stati membri in termini di organizzazione (compresa la garanzia di una sufficiente assegnazione di personale) per l'attuazione delle riforme e degli investimenti sono credibili.</p>	<p>efficace</p> <p>A – Modalità adeguate per un'attuazione efficace</p> <p>B – Modalità minime per un'attuazione efficace</p> <p>C – Modalità insufficienti per un'attuazione efficace</p>

<p><b>Definizione dei costi (2.9)</b></p>	<p>— Lo Stato membro ha fornito informazioni e prove sufficienti a dimostrare che l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è appropriato («ragionevole»); e — lo Stato membro ha fornito informazioni e prove sufficienti a dimostrare che l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è in linea con la natura e il tipo delle riforme e degli investimenti previsti («plausibile»); e — lo Stato membro ha fornito informazioni e prove sufficienti a dimostrare che l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza che deve essere finanziato dal dispositivo non è coperto da finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti; e — l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è commisurato all'impatto economico e sociale atteso delle misure previste, incluse nel piano dello Stato membro interessato.</p>	<p>A – In ampia misura B – In misura moderata C – In misura ridotta</p>
<p><b>Sistemi di controllo (2.10)</b></p>	<p>— Il sistema di controllo interno descritto nel piano per la ripresa e la resilienza si basa su solidi processi e strutture e individua attori (organismi/entità) chiari e i loro ruoli e responsabilità per lo svolgimento dei compiti di controllo interno; in particolare, garantisce un'adeguata separazione delle funzioni pertinenti; e — il sistema di controllo e le altre disposizioni pertinenti, anche per la raccolta e la messa a disposizione dei dati sui destinatari finali descritti nel piano per la ripresa e la resilienza, in particolare al fine di prevenire, individuare e correggere casi di corruzione, frode e conflitti di interessi quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo sono adeguati; e — le disposizioni descritte nel piano per la ripresa e la resilienza per evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di altri programmi dell'Unione sono adeguate; e — gli attori (organismi/entità) responsabili dei controlli hanno la capacità giuridica e la capacità amministrativa di esercitare i loro ruoli e compiti previsti.</p>	<p>A – Disposizioni adeguate C – Disposizioni insufficienti</p>
<p><b>Coerenza (2.11)</b></p>	<p>— Il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono a rafforzare gli effetti l'una dell'altra; o — il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure complementari tra loro.</p>	<p>A – In ampia misura B – In misura moderata C – In misura ridotta</p>

Fonte: Elaborazioni RGS/SeSD su Regolamento (UE) 2021/241, Allegato V.

Note: Le celle evidenziate in azzurro riportano gli indicatori che devono ricevere rating "A" per soddisfare i criteri di valutazione del piano.

## CAPITOLO 3 - IL PIANO ITALIANO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

### 3.1 - Le risorse finanziarie e la relativa allocazione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>43</sup> elaborato dall'Italia (PNRR) è stato formalmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile scorso. Il PNRR prevede un pacchetto di riforme e investimenti che assorbono, complessivamente, un ammontare di risorse pari a 235,1 miliardi (Fig. 26). Di queste, 191,5 miliardi (68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti) provengono dal programma RRF, 13 miliardi dal programma React-EU e 30,6 miliardi dal Fondo nazionale complementare (Fondo) istituito con il Decreto Legge n. 59 del 6 maggio 2021<sup>44</sup>, a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio deciso dal Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021<sup>45</sup>. I criteri di monitoraggio e la *governance* delle misure finanziate con il RRF seguono le Linee guida predisposte dalla Commissione europea, come descritte nel capitolo 2 di questo testo, mentre per le misure finanziate con gli altri fondi europei e il Fondo nazionale si fa riferimento ad altri criteri. In particolare, il monitoraggio delle misure finanziate con il Fondo segue una versione semplificata dei *milestone*.

Fig. 26 - Le risorse del PNRR (in mld di euro)



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati del PNRR

Il Piano italiano è strutturato attorno ai tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Alla

<sup>43</sup> Il testo e le informazioni relative al PNRR sono disponibili al seguente indirizzo web: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

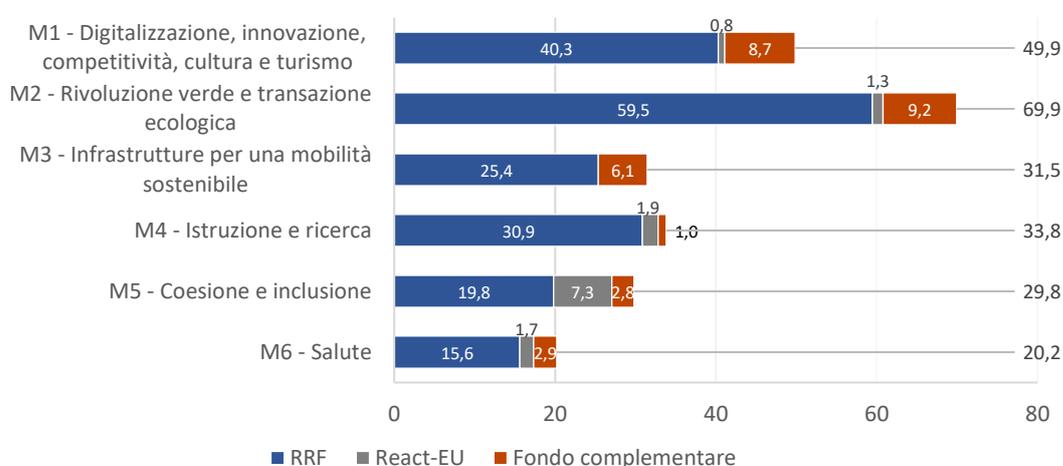
<sup>44</sup> Convertito, con modificazioni, con legge n. 101 del 1 luglio 2021. I testi normativi sono disponibili ai seguenti indirizzi web: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sq> e <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/07/06/21G00111/sq>

<sup>45</sup> A queste risorse, si aggiungono ulteriori fondi per circa 26 miliardi da utilizzare entro il 2032, per la realizzazione di opere specifiche e per il reintegro del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Tali risorse, tuttavia, non sono incluse nel Piano, ma fanno parte di un programma di investimento più esteso che va oltre il 2026, periodo di riferimento del RRF. Pertanto, la loro programmazione resta esclusa dalle analisi e gli approfondimenti di questo lavoro.

digitalizzazione, come previsto dal Regolamento<sup>46</sup>, sono dedicate circa un quarto delle risorse del RRF (il 25%), per un corrispettivo di quasi 48 miliardi. Il 37,5% delle risorse, pari a circa 72 miliardi, sono destinate agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico. Tra le priorità principali del terzo asse strategico, invece, rientrano la parità di genere, la protezione e la valorizzazione delle giovani generazioni e il superamento dei divari territoriali, alle quali sono dedicate il 40% delle risorse (circa 76 miliardi). Si precisa che i tre assi strategici rappresentano obiettivi trasversali perseguiti in tutte le componenti del PNRR.

La programmazione del PNRR<sup>47</sup> si articola in sei missioni, rispetto alle quali vengono ripartite le risorse del RRF, del programma React-EU e del Fondo, come riportato nella Fig. 27.

Fig. 27 - Allocazione delle risorse del PNRR per Missione (M) - Valori in mld di euro



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati del PNRR

Nella Fig. 28 sono riportate le risorse del PNRR ripartite tra le diverse componenti di ciascuna missione.

**La missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo** stanziata, complessivamente, 49,9 miliardi (40,3 miliardi del RRF, 0,8 miliardi del React-EU e 8,7 miliardi del Fondo) ripartiti in tre componenti dirette a:

- promuovere la trasformazione digitale del Paese e la modernizzazione della pubblica amministrazione;
- sostenere l'innovazione dell'assetto produttivo e
- rilanciare i settori della cultura e del turismo.

**La missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica** stanziata, complessivamente, 69,9 miliardi (59,5 del RRF, 1,3 miliardi del React-EU e 9,2 miliardi del Fondo) con

<sup>46</sup> Secondo il Regolamento (UE) 2021/241, almeno il 20% dei fondi del RRF deve essere destinato alla trasformazione digitale e almeno il 37% alla trasformazione verde. L'effettivo contributo alle transizioni verde e digitale rappresenta, di fatto, una pre-condizione ai fini di una valutazione positiva.

<sup>47</sup> A differenza delle versioni precedenti, il PNRR non include le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)

l'obiettivo di realizzare la transizione verde ed ecologica della società e migliorare la sostenibilità del sistema economico. La missione prevede diverse riforme e investimenti ripartiti in quattro componenti volte a:

- il rafforzamento dell'economia circolare e dell'agricoltura sostenibile;
- la promozione delle fonti di energia rinnovabile e delle filiere dell'idrogeno;
- l'efficientamento energetico e la riqualificazione degli edifici
- il potenziamento delle infrastrutture idriche e la riduzione del dissesto idrogeologico.

**La missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile** stanziava complessivamente 31,5 miliardi (25,4 miliardi del RRF e 6,1 del Fondo) per riforme e investimenti ripartiti in due componenti finalizzate a:

- l'estensione dei trasporti ferroviari ad alta velocità e il potenziamento della rete ferroviaria regionale,
- il potenziamento delle infrastrutture intermodali nel rispetto della sostenibilità ambientale.

**La missione 4 - Istruzione e ricerca** stanziava complessivamente 33,8 miliardi (30,9 miliardi del RRF, 1,9 miliardi del React-EU e 1 miliardo del Fondo) per riforme e investimenti articolati in due componenti per:

- il potenziamento del sistema educativo aumentando l'offerta di servizi di istruzione e i posti di asilo nido, favorendo l'accesso all'università e rafforzando gli strumenti di orientamento, formazione e reclutamento degli insegnanti;
- il rafforzamento della filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico.

**La missione 5 - Coesione e inclusione** stanziava complessivamente 29,9 miliardi (19,9 miliardi del RRF, 7,2 miliardi del React-EU e 2,8 miliardi del Fondo) per riforme e investimenti articolati in tre componenti dirette a:

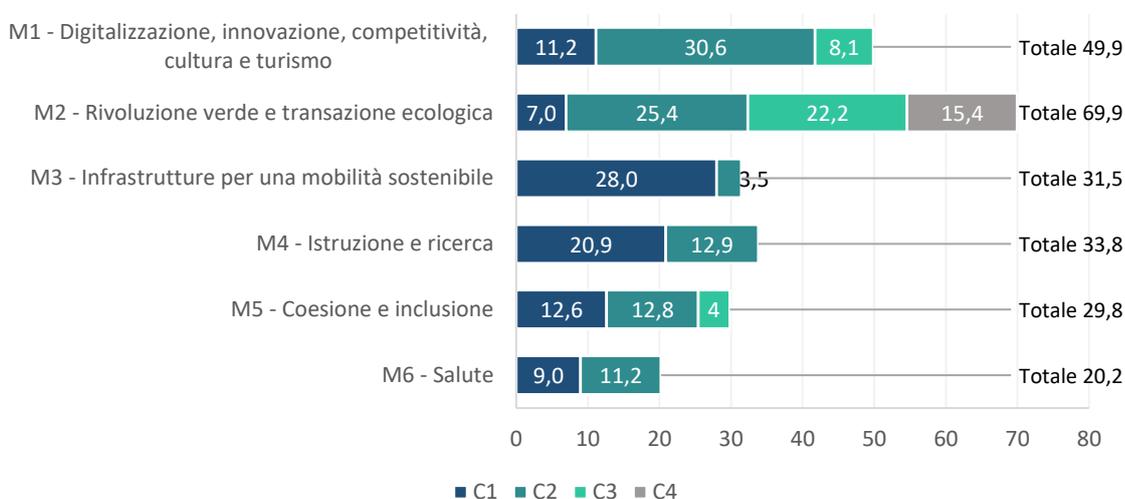
- potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale con particolare attenzione alla parità di genere e ai giovani;
- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, migliorare il sistema di protezione per le categorie fragili e favorire il ruolo dello sport come strumento di integrazione sociale;
- interventi speciali per la coesione territoriale.

**La missione 6 - Salute** stanziava complessivamente 20,2 miliardi (15,6 miliardi del RRF, 1,7 miliardi del React-EU e 2,9 miliardi del Fondo) per interventi ripartiti in due componenti con l'obiettivo di:

- potenziare strutture e presidi territoriali e l'assistenza domiciliare, sviluppare la telemedicina e integrare tutti i servizi socio-sanitari,
- rimodernare e digitalizzare il sistema sanitario e migliorare la capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

I tre assi strategici sopra menzionati trovano realizzazione, in forma trasversale, nell'ambito delle diverse missioni e componenti previste nel PNRR. In particolare, l'inclusione sociale incorpora priorità trasversali, quali le pari opportunità di genere e la coesione generazionale e territoriale, che corrispondono anche alle raccomandazioni specifiche che la Commissione europea ha rivolto all'Italia per gli anni 2019 e 2020. Tutte le riforme e le linee di intervento, contenute nelle sei missioni, sono valutate sulla base dell'impatto previsto sui tre assi strategici. Vale precisare che, mentre la digitalizzazione e lo sviluppo sostenibile sono assi strategici trasversali, definiti come condizione necessaria per l'accesso alle risorse dalle Linee guida sul RRF, per quanto riguarda le pari opportunità di genere e la coesione generazionale e territoriale, le Linee guida non prevedono esplicitamente tale condizione.

Fig. 28 - Allocazione delle risorse del PNRR per missione (M) e componente (C) - in mld di euro



Nota: Il numero di componenti varia a seconda della missione da due (M3 e M6) a quattro (M2)

Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati del PNRR

In linea con il *template* fornito dalle Linee guida della Commissione europea, il testo del PNRR è organizzato in quattro parti: la prima parte presenta l'impostazione e gli obiettivi generali; la seconda parte fornisce una descrizione dettagliata delle missioni e i rispettivi obiettivi che si intende perseguire, definendo le singole aree di intervento e le riforme da adottare; la terza e la quarta parte sono dedicate all'attuazione e al monitoraggio degli interventi del Piano e all'analisi dell'impatto macroeconomico.

La definizione di *milestone* e *target* specifici, richiesti dalla Commissione europea al fine della misurazione del raggiungimento degli obiettivi e il calcolo dettagliato dei costi stimati, non sono inclusi nel documento principale, ma disposti separatamente in apposite schede tecniche integrate anche nel documento di valutazione della Commissione europea. Le schede tecniche indicano il cronoprogramma di realizzazione delle singole misure incluso di informazioni circa i costi, i tempi e gli indicatori di valutazione e monitoraggio, nonché un riferimento specifico riguardo al rispetto del principio "*do not significant harm*" (DNSH), e alle quantificazioni di impatto sulle transizioni digitale e ambientale per ogni misura, come previsto dal Regolamento del RRF.

### 3.2 - La struttura di governance

Nella terza parte del testo del PNRR, si descrive la struttura di coordinamento per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione delle riforme e degli investimenti. Questa parte è particolarmente importante in quanto il Regolamento prevede che l'accesso alle risorse sia condizionato anche dalla definizione di una adeguata struttura di *governance*. Secondo il Regolamento e le Linee guida, la struttura di *governance* deve essere in grado di perseguire le cinque funzioni essenziali individuate dal Regolamento e descritte nel secondo paragrafo del capitolo 2 di questo documento.

Il PNRR fornisce indicazioni molto generali sul modello di *governance* rinviando la trattazione di dettaglio all'emanazione di uno specifico decreto legge. In particolare, il Piano attribuisce la responsabilità di indirizzo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), quella di controllo e rendicontazione al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e quella di attuazione degli interventi alle Amministrazioni centrali e locali e agli altri enti preposti.

In particolare, il testo del PNRR prevede l'istituzione di una Cabina di regia, presso la PCM, per la funzione di indirizzo politico nella fase di monitoraggio e attuazione del Piano. La Cabina di regia ha il compito di: verificare i progressi compiuti; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di dialogare con le amministrazioni responsabili in caso siano riscontrate delle criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - ha il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico con la Commissione europea. Il MEF gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR. Presso il Ministero è prevista, inoltre, l'istituzione di un apposito organismo di *audit* per il PNRR, funzionalmente indipendente, e deputato al sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

Le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti locali, hanno la responsabilità diretta di attuare gli interventi del Piano, sulla base delle rispettive competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. Sono le stesse amministrazioni che dovranno effettuare i dovuti controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e assicurare la piena tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR, nonché la conservazione di tutta la documentazione e gli atti necessari per l'attività di controllo e *audit*.

Ciascuna Amministrazione responsabile di una Missione o Componente deve essere dotata di una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione dei relativi interventi, e di rendicontarne al MEF le spese e l'avanzamento verso il raggiungimento di *target* e di *milestone*.

Come anticipato nel testo del PNRR, con un apposito decreto (Decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito con la legge del 29 luglio 2021, n. 108) il Governo italiano ha varato misure specifiche per definire con maggiore dettaglio i ruoli e le funzioni relative alla *governance* del Piano. Oltre a fornire la disciplina di dettaglio della *governance* del PNRR, il decreto contiene le prime misure di rafforzamento delle strutture

amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, ai fini di un'efficace e tempestiva attuazione del Piano.

In particolare, i primi 11 articoli del decreto legge sono dedicati al sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR. *In primis*, i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR sono attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri (artt. 2-5). Oltre alla Cabina di regia, con Dpcm 14 ottobre 2021<sup>48</sup> è stato istituito un Tavolo tecnico permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da delegati delle parti sociali (Governo, Regioni, Enti locali, organismi associativi, categorie produttive e sociali, università e istituti di ricerca). La Cabina di regia è, inoltre, affiancata da una struttura con funzioni di segreteria tecnica, di durata temporanea. Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una struttura temporanea di missione denominata "Unità per la realizzazione e il miglioramento della regolazione" con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possano frenare l'attuazione del Piano.

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di *milestone* e *target*, il decreto legge definisce un modello organizzativo articolato su 2 livelli di gestione (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) in modo da favorire le interlocuzioni con la Commissione europea in tutte le fasi di attuazione, controllo e rendicontazione conseguenti al pieno conseguimento degli obiettivi previsti.

I compiti di monitoraggio, rendicontazione, controllo e *audit* sono assegnati all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze (artt. 6-7). Il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è investito dei compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo. Il Servizio centrale svolge le proprie funzioni in accordo con l'Unità di missione<sup>49</sup> e con gli Ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato. L'Unità di missione provvede, in collaborazione con le Amministrazioni competenti, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, in coerenza con i relativi *target* e *milestone*.

L'attività di *audit* è assegnata all'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), presso cui è istituito un apposito Ufficio in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR. Tale organo, secondo le Linee guida e il Regolamento del RRF, opera in nome e per conto della Commissione europea da cui riceve un finanziamento *ad hoc* dai fondi del RRF per adempiere al proprio mandato, in maniera funzionalmente indipendente dagli organi preposti alla rendicontazione dei progressi del Piano. Come previsto dalle Linee guida<sup>50</sup> tale ruolo può essere svolto dalle strutture responsabili per l'*audit* e il controllo di altri fondi europei, per cui in Italia è competente appunto l'IGRUE.

Merita menzionare che, in caso di mancato rispetto da parte delle Amministrazioni responsabili, centrali e locali, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il

<sup>48</sup>Testo disponibile al seguente indirizzo web:

[https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/PNRR/PNRR-CabinaRegia/DPCM\\_20211014\\_tavolo.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/PNRR/PNRR-CabinaRegia/DPCM_20211014_tavolo.pdf)

<sup>49</sup> Istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 1, co. 1050 della legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (Legge di bilancio 2021).

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il RRF disponibile al seguente indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>.

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti (art. 12).

Le **Figg. 29-30** forniscono una sintesi della struttura di *governance* e dell'articolazione dei compiti e delle responsabilità inerenti l'attuazione del PNRR, tra le diverse strutture e istituzioni competenti.

Fig. 29 - La struttura di *governance* del PNRR

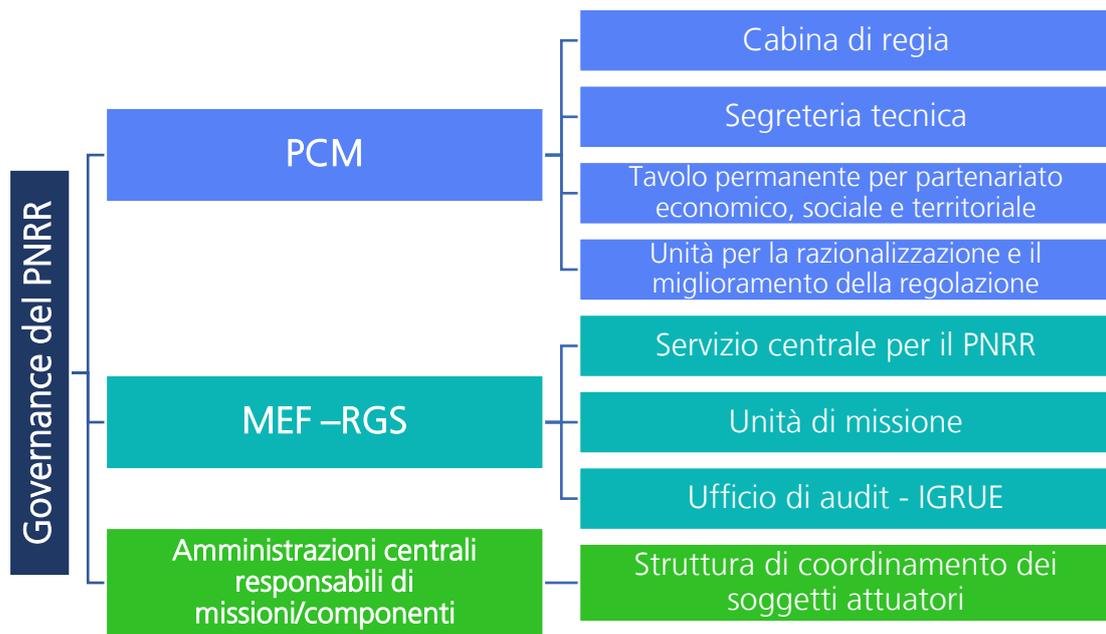


Fig. 30 - Il modello di organizzazione e funzionamento del PNRR



### ***3.3 - Riforme e raccomandazioni della Commissione europea***

---

#### ***3.3.1 - Le riforme***

Come richiesto dalla Commissione europea, il PNRR accompagna le misure di investimento con riforme strutturali ritenute necessarie per amplificare l'impatto degli interventi sull'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste nel PNRR affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale (*Country Specific Recommendations – CSR* del 2019), sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR del 2020).

A questo fine il PNRR prevede tre tipologie di azioni: le **riforme orizzontali**, le **riforme abilitanti** e le **riforme settoriali**.

Le **riforme orizzontali**, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Le **riforme abilitanti**, sono gli interventi funzionali volti a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Le **riforme settoriali** sono invece contenute all'interno delle singole missioni e consistono in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività: le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione. Si tratta delle riforme di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

#### ***3.3.2 - Le Country Specific Recommendations dei cicli del Semestre europeo 2019 e 2020***

Nei riferimenti al Semestre europeo, contenuti nelle Linee guida del RRF elaborate dalla Commissione europea, si prevede che gli stati membri prendano in considerazione le CSR che risultino tuttora disattese. Sono ritenute tali quelle raccomandazioni per le quali la Commissione, con riferimento alle azioni intraprese dallo stato membro, non si sia

espressa con il giudizio "*substantial progress*" o "*full implementation*". Come anticipato l'attenzione deve essere rivolta sia alle CSR del 2020 che a quelle del 2019<sup>51</sup>.

Nel 2021, il ciclo di programmazione del Semestre europeo è stato temporaneamente adattato alle scadenze previste per la definizione dei piani nazionali di ripresa e resilienza degli stati membri. Il ciclo di programmazione è cominciato con la pubblicazione della Strategia annuale di crescita sostenibile<sup>52</sup>, che prosegue sulla scia della strategia dell'anno precedente, basata sul *Green Deal* europeo<sup>53</sup> e sul concetto di sostenibilità competitiva.

Quest'anno, gli Stati membri sono stati invitati a presentare i rispettivi programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi di ripresa e resilienza (PNRR) in un unico documento integrato. Tali programmi forniscono una panoramica delle riforme e degli investimenti che gli Stati membri effettueranno in linea con gli obiettivi del dispositivo del RRF.

Nel 2021, le valutazioni della Commissione sul contenuto dei Piani per la ripresa e la resilienza hanno sostituito le relazioni programmatiche di finanza pubblica previste nell'ambito del Semestre europeo. Inoltre, le raccomandazioni specifiche per paese vengono limitate alla situazione di bilancio, mentre non ci saranno raccomandazioni specifiche sugli aspetti strutturali degli equilibri di finanza pubblica per gli Stati membri che avranno presentato i piani per la ripresa e la resilienza.

Infatti, l'enfasi sulla disciplina fiscale e sul rispetto delle condizioni di sostenibilità è attenuata, in ragione della necessità di finanziare gli interventi emergenziali, che sono essi stessi oggetto di raccomandazioni. Ciò è in larga parte conseguenza della sospensione dell'applicazione delle regole della disciplina fiscale tramite l'attivazione del "*general escape clause*" prevista per situazioni emergenziali legate a crisi economiche molto profonde<sup>54</sup>. Tale esclusione, inizialmente prevista per il 2020 e 2021, è stata successivamente estesa anche al 2022<sup>55</sup>.

Tuttavia, tale sospensione è temporanea, in ragione dell'emergenza sanitaria; per cui quando le condizioni economiche lo consentiranno, occorrerà proseguire con politiche di

<sup>51</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Italy 2020 Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE EUROGROUP 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX:52020SC0511>

<sup>52</sup> Documento disponibile al seguente indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>

<sup>53</sup> La documentazione relativa al *Green Deal* europeo è disponibile al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

<sup>54</sup> Al seguente indirizzo web è disponibile la "*Communication from the commission to the council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*": [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2\\_en\\_act\\_part1\\_v3-adopted\\_text.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf).

La relativa spiegazione illustrata dal Parlamento europeo è disponibile al seguente indirizzo web: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649351/EPRS\\_BRI\(2020\)649351\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649351/EPRS_BRI(2020)649351_EN.pdf)

<sup>55</sup> Il 3 marzo 2021 la Commissione europea ha presentato l'approccio aggiornato alla politica fiscale in risposta alla pandemia nell'Unione europea, il testo è disponibile al seguente indirizzo web: [file:///C:/documenti/francesca.romagnoli/Downloads/Commission\\_presents\\_updated\\_approach\\_to\\_fiscal\\_policy\\_response\\_to\\_coronavirus\\_pandemic.pdf](file:///C:/documenti/francesca.romagnoli/Downloads/Commission_presents_updated_approach_to_fiscal_policy_response_to_coronavirus_pandemic.pdf)

bilancio volte a conseguire posizioni a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito. Da tali indicazioni si deduce che la Commissione europea, nella sua valutazione, presterà particolare attenzione al carattere di temporaneità, ovvero di permanenza, degli effetti finanziari degli interventi volti alla gestione dell'emergenza sanitaria e delle relative implicazioni economiche e sociali.

La Commissione europea continuerà a monitorare e valutare il rischio di squilibri macroeconomici durante il nuovo ciclo del Semestre europeo, prestando particolare attenzione ai rischi emergenti associati alla pandemia.

Nelle **Tabb. 4-5** vengono riportate, per memoria, le CSR rivolte all'Italia nel 2019 con la relativa valutazione espressa dalla Commissione europea, e le CSR del 2020 la cui valutazione è stata inclusa in quella del PNRR di cui uno schema sintetico è riportato nella **Tab. 10** del capitolo 5 di questo documento.

Tab. 4 - Country Specific Recommendations 2019 e Valutazioni della Commissione europea - Italia

Raccomandazioni specifiche 2019	Giudizio della Commissione
<p><b>Raccomandazione 1:</b> assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.</p> <p>(Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p><b>Alcuni progressi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Progressi non valutati:</b> la valutazione del rispetto del patto di stabilità e crescita farà parte della tornata di primavera, quando saranno disponibili i dati definitivi per il 2019.</li> <li>2. <b>Progressi limitati</b> nello spostamento della pressione fiscale dal lavoro, nella riduzione delle agevolazioni fiscali e nella riforma del catasto.</li> <li>3. <b>Progressi significativi</b> nel contrasto all'evasione fiscale, anche tramite il potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori.</li> <li>4. <b>Nessun progresso</b> nella riduzione del peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica.</li> </ol>
<p><b>Raccomandazione 2:</b> intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.</p> <p>(Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p><b>Progressi limitati</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Progressi limitati</b> nell'intensificare gli sforzi volti a contrastare il lavoro sommerso.</li> <li>2. <b>Alcuni progressi</b> nel garantire che le politiche del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono i gruppi vulnerabili.</li> <li>3. <b>Progressi limitati</b> nel sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.</li> <li>4. <b>Progressi limitati</b> nel migliorare i risultati scolastici e nel promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.</li> </ol>
<p><b>Raccomandazione 3:</b> porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.</p> <p>(Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p><b>Alcuni progressi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Alcuni progressi</b> nel porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture.</li> <li>2. <b>Alcuni progressi</b> nel migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza dei servizi pubblici locali.</li> <li>3. <b>Nessun progresso</b> nell'affrontare le restrizioni alla concorrenza.</li> </ol>
<p><b>Raccomandazione 4:</b> ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.</p> <p>(Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p><b>Progressi limitati</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Progressi limitati</b> nel ridurre la durata dei processi civili.</li> <li>2. <b>Progressi limitati</b> nel migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione.</li> </ol>

<p><b>Raccomandazione 5:</b> favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.</p> <p>(Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p><b>Alcuni progressi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Alcuni progressi</b> nel favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche.</li> <li>2. <b>Alcuni progressi</b> nel migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.</li> </ol>
--	--

Fonte: Commissione europea

**Tab. 5 - Country Specific Recommendations 2020 - Italia**

**Raccomandazione 1:** attuare in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentono, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali;

**Raccomandazione 2:** fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;

**Raccomandazione 3:** garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali;

**Raccomandazione 4:** migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

Fonte: Commissione europea

## CAPITOLO 4 - I PIANI NAZIONALI DI ALCUNI PAESI DELL'UE

### 4.1 La dimensione delle risorse finanziarie e le fonti di finanziamento

In questo paragrafo vengono analizzati gli importi dei finanziamenti del programma NGEU e le relative fonti di finanziamento, come riportati nei Piani nazionali di un gruppo di sei paesi dell'UE: Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Grecia, e Italia.

Nella **Fig. 31**, gli importi a confronto sono espressi in valore assoluto (**Fig. 31.a**) e in rapporto al PIL del 2019 (**Fig. 31.b**). La stessa figura, fornisce, inoltre, evidenza della distribuzione percentuale per fonte di finanziamento (**Fig. 31.c**).

La **Germania** ha programmato un Piano per complessivi 27,9 miliardi, pari allo 0,81% del PIL nazionale del 2019, da finanziare con i sussidi del RRF, mentre non è stata avanzata alcuna richiesta per i prestiti previsti nell'ambito dello stesso programma. Tuttavia, l'importo spettante alla Germania dal RRF è di 25,6 miliardi. Nella valutazione della Commissione europea è stato precisato che quantificando le risorse indicate nel piano tedesco al netto dell'IVA l'importo risulta pari a 26,5 miliardi (quindi 1,4 miliardi in meno), che comunque supera l'allocazione prevista per la Germania nel RRF. Per ora l'importo che spetta alla Germania resta quello già stabilito nel RRF, pari a 25,6 miliardi, che potrà tuttavia cambiare con la revisione prevista dal Regolamento, da effettuarsi entro 30 giugno 2022.

La **Francia** ha programmato dal RRF sussidi per 40,9 miliardi, contro i 39,4 miliardi previsti dalla Commissione europea. L'importo programmato equivale all'1,7% del PIL. Anche in questo caso, non sono stati richiesti prestiti, mentre il Piano prevede finanziamenti aggiuntivi da fondi nazionali pari a circa 14,6 miliardi, che rappresentano il 26% delle risorse complessive programmate.

La **Spagna** ha programmato 69,5 miliardi di sussidi nell'ambito del RRF, pari al 5,6% del PIL nazionale del 2019, senza contrarre alcun prestito. La Spagna è il paese, insieme all'Italia, con la maggiore quota di sussidi a valere sulle risorse del RRF, pari a circa un quinto del totale stanziato a livello europeo.

Il **Portogallo** è uno dei paesi membri che, come l'Italia e la Grecia, hanno usufruito delle risorse del RRF, oltre che in forma di sussidi, anche in forma di prestiti. In particolare, il Piano portoghese prevede 13,9 miliardi di sussidi e 2,7 miliardi di prestiti. La quota dei sussidi equivale al 6,5% del PIL portoghese del 2019 e rappresenta l'84% del totale delle risorse complessivamente programmate nel Piano nazionale portoghese (7,8% del PIL del 2019).

La **Grecia** ha presentato un Piano che prevede un importo complessivo di risorse pari a 31,2 miliardi, di cui 18,4 miliardi di sussidi e 12,7 miliardi di prestiti<sup>56</sup>. Sebbene le risorse

<sup>56</sup> Secondo quanto stabilito dalla Commissione europea alla Grecia spettano sussidi per un importo pari a 17,8 miliardi. Il valore definitivo sarà determinato entro il 30 giugno 2022. Inoltre, con le opportunità offerte dal Piano, in forma di cofinanziamento privato al 50% dei progetti e di credito agevolato per le imprese, la Grecia conta di mobilitare in totale 59,8 miliardi di euro di investimenti del settore privato.

provenienti dal RRF siano di un ammontare contenuto in termini assoluti, esse rappresentano il 17% del PIL greco del 2019, ovvero la quota più elevata in rapporto al PIL nazionale, superando l'Italia di circa 4 punti percentuali.

L'Italia ha richiesto 68,9 miliardi di sussidi e 122,6 miliardi di prestiti nell'ambito del RRF, pari a quasi l'11% del PIL del 2019. In virtù del cospicuo ammontare di prestiti l'Italia è il paese che si posiziona al primo posto con maggior quota di risorse richieste dal dispositivo RRF. Il Piano italiano prevede risorse aggiuntive dal fondo React-EU, pari a 13 miliardi, e dal Fondo complementare di un importo pari a 30,6 miliardi.

In sintesi, l'Italia riceve il maggior contributo in termini assoluti, il secondo maggior contributo rispetto al PIL, dopo la Grecia, e la maggior quota di prestiti sul totale dei finanziamenti del Piano. Dal confronto si evince, inoltre, che il nostro Paese è l'unico a utilizzare, nell'ambito della programmazione del Piano, tutte le forme di finanziamento messe a disposizione: prestiti e sussidi del programma RRF, sussidi del Programma React-EU e fondi nazionali.

Tutti i paesi messi a confronto utilizzano i sussidi previsti dal RRF. La Spagna e la Germania finanziano il proprio Piano unicamente con i sussidi del RRF. Diversamente, il Portogallo e la Grecia hanno richiesto anche una quota dei prestiti del RRF. Il Piano francese, invece, aggiunge ai sussidi solo risorse nazionali, in misura fra l'altro assai modesta. L'Italia è l'unico paese tra quelli considerati ad includere, nella programmazione delle risorse del Piano nazionale, anche i sussidi del React-EU.

La Fig. 32 mette a confronto le risorse del RRF richieste dai sei Paesi membri presi in considerazione, per il finanziamento delle misure incluse nei rispettivi Piani nazionali, rispetto all'ammontare cumulato degli investimenti fissi lordi realizzati dalle rispettive pubbliche amministrazioni nel periodo 2014-2019, come rilevati dalla contabilità nazionale. Si tratta di un orizzonte temporale sostanzialmente corrispondente a quello previsto per l'attuazione dei piani nazionali (ovvero circa 6 anni)<sup>57</sup>. Gli importi esposti nella figura sono espressi in valore corrente.

Pur consapevoli delle differenze di definizione dei due aggregati<sup>58</sup>, il raffronto è tuttavia utile a comprendere quanto sia sfidante l'impegno assunto dai Paesi membri nei propri Piani nazionali in relazione agli investimenti pubblici realizzati negli anni passati<sup>59</sup>.

Il confronto esposto nella figura evidenzia differenze molto rilevanti fra i Paesi considerati. Infatti, la Germania e la Francia hanno richiesto di finanziare, con le risorse del

<sup>57</sup> L'orizzonte di spesa del RRF previsto dal Regolamento è, formalmente, di quasi 7 anni, ovvero da febbraio 2020 a dicembre 2026 in quanto è stata offerta agli Stati membri la possibilità di includere nei piani una parte di progetti di investimento già in corso di realizzazione. Tuttavia, è da ritenere che la quota di competenza del 2020 sia modesta e fortemente variabile da paese a paese, per cui si è deciso di confrontare i fondi richiesti dal RRF con la capacità di realizzazione dimensione degli investimenti fissi lordi del Settore pubblico realizzata nei 6 dal 2014 al 2019.

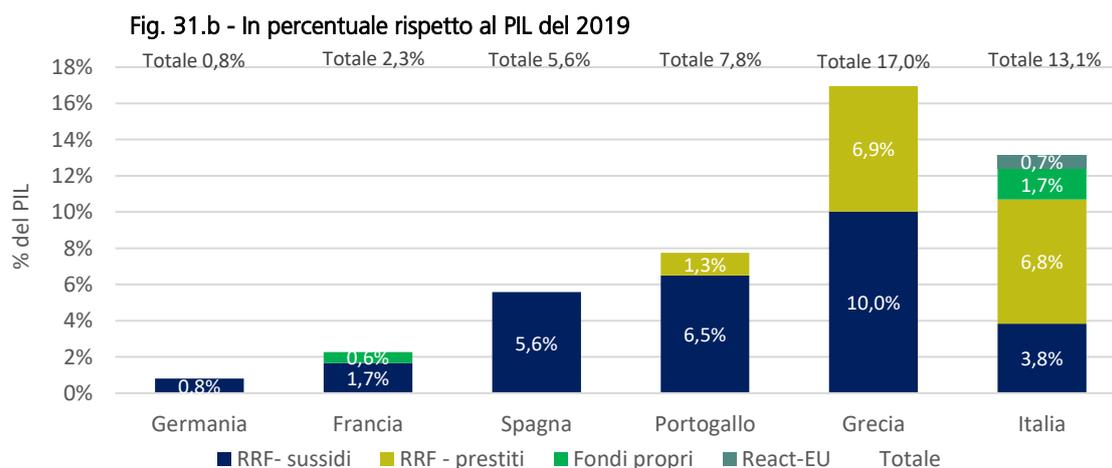
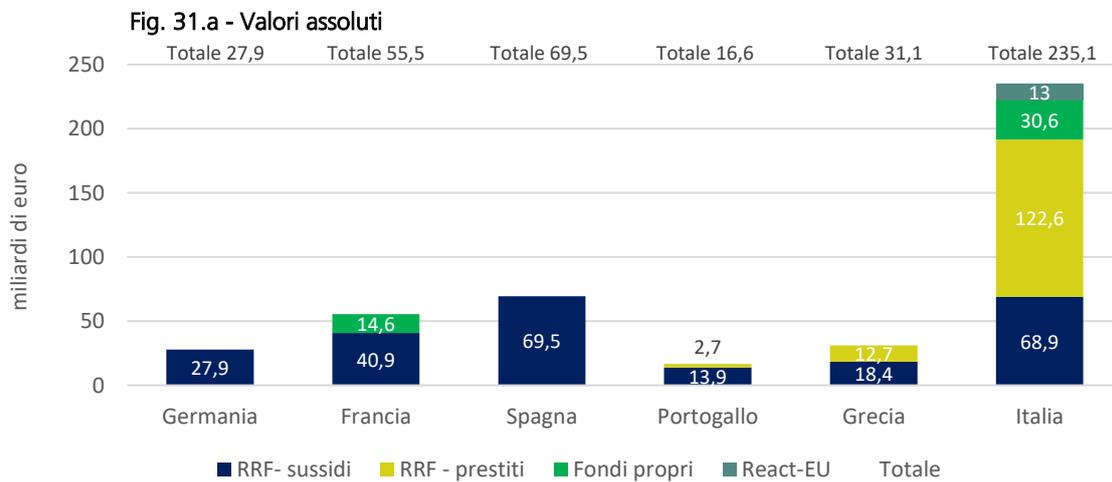
<sup>58</sup> Vale sottolineare che non tutte le spese dei vari Piani sono potenzialmente classificabili come Investimenti fissi lordi secondo le regole Eurostat/SEC in quanto la definizione di investimenti utilizzata nel RRF è molto ampia e include, ad esempio, anche gli investimenti in capitale umano. Di converso, le spese per sistemi militari, sono incluse nella definizione di Investimenti fissi lordi ma ovviamente sono escluse dagli investimenti eleggibili per il finanziamento con i fondi del RRF. Infine, il RRF ammette il finanziamento sia di riforme che di investimenti, seppur la parte di costo prevista per quest'ultimi sia decisamente preponderante. Maggiori dettagli sono disponibili al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/qov\\_10a\\_main\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/qov_10a_main_esms.htm)

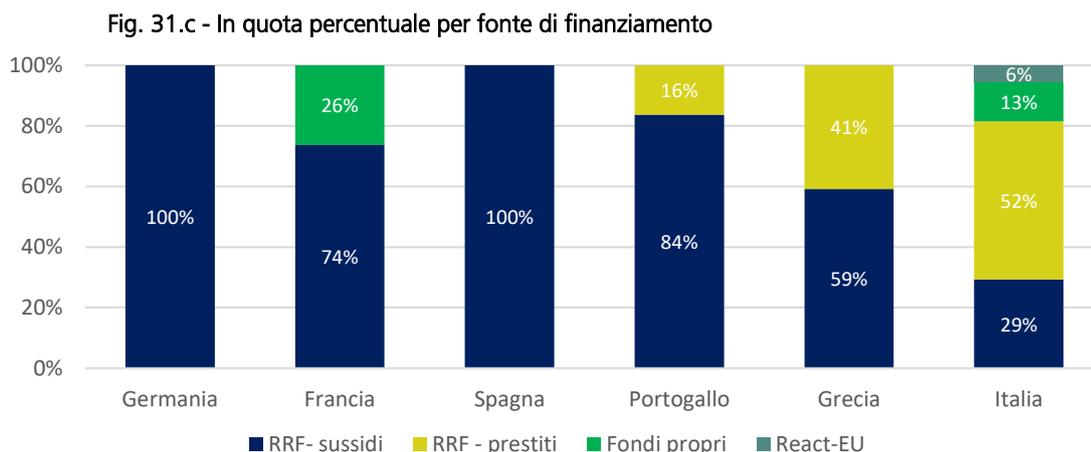
<sup>59</sup> Per la definizione di investimenti prevista dalle Linee guida della Commissione europea cfr. il paragrafo 2.1 pag. 33 di questo documento.

RRF, misure che sommano nell'intero periodo di programmazione del Piano, rispettivamente il 6% e l'8% degli investimenti fissi lordi del Settore pubblico realizzati dai due Paesi nei 6 anni che vanno dal 2014 al 2019. La percentuale sale al 48% per la Spagna, al 77% per il Portogallo e all'82% per la Grecia e l'Italia.

Dal confronto emerge, quindi, come alcuni paesi abbiano tenuto un atteggiamento prudente rispetto alla richiesta di fondi del RRF, mentre altri abbiano deciso di richiedere tutti i fondi messi a disposizione. Tuttavia, è verosimile che la scelta sia ampiamente motivata dalle condizioni di contesto, sia per quanto riguarda la sostenibilità della finanza pubblica che il grado di competitività dell'economia dei diversi Paesi. Infatti, paesi come la Germania e la Francia godono di tassi di interesse notevolmente più favorevoli per il finanziamento del proprio debito pubblico rispetto a paesi come l'Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna, rendendo con ciò meno appetibile l'accesso al prestito del RRF. Analogamente, gli stessi due paesi, proprio per il maggior volume di investimenti pubblici realizzati in passato, presentano minore necessità di interventi infrastrutturali per il miglioramento della competitività e il rilancio delle rispettive economie.

Fig. 31 - Le allocazioni per programma delle risorse del PNRR - Confronto con altri stati membri

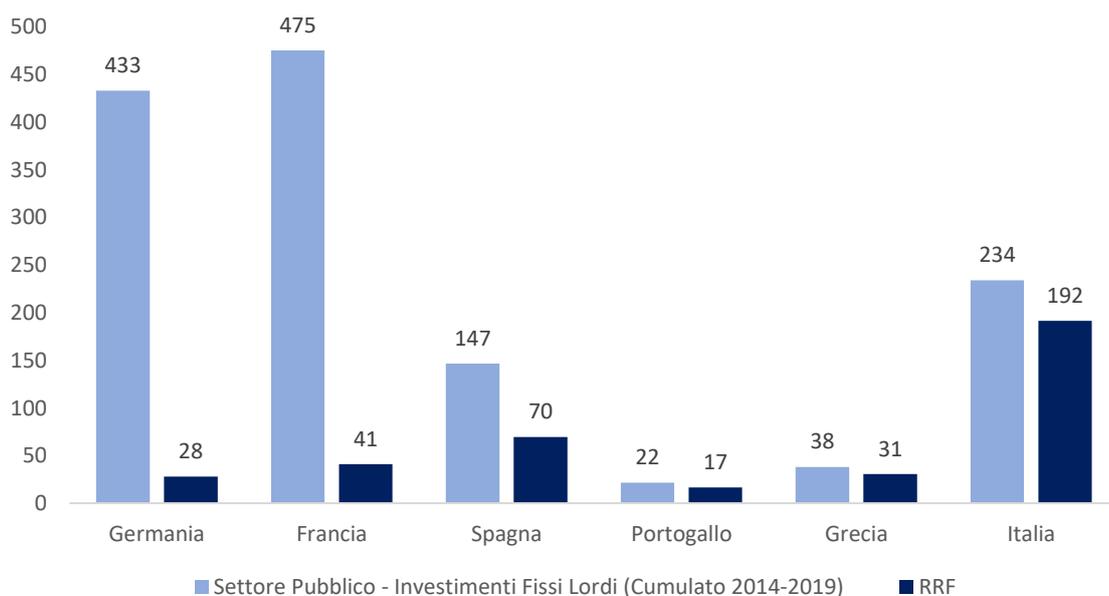




Nota: Per Germania e Francia si fa riferimento all'importo di sussidi richiesto e non a quello assegnato e approvato dalla CE.

Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati dei Piani nazionali e dati Eurostat.

**Fig. 32 - Le risorse del RRF nei Piani nazionali e gli investimenti fissi lordi del Settore pubblico nel periodo 2014-2019 - Confronto fra alcuni Stati membri (in mld di euro)**



Fonte: Elaborazioni RGS/SeSD su dati Eurostat, dati dei Piani nazionali, e dati Bruegel Recovery and Resilience Fund.

## 4.2 Gli impieghi delle risorse del RRF

Nella Fig. 33, i Piani nazionali vengono confrontati in termini di allocazione delle risorse per macro-area di intervento raggruppando le singole componenti secondo la classificazione: "Ecologia e ambiente", "Digitalizzazione e crescita intelligente" e "Coesione e resilienza", come sintesi dei sei pilastri stabiliti nel Regolamento RRF di cui devono tener conto le misure contenute nelle singole componenti di ciascun piano nazionale. La prima macro-area rappresenta il pilastro "Transizione verde", la seconda racchiude i pilastri "Trasformazione digitale" e "Crescita intelligente, sostenibile e

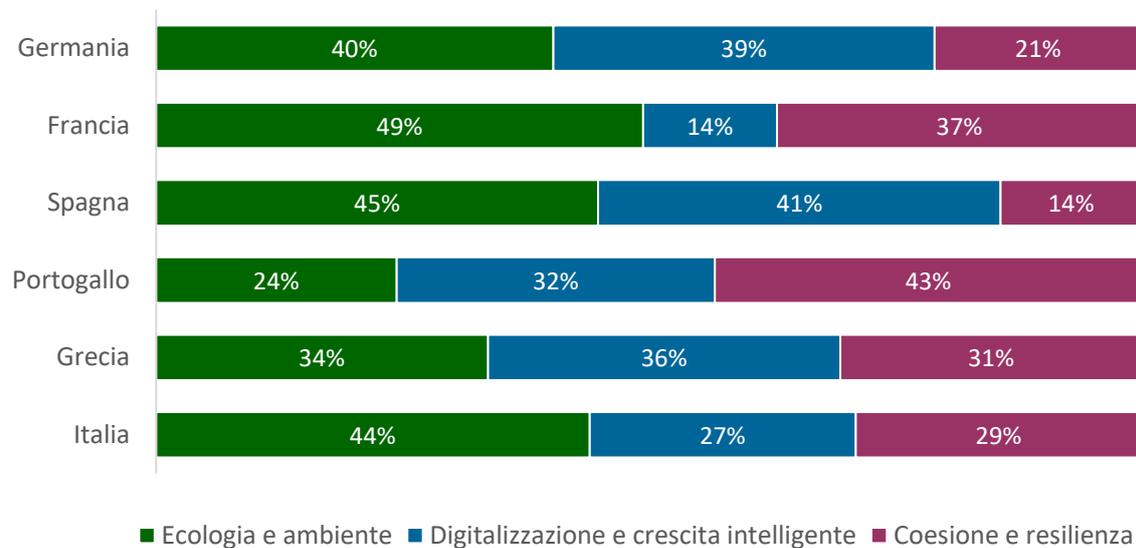
inclusiva” e la terza i restanti tre pilastri: “Coesione sociale e territoriale”, “Salute, resilienza economica, sociale e istituzionale” e “Politiche per la prossima generazione”. Ciascuna componente è collocata in una sola macro-area, a prescindere dal fatto che essa possa contribuire a più pilastri. Questa scelta è arbitraria, è solo una delle possibili rappresentazioni per macro-aree, ed è guidata dal fatto di poter identificare aree rilevanti di policy a cui afferiscano quote percentuali delle risorse. L’analisi comparativa riguarda i soli fondi afferenti al programma RRF, oggetto di valutazione da parte della Commissione europea.

Alla macro-area “Ecologia e ambiente”, quattro paesi (Germania, Francia, Spagna e Italia) hanno destinato almeno il 40% delle risorse, con al primo posto la Francia che ha stanziato quasi la metà (49%) delle risorse del RRF a sua disposizione. Gli altri due paesi, Portogallo e Grecia, presentano percentuali significativamente più contenute.

La quota di risorse che i Paesi hanno destinato a “Digitalizzazione e crescita intelligente” varia da un minimo del 14% per la Francia a un massimo del 41% per la Spagna. L’Italia ha assegnato a questa macro-area il 27% delle proprie risorse, superando solo la quota della Francia.

Infine, la percentuale media di risorse destinate a “Coesione e resilienza” è pari a circa il 28%, con una quota minima del 14% per la Spagna e una massima del 43% per il Portogallo.

Fig. 33 - Composizione dei Piani nazionali classificati secondo le tre macro-aree: Ecologia e ambiente, Digitalizzazione e crescita intelligente e Coesione e resilienza



Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati dei Piani nazionali

Analizzando l’impiego delle risorse per componente, come rappresentato in **Tab. 6**, si osserva che gli investimenti destinati all’ecologia e all’ambiente riguardano prevalentemente investimenti per la riqualificazione energetica e l’estensione dell’uso di energie rinnovabili, per la riduzione delle emissioni di gas serra, nonché per il potenziamento delle infrastrutture per una mobilità sostenibile. Nel settore energetico, ad esempio, la Francia destina il 27% delle risorse del RRF a sua disposizione, pari a circa 11 miliardi (componenti I e IV), sebbene le risorse previste nel Piano dell’Italia per la tipologia di interventi in esame (componenti M2C2 e M2C3 in **Tab. 6.6**) siano nettamente superiori

in termini assoluti (pari a quasi 40 miliardi). La mobilità sostenibile rappresenta una delle priorità per tutti i Paesi, specialmente per la Germania e per la Francia che vi destinano rispettivamente il 19% e il 17% delle proprie risorse.

Una delle condizioni necessarie per accedere ai finanziamenti del RRF è che almeno il 20% delle risorse impiegate contribuisca alla transizione digitale. Si tratta di una priorità trasversale che può riflettersi in tutti gli interventi previsti nei piani nazionali, a prescindere dell'obiettivo principale delle singole misure. Ad ogni modo, i Piani nazionali, qui analizzati, hanno previsto componenti specificamente dedicate alla trasformazione digitale. Ad esempio, il Piano della Germania comprende due componenti dedicate alla digitalizzazione, rispettivamente, dell'economia e dell'istruzione, destinandovi complessivamente il 16% delle risorse, pari a 4,5 miliardi. Nel Piano della Spagna, invece, sei componenti (11, 13, 15, 16, 19 e 25) sono quasi interamente destinate alla trasformazione digitale, per circa 17 miliardi (25% del totale). Anche il Piano dell'Italia prevede due componenti specificamente disegnate per la trasformazione digitale, una riguardante il sistema produttivo del Paese e l'altra la PA, con un ammontare complessivo di risorse pari a 34 miliardi, equivalente al 17% del totale. L'ammodernamento digitale della PA è tra le priorità anche dei Piani di Francia, Portogallo e Grecia, sebbene l'ammontare di risorse dedicato sia di entità molto più contenuta, rispettivamente il 5% (2,1 miliardi), il 3% (0,6 miliardi) e l'1% (0,2 miliardi) del totale.

I Piani analizzati prevedono significativi investimenti nella macro-area "Coesione e resilienza", con particolare riguardo: i) alla protezione sociale e politiche per il lavoro, soprattutto per le donne e i giovani; ii) all'istruzione, formazione e ricerca e, non da ultimo, iii) al miglioramento dell'assistenza sanitaria e della resilienza del sistema ad essa preposto. In riferimento ai primi due obiettivi di *policy* (lavoro e formazione), la Francia destina 7,5 miliardi (il 18% del totale delle risorse), mentre l'Italia assegna quasi 18 miliardi di investimenti solo alle politiche per il lavoro e infrastrutture sociali (9% del totale) e più di 19 miliardi all'istruzione, ricerca e formazione (10% del totale). La Spagna destina circa 4 miliardi (il 6% del totale) agli investimenti in istruzione e formazione professionale (componenti 20 e 21).

Tutti e sei i Paesi a confronto prevedono investimenti nel sistema sanitario, a partire dall'Italia (componenti M6C1 e M6C2), con un importo di 15,6 miliardi (il 9% delle risorse), fino al Portogallo (componente C1) con un importo di 1,4 miliardi (l'8% delle risorse).

Tab. 6 - Allocazioni delle risorse per macro-area e componente

Tab. 6.1 - Germania

Macro-aree	Componenti		Percentuale sul totale	Importo in mld di euro
<b>Ecologia e ambiente</b>			<b>40%</b>	<b>11,3</b>
	1.1	Decarbonizzazione e sviluppo idrogeno	12%	3,3
	1.2	Mobilità sostenibile	19%	5,4
	1.3	Edilizia sostenibile	9%	2,6
<b>Digitalizzazione e produttività</b>			<b>39%</b>	<b>10,8</b>
	2.1	I dati come materia prima del futuro	10%	2,8
	2.2	Digitalizzazione dell'economia	11%	3,1
	3.1	Digitalizzazione dell'istruzione	5%	1,4
	6.1	Pubblica amministrazione moderna	12%	3,5
<b>Coesione e resilienza</b>			<b>21%</b>	<b>5,9</b>
	4.1	Partecipazione sociale	5%	1,3
	5.1	Sistema sanitario resiliente alle	16%	4,6
	6.2	Rimozione degli ostacoli agli	0%	0,1
<b>Totale</b>			<b>100%</b>	<b>27,9</b>

Tab. 6.2 - Francia

Macro-aree	Componenti		Percentuale sul totale	Importo in mld di euro
<b>Ecologia e ambiente</b>			<b>49%</b>	<b>20,2</b>
	I	Rinnovazione energetica	14%	5,8
	II	Ecologia e biodiversità	5%	2,1
	III	Infrastrutture e mobilità verde	17%	7,0
	IV	Energie e Tecnologie verdi	13%	5,3
<b>Digitalizzazione e produttività</b>			<b>14%</b>	<b>5,6</b>
	V	Sostegno imprese	1%	0,3
	VI	Sovranità tecnologica e resilienza	8%	3,2
	VII	Informatizzazione dello Stato, dei territori e delle imprese; cultura	5%	2,1
<b>Coesione e resilienza</b>			<b>37%</b>	<b>15,1</b>
	VIII	Occupazione, giovani, handicap, formazione professionale	18%	7,5
	IX	Ricerca, Previdenza sanitaria dei dipendenti, coesione territoriale	19%	7,7
<b>Totale</b>			<b>100%</b>	<b>41,0</b>

Tab. 6.3 - Spagna

Macro-aree	Componenti	Percentuale sul totale	Importo in mld di euro
<b>Ecologia e ambiente</b>		<b>45%</b>	<b>31,2</b>
	01. Mobilità sostenibile (urbana)	9%	6,5
	02. Rinnovazione	10%	6,8
	03. Agro-alimentare e pesca	2%	1,1
	04. Ecosistemi e biodiversità	2%	1,6
	05. Risorse idriche	3%	2,1
	06. Mobilità sostenibile (interurbana)	10%	6,7
	07. Rinnovabile	5%	3,2
	08. Infrastrutture elettriche	2%	1,4
	09. Idrogeno	2%	1,6
	10. Transizione giusta	0%	0,3
<b>Digitalizzazione e produttività</b>		<b>41%</b>	<b>28,4</b>
	11. Pubblica amministrazione	6%	4,2
	12. Politiche industriali	5%	3,8
	13. Sostegno alle PMI	7%	4,9
	14. Turismo	5%	3,4
	15. Connettività digitale	6%	4,0
	16. Intelligenza artificiale	1%	0,5
	17. Scienza, tecnologia e innovazione	5%	3,5
	19. Skill digitali	5%	3,6
	24. Industria culturale	0%	0,3
	25. Audiovisivo	0%	0,2
<b>Coesione e resilienza</b>		<b>14%</b>	<b>9,9</b>
	18. Riforma del sistema sanitario	2%	1,1
	20. Formazione professionale	3%	2,1
	21. Istruzione	2%	1,6
	22. Assistenza, eguaglianza e inclusione	4%	2,5
	23. Mercato del lavoro	3%	2,4
	26. Sport	0%	0,3
	27. Prevenzione da frode fiscale	0%	0,0
	28. Sistema fiscale	0%	0,0
	29. Spesa pubblica efficace	0%	0,0
	30. Riforma del sistema pensionistico	0%	0,0
<b>Totale</b>		<b>100%</b>	<b>69,5</b>

Tab. 6.4 - Portogallo

Macro-aree	Componenti	Percentuale sul totale	Importo in mld di euro
<b>Ecologia e ambiente</b>		<b>24%</b>	<b>4,1</b>
	C8 Foreste	4%	0,6
	C9 Gestione delle risorse idriche	2%	0,4
	C10 Mare	2%	0,3
	C11 Mobilità sostenibile	4%	0,7
	C12 Decarbonizzazione dell'Industria	1%	0,1
	C13 Bioeconomia	4%	0,6
	C14 Efficienza energetica negli edifici	2%	0,4
	C15 Idrogeno e rinnovabili	6%	1,0
<b>Digitalizzazione e produttività</b>		<b>32%</b>	<b>5,4</b>
	C5 Investimenti e innovazione	18%	2,9
	C16 Impresa 4.0	4%	0,7
	C17 Qualità e sostenibilità della finanza	2%	0,4
	C18 Giustizia economica ed ecologia	2%	0,3
	C19 Pubblica amministrazione digitale	3%	0,6
	C20 Scuola digitale	3%	0,6
<b>Coesione e resilienza</b>		<b>43%</b>	<b>7,2</b>
	C1 Servizio sanitario nazionale	8%	1,4
	C2 Edilizia abitativa	16%	2,7
	C3 Risposta sociale	5%	0,8
	C4 Cultura	1%	0,2
	C6 Qualifiche e competenze	8%	1,3
	C7 Infrastrutture	4%	0,7
<b>Totale</b>		<b>100%</b>	<b>16,6</b>

Tab. 6.5 - Grecia

Macro-aree	Componenti	Percentuale sul totale	Risorse RRF
<b>Ecologia e ambiente</b>		<b>34%</b>	<b>6,2</b>
1.1	Potenziare	7%	1,2
1.2	Ristrutturare	15%	2,7
1.3	Ricaricare e fare rifornimento	3%	0,5
1.4	Uso sostenibile delle risorse, resilienza al clima	10%	1,8
<b>Digitalizzazione e produttività</b>		<b>36%</b>	<b>6,6</b>
2.1	Collegare	3%	0,5
2.2	Modernizzare	7%	1,3
2.3	Digitalizzazione delle imprese	2%	0,4
4.2	Modernizzare la pubblica amministrazione	1%	0,2
4.4	Rafforzare il settore finanziario e i mercati dei capitali	0%	0,0
4.5	Promuovere la ricerca e l'innovazione	2%	0,4
4.6	Modernizzare i settori economici chiave	20%	3,7
4.7	Migliora la competitività	0%	0,0
<b>Coesione e resilienza</b>		<b>31%</b>	<b>5,6</b>
3.1	Promuovere la partecipazione al mercato del lavoro	4%	0,8
3.2	Istruzione, istruzione professionale, formazione e competenze	13%	2,3
3.3	Migliora la resilienza e l'accessibilità dell'assistenza sanitaria	8%	1,5
3.4	Aumentare l'accesso a politiche sociali efficaci	3%	0,6
4.1	Rendere l'amministrazione e il fisco più favorevoli alla crescita	1%	0,2
4.3	Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario	1%	0,3
<b>Totale</b>		<b>100%</b>	<b>18,4</b>

Nota: Il totale delle risorse (18,4 mld) è relativo ai sussidi del RRF richiesti dalla Grecia ai quali si aggiungono 12,7 mld di prestiti. L'allocazione dei prestiti non è presentata nel piano per cui la mancata prospettazione nella rispettiva tabella.

Tab. 6.6 - Italia

Macro- aree	Componenti	Percentuale sul totale	Importo in mld di euro
<b>Ecologia e ambiente</b>		<b>44%</b>	<b>84,2</b>
M2C1	Economia circolare e agricoltura sostenibile	3%	5,3
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	12%	23,8
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	8%	15,4
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	8%	15,1
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	13%	24,8
<b>Digitalizzazione e produttività</b>		<b>27%</b>	<b>52,4</b>
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5%	9,7
M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	12%	23,9
M1C3	Turismo e cultura 4.0	3%	6,7
M3C2	Intermodalità e logistica integrata	0%	0,6
M4C2	Dalla ricerca all'impresa	6%	11,4
<b>Coesione e resilienza</b>		<b>29%</b>	<b>54,9</b>
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	10%	19,4
M5C1	Politiche per il lavoro	3%	6,7
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	6%	11,2
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	1%	2,0
M6C1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	4%	7,0
M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	5%	8,6
<b>TOTALE</b>		<b>100%</b>	<b>191,5</b>

Fonte: elaborazioni RGS/SeSD su dati dei Piani nazionali e dei SWD della Commissione europea.

### 4.3 La struttura di governance nei Piani nazionali di altri Paesi dell'UE

Di seguito vengono illustrate e poste a confronto le strutture di *governance* adottate dai sei Paesi sopra esaminati, come descritte nei rispettivi Piani nazionali approvati dal Consiglio europeo del 13 luglio 2021. L'obiettivo dell'analisi è quello di evidenziare gli elementi di specificità e di similarità fra i diversi modelli e fornire spunti di comparazione con il modello di *governance* del PNRR italiano, descritto nel capitolo 3.

Dall'analisi comparativa, emerge che i modelli di *governance* adottati da Germania e Portogallo sono polarizzati su soluzioni significativamente diverse, sebbene entrambe compatibili con i requisiti previsti dal Regolamento e dalle Linee guida della Commissione europea: il primo è essenzialmente basato sulla struttura amministrativa esistente e sul ruolo di coordinamento affidato al Ministero delle finanze, mentre l'altro prevede l'accentramento delle funzioni presso il Governo centrale con la creazione di una struttura operativa *ad hoc* e con un ruolo preminente del Ministero delle infrastrutture.

I Sistemi di *governance* adottati dagli altri Paesi, seppure con proprie caratterizzazioni, sono più o meno riconducibili a uno dei due modelli sopra schematizzati. Così, la *governance* del Piano della Francia prevede un ruolo prevalente del governo centrale rispetto alla Germania, pur conservando le funzioni di gestione presso il Ministero delle finanze. La *governance* del Piano della Spagna e della Grecia sono, invece, più simili al modello portoghese, facendo principalmente riferimento a strutture di nuova creazione incardinate nel governo centrale per il coinvolgimento dei ministeri, delle amministrazioni locali e degli attori socio-economici.

La struttura di *governance* del Piano italiano, descritta nel capitolo 3, è sostanzialmente riconducibile al modello tedesco, essendo le funzioni di gestione e rendicontazione affidate al Ministero dell'economia e delle finanze che riveste anche il ruolo di Unico contatto con la Commissione europea e di coordinamento delle attività dei Ministeri incaricati della realizzazione di specifiche misure. In particolare, il Decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021 prevede che le funzioni di gestione e rendicontazione delle misure incluse nel Piano siano svolte dal Servizio centrale per il PNRR e dalla Unità di missione per il PNRR e che l'IGRUE svolga l'attività di *audit* e controllo assicurandone l'indipendenza funzionale. Ciò è in linea con quanto previsto dal Regolamento, il quale stabilisce che l'*audit* e i controlli possano essere svolti dall'ente responsabile per la rendicontazione dell'utilizzo di altri fondi europei.

Negli altri paesi esaminati, le funzioni di *audit* e controllo vengono, generalmente, svolte da enti la cui indipendenza è prevista da apposite disposizioni di legge pre-esistenti o emanate *ad hoc* per garantirne l'operato in nome e per conto della Commissione europea. Ciò tende a favorire una maggiore separazione rispetto agli organi preposti al monitoraggio e alla rendicontazione delle fasi attuative dei Piani.

Di seguito, vengono descritti, con maggiore dettaglio, gli aspetti qualificanti delle strutture di *governance* dei cinque paesi esaminati.

Il **Piano della Germania** affida la programmazione e gestione dei fondi del RRF al Ministero federale delle finanze, sotto il coordinamento politico degli organi preposti (Cancelleria, Parlamento e Ministeri). Le consultazioni si svolgono direttamente tra i ministeri rilevanti e le parti sociali, con il parere del *National Productivity Board*.

In Germania è stata creata un'Unità di coordinamento (*Koordinierungsstelle*) composta da economisti, esperti di finanza pubblica e di revisione e controllo, presso il

Ministero federale delle finanze, che svolge compiti di monitoraggio e comunicazione dei progressi su *milestone* e *target*, sugli indicatori di risultato, sulle informazioni finanziarie e altri aspetti del monitoraggio delle fasi di avanzamento. L'Unità è il punto di contatto della Commissione europea e si occupa anche del coordinamento e del monitoraggio.

La *Koordinierungsstelle* si interfaccia con i ministeri responsabili dell'attuazione delle misure, attraverso unità di coordinamento centrale incorporate in ciascun ministero.

La funzione di controllo e *audit* si basa, invece, essenzialmente sull'assetto istituzionale tedesco già in essere. Gli *audit* e i controlli sono eseguiti principalmente dalle Unità di controllo interno (*Innenrevisionen*) inquadrati nei ministeri che attuano le misure. Questi sono controllati dalla Corte dei Conti (*Bundesrechnungshoff*) e coordinati dalla *Koordinierungsstelle*, che firmerà la dichiarazione di gestione e preparerà la sintesi dei controlli.

All'interno della *Koordinierungsstelle* ci sarà un'unità incaricata di elaborare la strategia di *audit* basata sulla valutazione del rischio operativo. Questo gruppo lavorerà insieme ai ministeri e alle loro unità di controllo interno. L'attività di *audit* comprenderà la valutazione dei progressi nel raggiungimento di *milestone* e *target*. Gli *audit* saranno selezionati sulla base di un'analisi dei rischi e in collaborazione con i ministeri attuatori.

Il **Piano della Francia** prevede la nomina di un Consigliere del Presidente della Repubblica responsabile per il coordinamento interministeriale a livello centrale. Sempre a livello centrale è stato creato un *Comité de suivi*<sup>60</sup> in cui sono rappresentati deputati, senatori, parlamentari europei, associazioni e organi di rappresentanza sindacale e datoriale, che sono responsabili per il monitoraggio della realizzazione delle componenti del Piano. La denominazione del Ministero dell'economia e delle finanze è stata cambiata in "Ministero dell'economia, delle finanze e della ripresa" (MEFR). Va precisato che la Francia, già da settembre 2020, aveva definito un proprio piano nazionale, denominato *France Relance*, finanziato con 100 miliardi di fondi nazionali, con finalità e struttura simili al RRF. Pertanto, la realizzazione della componente finanziata con il RRF è stata integrata all'interno del più ampio piano nazionale già predisposto.

Per la gestione territoriale, la struttura dei *Comités de suivi* è replicata anche a livello regionale con le medesime funzioni. Inoltre, la Francia ha nominato 30 vice-prefetti per altrettanti dipartimenti<sup>61</sup>, responsabili di informare il coordinamento centrale sui progressi e su eventuali ritardi o criticità di implementazione degli interventi di competenza.

A livello centrale, il MEFR è responsabile della gestione del Piano, in consultazione permanente con il Segretariato generale degli Affari europei (SGAE). Il Piano è monitorato dal *Secrétariat Général France Relance* (Segretariato generale) collegato al Primo Ministro e al MEFR. L'attuazione è delegata ai ministeri per mezzo di convenzioni e accordi (*Conventions de délégation de gestion* e *Chartes de gestion*).

A livello locale, i prefetti delle regioni e dei dipartimenti sono responsabili dell'applicazione del Piano. I comitati regionali di monitoraggio, che comprendono i servizi dello Stato, i rappresentanti delle autorità locali e le parti sociali sono incaricati di monitorare i progressi dei progetti nelle regioni, identificando e risolvendo eventuali

<sup>60</sup> Informazioni relative alle recenti delibere del *Comité de Suivi* sono disponibili al seguente indirizzo web: <https://www.gouvernement.fr/partage/12096-2eme-comite-national-de-suivi-de-france-relance>

<sup>61</sup> Maggiori dettagli sono disponibili al seguente indirizzo web: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/publication-de-30-postes-de-sous-prefet-a-la-relance>

strozzature. Le informazioni sullo stato di avanzamento di ogni misura devono essere presentate mensilmente al Segretariato generale.

La valutazione dell'efficacia delle riforme è monitorata specificamente da ogni ministero interessato. All'interno di ciascun ministero, un consigliere è responsabile del monitoraggio e dell'attuazione. Il coordinamento interministeriale è svolto dal SGAE, che raccoglie e centralizza, insieme al MEFR, i documenti di supporto che dimostrano il raggiungimento dei *milestone* relativi alle riforme incluse nel Piano. Il raggiungimento dei *target* inclusi nel Piano viene, inoltre, monitorato regolarmente e centralmente dal Segretariato generale sulla base delle informazioni raccolte dai ministeri competenti. Riunioni tecniche inter-servizi sono organizzate almeno due volte l'anno dal SGAE per identificare eventuali ritardi nel raggiungimento dei *target* e dei *milestone* e, quindi, decidere le misure correttive per affrontare i rischi individuati.

Per quanto riguarda il sistema di controllo e *audit*, le autorità incaricate del Piano si basa sul sistema nazionale in vigore in Francia per controllare gli altri fondi europei. In particolare, la *Commission interministérielle de coordination des contrôles* (CiCC) è l'autorità di *audit* dei fondi europei e si occupa dell'*audit* e del controllo anche per quanto riguarda i fondi del RRF. In Francia, una legge del 2002 ha dotato la CiCC di un potere di controllo autonomo, nonostante sia sottoposta all'autorità del primo ministro e dipenda per il suo funzionamento dal Segretariato generale del MEFR.

I controlli su *milestone* e *target* sono delegati ai ministeri incaricati dell'attuazione delle componenti attraverso la *Convention de délégation de gestion*. Questa delega di responsabilità implica che ogni ministero stabilisca, nel suo ambito di competenza, il sistema di controllo interno definito dal MEFR. Sono organizzate missioni di verifica, d'ispezione e di *audit* per garantire l'efficacia di questi sistemi e controllare la qualità dei dati trasmessi per le misure più significative. Le *Conventions de délégation de gestion* dettagliano la dotazione di bilancio, mentre la gestione e le verifiche che sono effettuate dai ministeri figurano nelle *Chartes de gestion*.

Il Piano della Francia indica che la sintesi dell'*audit* viene predisposta sulla base dei rapporti prodotti dai vari organi di controllo (interni ed esterni). Non vengono fornite ulteriori precisazioni sul modo in cui questi vari organi riferiranno al CiCC<sup>62</sup>.

Il **Piano della Spagna** prevede un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente<sup>63</sup> del governo e da una Unità di monitoraggio istituita presso il suo capo di Gabinetto. La Spagna ha approvato in Parlamento<sup>64</sup> una strategia comprensiva di riforma della pubblica amministrazione che prevede, tra le altre cose: i) revisioni strutturali nei sistemi amministrativi con assunzioni di nuovo personale e formazione specifica per il personale esistente; ii) la semplificazione dei sistemi amministrativi per la realizzazione dei

<sup>62</sup> L'approccio del CiCC per i Fondi ESI combina tre tipi di *audit*, con una forte enfasi sugli *audit* di sistema, per garantire che i sistemi di gestione e controllo in atto siano adeguati. Ulteriori *audit* orizzontali o tematici saranno poi organizzati sulla base della valutazione del rischio. Una strategia di *audit* adattata alle specificità dello strumento di ripresa e di resilienza dovrà ancora essere elaborata. Una circolare firmata dal Primo Ministro dettaglierà ulteriormente gli elementi specifici.

<sup>63</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al seguente indirizzo web:

<https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2020/20201007recovery-plan.aspx>

<sup>64</sup> *Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*, disponibile al seguente indirizzo web : <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>

progetti di investimento; iii) la definizione di un sistema digitale di monitoraggio delle riforme e delle politiche rilevanti per il Piano; iv) la definizione di un sistema di rendicontazione e di supporto alla definizione dei contratti di collaborazione tra pubblico e privato, per la realizzazione delle misure incluse nel Piano.

Per il Piano della Spagna, è previsto che le Unità centrali collaborino direttamente con i governi regionali. Inoltre, la discussione sui progressi del Piano dovrà essere regolarmente inclusa nell'ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Verranno anche definiti dei dispositivi di consultazione con le imprese coinvolte nella realizzazione delle misure incluse nel Piano.

I ministeri competenti saranno responsabili dell'attuazione degli investimenti e delle riforme nell'ambito delle rispettive competenze.

La Spagna ha individuato come struttura per attuare il Piano e per monitorare e riferire sui progressi: il nuovo Segretariato generale per i fondi europei (Segretariato), già responsabile dei fondi europei, istituito presso il Ministero delle finanze. Il Segretariato agirà come coordinatore del Piano e punto di contatto con la Commissione europea per il monitoraggio dei progressi su *milestone* e *target* e la presentazione delle richieste di pagamento e delle dichiarazioni di gestione alla Commissione europea, secondo quanto prescritto dal Regio Decreto 36/2020. Il Segretariato non effettuerà *audit* o controlli, scelta adottata per garantire la separazione delle funzioni.

L'organo preposto alle attività di controllo e di *audit* è stato individuato, infatti, nell'*Intervención General de la Administración del Estado*<sup>65</sup> (IGAE). L'IGAE, nel sistema spagnolo, svolge: i) il controllo per la gestione dei fondi pubblici; ii) la gestione della contabilità pubblica per i ministeri e altri organi pubblici; iii) l'attività di direzione per quanto riguarda le direttive sulla rendicontazione contabile degli enti pubblici. L'IGAE svolge le predette funzioni in autonomia nonostante, dal 1996, sia stato iscritto quale direzione generale (*Subsecretaría*) del Ministero delle finanze. Un gruppo di lavoro specifico deve essere creato tra l'IGAE, come autorità di controllo, e gli organismi regionali per coordinare le azioni da realizzare.

Per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle irregolarità gravi, il Piano descrive le procedure nazionali e la struttura organizzativa che copre gli attori che svolgono compiti di controllo interno, i loro ruoli e responsabilità e il modo in cui dovrebbero prevenire, individuare e correggere le frodi, la corruzione e i conflitti di interesse, ovunque si verifichino. Gli organi di controllo interno devono produrre resoconti obbligatori, che includano gli esiti delle verifiche, indicando che non ci siano aspetti potenzialmente in grado di portare ad irregolarità.

Il servizio nazionale di coordinamento antifrode è responsabile del coordinamento delle azioni per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea contro la frode, in collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e si basa sui sistemi nazionali già in funzione, come la Banca dati nazionale dei sussidi o la Piattaforma degli appalti, per prevenire gravi irregolarità. Nel Piano nazionale, la Spagna ha preso impegni riguardo alla formazione del personale e all'adozione di misure di *whistle-blowing*.

<sup>65</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al seguente indirizzo web : <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/QuienesSomos/Presentacion/Paginas/Presentacion.aspx>

Il **Piano del Portogallo** propone una struttura di *governance* più articolata, affidando il ruolo di *leading authority* a una nuova autorità di gestione e coordinamento, appositamente creata presso il Governo centrale.

Per attuare il RRF e identificare risultati fisici e finanziari basati su *milestone* e *target*, in Portogallo è stato scelto un modello di gestione centralizzata e di attuazione decentralizzata, utilizzando entità intermedie ove necessario. Il modello di *governance* del Piano portoghese è stato delineato nel decreto legge n. 29-B/2021<sup>66</sup> e presenta quattro livelli di coordinamento:

- livello di coordinamento strategico e politico, fornito dalla Commissione interministeriale del piano di ripresa e resilienza;
- livello di monitoraggio fornito dalla Commissione Nazionale di Monitoraggio, presieduta da una persona indipendente e da persone di riconosciuto merito, composta da un'ampia gamma di entità del settore imprenditoriale, della scienza e della conoscenza, del settore sociale e cooperativo, e dei territori;
- livello di coordinamento tecnico e monitoraggio, assicurato dalla *Task Force Recuperar Portugal (Task Force)*, dall'Agenzia per lo Sviluppo e la Coesione (Agenzia), dal Ministero delle infrastrutture (*Infraestruturas de Portugal – I.P.*) e dall'Ufficio di Pianificazione, Strategia, Valutazione e Relazioni Internazionali del Ministero delle finanze (GPEARI);
- il livello di *audit* e controllo è assicurato da un Comitato di Audit e Controllo: Ispettorato Generale delle Finanze (IGF).

La gestione nazionale del Piano è centralizzata nella *Task Force*, che svolge il coordinamento tecnico e operativo, assicurando l'operatività delle varie componenti del Piano, e assolve le funzioni di monitoraggio, valutazione, interazione con la Commissione europea, *audit* e controllo, salvaguardando, tuttavia, il principio di separazione delle funzioni e in stretto coordinamento con l'Agenzia, l'I.P. e il GPEARI e con l'IGF per la funzione di *audit*.

L'attuazione del Piano, le sue riforme e i suoi investimenti vengono appaltati dalla *Task Force* ad agenzie o enti pubblici, in qualità di attuatori diretti, cioè responsabili dell'esecuzione fisica e finanziaria degli investimenti inclusi nel Piano. In alcuni casi, l'attuazione viene appaltata dalla *Task Force* agli intermediari responsabili dell'attuazione fisica e finanziaria degli investimenti inclusi nel Piano per cui è prevista la realizzazione da parte di terzi selezionati.

Il Comitato di Audit e Controllo (CAC) è un organo centrale che stabilisce la strategia di *audit* e controllo. I Ministeri accompagnano l'attività del CAC negli ambiti di competenza e in materia di prevenzione di profili di condotta di rilievo penale. Inoltre, la Corte dei conti portoghese, come istituzione suprema di controllo, è responsabile della supervisione, a livello nazionale, dell'impiego delle risorse finanziarie dell'UE, in conformità con la legge applicabile, e può agire in collaborazione con gli organi comunitari competenti.

<sup>66</sup> Testo di legge disponibile al seguente indirizzo web: <https://dre.pt/home/-/dre/162756795/details/maximized>

Il CAC ha il compito di supervisionare il sistema di controllo interno della *Task Force*, di dare un parere preventivo sulle richieste di pagamento dei fondi del Piano ogni 6 mesi e di effettuare l'*audit* sul funzionamento del sistema di gestione e controllo. Il Procuratore Generale della magistratura portoghese segue le attività del CAC, nell'ambito dei poteri conferitigli in materia di prevenzione penale. Si prevede anche di potenziare le attività di *capacity building* per gli enti con responsabilità rilevanti nella gestione, controllo, monitoraggio e valutazione del Piano.

È stato, infine, creato un portale della trasparenza per centralizzare le informazioni sui fondi europei, integrando tutti i sistemi e gli schemi attuati in Portogallo incluso il Piano di ripresa e resilienza. Il sistema dovrebbe fornire informazioni sugli investimenti durante tutta la fase di attuazione e fino alla loro chiusura rispetto a quanto previsto nei cronoprogrammi del Piano.

Il **Piano della Grecia** prevede l'istituzione di un'apposita Agenzia di Coordinamento della Struttura di Ripresa e Resilienza (Agenzia di coordinamento), che effettua il monitoraggio sull'avanzamento dei progetti, verifica il raggiungimento di *milestone* e di *target* fissati per ogni componente e/o riforma e investimento, e presenta le richieste di pagamento alla Commissione europea<sup>67</sup>. Un Sistema di Gestione e Controllo (MCS) realizzato *ad hoc* è stato istituito per controllare l'attuazione del Piano. Il sistema è sviluppato sotto la gestione diretta dell'Agenzia di coordinamento, che ha la responsabilità generale dell'attuazione del Piano e costituisce l'unico punto di contatto tra le autorità greche e la Commissione europea.

Gli Organismi di attuazione si occupano

della gestione e dell'attuazione dei progetti approvati, che saranno controllati da revisori indipendenti certificati, mentre i ministeri assicureranno il monitoraggio dell'avanzamento dei progetti. Nel Piano è indicato che l'Agenzia di coordinamento avrà 40 posizioni di personale in totale, che verranno coperte principalmente (almeno per il 50%) da personale permanente del Settore pubblico, con formazione universitaria, con formazione tecnologica e con istruzione secondaria. La struttura organizzativa e le responsabilità dell'Agenzia di coordinamento potranno essere modificate per riflettere pienamente i processi del MCS.

L'Autorità di *audit* (EDEL), che è già competente in Grecia per i fondi strutturali e di investimento europei dal 2001, è responsabile del controllo dell'intero processo prima che le richieste di pagamento siano presentate dall'Agenzia di coordinamento. Il mandato di EDEL (parte del Segretariato Generale per la Politica Fiscale, presso l'Ufficio di Ragioneria Generale del Ministero delle Finanze)<sup>68</sup> per l'*audit* del Piano è definito in un atto giuridico nazionale dedicato, che include tutti gli attori coinvolti, così come le responsabilità e le procedure del sistema di gestione e controllo.

<sup>67</sup> Previa verifica del raggiungimento dei *milestone* e *target* attraverso il Management Information System (MIS) del RRF, nonché dall'accompagnamento della dichiarazione di gestione e di una sintesi delle revisioni contabili effettuate, comprese le criticità individuate e le eventuali azioni correttive adottate.

<sup>68</sup> L'E.D.EL. svolge le proprie attività definite nella Legge 4314/2014 (artt. 11 e 12) e successive modifiche ed integrazioni, nonché nelle rispettive Strategie di Audit predisposte sulla base dei principi di revisione internazionali e dei relativi Regolamenti.



## CAPITOLO 5 - GLI ESITI DELLA VALUTAZIONE DEI PIANI DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

### 5.1 I Piani nazionali presentati dai Paesi membri, valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio

Come mostrato nella **Tab. 7**, finora 26 paesi hanno presentato i rispettivi Piani nazionali, di cui 22 sono già stati valutati dalla Commissione europea. Nella seduta dell'EcoFin del 13 luglio scorso sono stati approvati i Piani di 12 paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Lettonia). Nella seduta dell'EcoFin del 26 luglio sono stati approvati i Piani di altri 4 paesi (Cipro, Croazia, Lituania e Slovenia). Nelle sedute dell'EcoFin del 6 settembre e del 5 ottobre sono stati approvati, rispettivamente, i Piani dell'Irlanda e della Repubblica Ceca e quello di Malta<sup>69</sup>. Infine, nella seduta del 28 ottobre il Consiglio ha approvato i Piani dell'Estonia, della Finlandia e della Romania. Finora, solo i Paesi Bassi non hanno presentato ufficialmente il proprio Piano.

Nel complesso, sono stati già approvati Piani per un ammontare complessivo di circa 445 miliardi di euro, equivalenti al 61% dei fondi complessivamente stanziati con il dispositivo del RRF e all'88% di quelli richiesti dai Paesi membri.

La **Tab. 8** mostra, invece, i risultati delle valutazioni sintetiche sugli undici indicatori (**Tab. 3**). Dal confronto emerge come la valutazione sia uguale per tutti i Paesi ad eccezione del Belgio, dell'Estonia e della Repubblica Ceca. Con l'eccezione di questi tre Paesi, infatti, tutti i Piani nazionali sin qui esaminati dalla Commissione europea hanno raggiunto il voto massimo di valutazione in dieci degli undici indicatori, con eccezione dell'indicatore "*Definizione dei costi*" dove tutti i Paesi hanno ottenuto un rating "B" (*in misura moderata*).

Le motivazioni addotte dalla Commissione europea per cui tutti i Paesi hanno ricevuto la lettera "B" per l'indicatore "*Definizione dei costi*" sono così sintetizzate:<sup>70</sup>

- le ripartizioni dei costi mostrano vari gradi di dettaglio e profondità di calcolo;
- vi sono alcune lacune nelle informazioni e nelle evidenze fornite sulla ragionevolezza e plausibilità dei costi stimati;

<sup>69</sup> Le conclusioni del Consiglio europeo sono disponibili al seguente indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/?keyword=recovery+plan&dateFrom=&dateTo=&filters=2021>

<sup>70</sup> L'elenco delle motivazioni così come riportato da Bruegel. Bruegel Dataset - European Union countries' recovery and resilience plans, disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

- a volte la metodologia utilizzata non è sufficientemente spiegata e il legame tra la giustificazione e il costo stesso non è del tutto chiaro;
- in alcuni casi le metodologie e le ipotesi sono meno robuste;
- alcuni progetti non sono sufficientemente motivati nel raffronto con il costo di progetti comparabili, o non è stato possibile accedere alle prove citate;
- i criteri di finanziamento dei beneficiari non sono sufficientemente dettagliati;
- esiste una potenziale sovrapposizione significativa tra il piano di ripresa e resilienza e altri fondi UE, come i Fondi strutturali europei (fondi SIE) e il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE). I dettagli non sono sempre disponibili o sufficientemente chiari nello spiegare come evitare una sovrapposizione dei fondi.

Tab. 7 - Stato dell'iter di presentazione, valutazione e approvazione dei Piani

Paese	Data consegna	Presentato alla CE	Valutato dalla CE	Approvato dal Consiglio
Austria	01/05/2021	✓ 26 Paesi	✓ 22 Paesi	✓ 22 Paesi
Belgio	01/05/2021			
Danimarca	30/04/2021	✓ 503,5 mld	✓ 445 mld	✓ 445 mld
Francia	29/04/2021			
Germania	28/04/2021	✓ 70% dei fondi disponibili	✓ 61% dei fondi disponibili	✓ 61% dei fondi disponibili
Grecia	28/04/2021			
Italia	01/05/2021	✓ 88% dei fondi richiesti	✓ 88% dei fondi richiesti	✓ 88% dei fondi richiesti
Lussemburgo	30/04/2021			
Portogallo	22/04/2021	✓ 100% dei fondi valutati		
Slovacchia	29/04/2021			
Spagna	30/04/2021			
Lettonia	15/05/2021			
Cipro	17/05/2021			
Croazia	15/05/2021			
Lituania	30/04/2021			
Slovenia	01/05/2021			
Repubblica Ceca	02/06/2021			
Irlanda	28/05/2021			
Malta	13/07/2021			
Romania	31/05/2021			
Finlandia	27/05/2021			
Estonia	18/06/2021			
Polonia	03/05/2021			
Svezia	28/05/2021			
Ungheria	12/05/2021			
Bulgaria	15/10/2021			
Paesi Bassi	non presentato			

Fonte: I valori riportati in tabella (aggiornati al 17/11/2021) sono basati sui dati delle comunicazioni alla stampa della Commissione europea e del Consiglio europeo. Il totale dei fondi disponibili è calcolato sommando i sussidi disponibili (Tabella appendice 4 Regolamento (UE) 241/2021), pari a 338 miliardi a prezzi correnti, e i prestiti disponibili (6.8% del Prodotto Nazionale Lordo) come indicato nell'art. 14 comma 5 del Regolamento (UE) 241/2021. Il totale dei prestiti utilizzato per il calcolo è quello corrispondente al tetto massimo messo a disposizione dalla Commissione (385,8 miliardi a prezzi correnti) così come disposto dall' Art.6, comma 1, lettera B del Regolamento.

Gli indicatori della valutazione della Commissione europea mostrano, quindi, una situazione di sostanziale omogeneità tra i paesi. I risultati possono essere spiegati, in larga parte, dalla consistente attività preparatoria espletata dai servizi della Commissione europea nella definizione di Linee guida esaustive e dall'assidua assistenza offerta tramite la *Task Force*<sup>71</sup>, costituita per supportare i paesi membri nella redazione di piani nazionali adeguati e ai requisiti richiesti. D'altra parte, un sistema di indicatori rigido e articolato su tre livelli di giudizio rende difficile evidenziare le differenze nella qualità dei piani presentati, limitando l'effettiva possibilità di comparazione.

Tab. 8 - Risultati della valutazione dei Piani nazionali da parte della Commissione europea

Paese / Indicatore	Risposta equilibrata (2.1)	CSR (2.2)	Crescita, posti di lavoro... (2.3)	NADS (2.4)	Obiettivo verde (2.5)	Obiettivo digitale (2.6)	Impatto duraturo (2.7)	Traguardi e obiettivi (2.8)	Definizione dei costi (2.9)	Sistemi di controllo (2.10)	Coerenza (2.11)
Austria	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Belgio	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	B
Croazia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Cipro	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Danimarca	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Estonia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	B
Finlandia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Francia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Germania	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Grecia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Italia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Irlanda	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Lituania	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Lettonia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Lussemburgo	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Malta	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Portogallo	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Repubblica Ceca	A	A	A	A	A	A	A	B	B	A	B
Romania	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Slovacchia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Slovenia	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
Spagna	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

Fonte: Elaborazioni RGS/SeSD su valutazioni Commissione europea

Note: Le celle evidenziate in azzurro sono riferiti agli indicatori che devono ricevere un rating A per soddisfare i criteri di valutazione positiva del Piano.

<sup>71</sup> Maggiori dettagli disponibili al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en)

## 5.2 La valutazione del Piano nazionale dell'Italia (PNRR)

---

Nel testo della valutazione<sup>72</sup> del PNRR presentato dall'Italia la Commissione europea prevede che l'economia del nostro Paese registri un notevole rimbalzo rispetto alla significativa e profonda recessione (contrazione del PIL reale dell'8,9%) innescata dalla pandemia di Covid-19. Secondo la Commissione il considerevole sostegno della politica interna e gli investimenti finanziati dal Next Generation EU dovrebbero aiutare il PIL reale a crescere del 4,2% nel 2021 e a raggiungere il 4,4% nel 2022, quando il programma di investimenti e riforme definito nel PNRR dell'Italia comincerà a produrre tutti i suoi effetti.

La Commissione europea evidenzia che l'Italia ha richiesto l'importo massimo disponibile nel contesto del RRF, corrispondente a 191,5 miliardi di EUR, di cui 68,9 miliardi di EUR in sostegno finanziario non rimborsabile e 122,6 miliardi di EUR in prestiti. Il PNRR presenta un'ampia portata e mira ad affrontare le principali sfide strutturali dell'Italia, che comprendono carenze nella crescita della produttività, nel contesto imprenditoriale, nella pubblica amministrazione, nel sistema giudiziario e nelle procedure di insolvenza, così come nelle differenze regionali, nel mercato del lavoro e nei risultati del sistema formativo.

Il Piano, secondo la Commissione europea, risponde a importanti esigenze di investimento per la duplice transizione, verde e digitale, per la ricerca e l'innovazione, e per il miglioramento dell'accesso alle cure essenziali nel contesto di un sistema sanitario più resiliente, compresa la necessità di colmare il divario infrastrutturale tra le regioni. Il Piano delinea, inoltre, iniziative per le sfide di lungo periodo legate alla diffusione del lavoro sommerso e all'evasione fiscale.

La Commissione europea ha valutato il PNRR equilibrato nella sua risposta ai sei pilastri politici di cui all'articolo 3 del Regolamento, come illustrato in **Tab. 9**.

---

<sup>72</sup> Documento in italiano disponibile al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf)

Tab. 9 - Copertura dei sei pilastri del dispositivo da parte delle componenti del PNRR

	Transizione verde	Trasformazione digitale	Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	Coesione sociale e territoriale	Salute, resilienza economica, sociale e istituzionale	Politiche per la prossima generazione
M1C1	○	●	●	●	●	●
M1C2	○	●	●		●	○
M1C3	○	○	●		●	
M2C1	●	○	●	●		
M2C2	●	○	●	○		
M2C3	●		●	●	○	
M2C4	●	○	●	●		
M3C1	●	●	●	●	●	
M3C2	○	○	●		●	
M4C1	●	●	●	●		●
M4C2	●	●	●			●
M5C1		●	●	●	●	●
M5C2	○	○	●	●	●	
M5C3	○		●	●	●	●
M6C1	○	○		●	●	
M6C2	○	●	○	●	●	

Legenda: ● contribuisce **significativamente** al pilastro ○ contribuisce **parzialmente** al pilastro

Fonte: Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia [COM(2021) 344 final]. SWD 2021 165 final. Pag. 44 versione in italiano.

In generale, grazie all'attenzione che il Piano rivolge alle riforme e agli investimenti che favoriscono la crescita, la Commissione europea prevede un miglioramento del potenziale di crescita, delle condizioni del mercato del lavoro e della resilienza sociale dell'Italia. Gli investimenti nella digitalizzazione e nella transizione verde, nonché nell'istruzione e nella ricerca, associati alle riforme che migliorano il contesto imprenditoriale nel suo complesso, come la riforma della pubblica amministrazione, del sistema giudiziario, nonché delle procedure di insolvenza, sono destinati a stimolare la crescita della produttività nel medio e lungo termine. Inoltre, le riforme mirate del mercato del lavoro e gli investimenti destinati a migliorare le prospettive di occupazione, in particolare di giovani e donne, potranno aumentare l'offerta di lavoro e fornire un accesso equo alle competenze e, quindi, sostenere la crescita potenziale. La Commissione si aspetta, inoltre, che le misure per rafforzare e integrare la fornitura di servizi sociali, fornire alloggi a prezzi accessibili e sostenere la riqualificazione urbana possano contribuire a colmare i divari tra zone geografiche e gruppi sociali.

La Commissione europea si aspetta che il Piano non arrechi danni significativi agli obiettivi ambientali definiti secondo il criterio del DNSH. Si prevede che tale obiettivo possa essere conseguito selezionando o progettando le misure nel Piano in linea con il principio "non arrecare un danno significativo" e sostanzando la conformità di tale principio come parte della valutazione dello stesso.

La Commissione europea, inoltre, si attende che il Piano contribuisca alla trasformazione digitale dell'Italia attraverso un'ampia serie di misure pari al 25,1% della dotazione totale.

Secondo la Commissione, la stima dei costi totali del Piano è ragionevole, plausibile e in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi, oltre ad essere commisurata all'impatto atteso a livello economico e sociale.

Riguardo la *governance*, la Commissione riconosce che l'Italia ha creato un sistema a più livelli per assicurare un'attuazione e un monitoraggio efficaci del Piano e ha stabilito un solido sistema di controllo. Le disposizioni relative alla *governance*, sancite nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, individuano chiaramente gli organismi responsabili del monitoraggio e dell'attuazione del Piano e ne definiscono le competenze e i compiti. I meccanismi di monitoraggio e comunicazione sono ben definiti secondo la Commissione e in linea con le finalità previste. Il Piano ha istituito un organismo indipendente di *audit*, così come una strategia di *audit* e un robusto sistema di controllo.

Come descritto nel capitolo 2, i piani devono rispondere alle aree di intervento identificate come prioritarie nelle CSR 2019 e 2020. Nella valutazione dell'impatto di medio-lungo periodo del PNRR, la Commissione europea riconosce che il Piano italiano incida significativamente sull'economia mirando a finanziare investimenti pubblici aggiuntivi, mentre sono previsti finanziamenti limitati per gli incentivi agli investimenti delle imprese e la riduzione delle tasse sul lavoro e, in misura limitata, per la spesa pubblica corrente e i trasferimenti alle famiglie. La Commissione stima che tra il 2020 e il 2026 il PIL reale crescerà del 12,7%, una circostanza che implica che entro il 2026 la produzione economica sarebbe del 3,6% più elevata rispetto a uno scenario in assenza del Piano. In conseguenza della maggiore attività economica, la Commissione prevede che entro il 2026 i livelli di occupazione risulteranno superiori del 3,2%.

Secondo la Commissione europea, l'aumento atteso degli investimenti se nel breve termine produrrà gli effetti predominanti sulla domanda, nel medio-lungo periodo potenzierà lo *stock* di capitale pubblico con effetti positivi sul PIL potenziale<sup>73</sup>.

Le valutazioni specifiche rispetto alle singole componenti del Piano sono illustrate in **Tab. 10**, da cui emerge che ogni componente del PNRR contribuisce sostanzialmente ad almeno una raccomandazione specifica rivolta all'Italia nell'ambito del Semestre europeo del 2019 o del 2020.

In sintesi, il PNRR nella valutazione della Commissione europea ha il potenziale di apportare cambiamenti strutturali e di avere di conseguenza un impatto duraturo sull'economia e sulla società italiane. Infine, l'insieme dei traguardi e degli obiettivi del piano italiano sembra essere chiaro, realistico e presentare un buon grado di ambizione, oltre ad essere associato a indicatori pertinenti, accettabili e sufficientemente solidi.

<sup>73</sup> COM(2021) 344 final disponibile all'indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-recovery-and-resilience-plan-italy\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-recovery-and-resilience-plan-italy_en) Nell'Analisi del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento di Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione la Commissione si esprime come segue: Tenendo conto delle riforme e degli investimenti previsti dall'Italia, si prevede che il piano per la ripresa e la resilienza contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo e rappresenti una risposta adeguata alla situazione economica e sociale dell'Italia. Ciò giustificerebbe un rating A nel contesto del criterio di valutazione 2.2 dell'allegato V del regolamento RRF.

Tab. 10 - Mappatura delle sfide per paese individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese 2019-2020 e nelle componenti del PNRR

Sfide per il paese / Raccomandazione specifica per paese associata (2019-2020) e raccomandazione del Semestre europeo	M1C1 – Digitalizzazione della PA	M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	M1C3 - Turismo e cultura 4.0	M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	M5C1 - Politiche per il lavoro	M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per assistenza sanitaria territoriale	M6C2 - Innovazione, digitalizzazione e ricerca del servizio sanitario nazionale
Finanze pubbliche e tassazione 2019.1 2020.1.1	●															
Mercato del lavoro e politiche 2019.2.1, 2.2, 2020.2.1, 2.2,										○		●	●	○		
Istruzione e competenze 2019.2.4 2020.2.4	○	○								●		●		○		
Assistenza 2020.1.2														○	●	●
Ricerca e 2019.3.1 2020.3.1, 3.2, 3.5		●								○	●					
Infrastrutture 2019.3.1 2020.3.1, 3.2, 3.1.8	●	●	○								○				○	○
Energia, risorse e cambiamenti climatici 2019.3.1 2020.3.1, 3.2, 3.4, 3.7			○	●	●	●	●									
Trasporti 2019.3.1 2020.3.1, 3.2, 3.6					●			●	●					●		
Contesto imprenditoriale e concorrenza 2019.3.3 2020.3.2	●	●	○	○	○	○		○	○		○			○		
Pubblica amministrazione 2019.3.3 2020.3.2	●															
Sistema giudiziario e quadro 2019.4.1, 4.2 2020.4.1	●															
Mercati finanziari e accesso ai finanziamenti 2019.5.1, 5.2		○														

Legenda: ● contribuisce **significativamente** alla raccomandazione ○ contribuisce **parzialmente** alla raccomandazione

Fonte: Documento di lavoro dei servizi della commissione, Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia {COM(2021) 344 final}. SWD 2021 165 final. Pag. 57 versione in italiano.







