



Il Recovery Plan dall'Europa all'Italia

I fondi, le destinazioni e la governance

di Claudio Tiriduzzi, 22/04/21

Premessa

Questo articolo sul Recovery Plan rappresenta un inquadramento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla luce delle indicazioni dell'Unione Europea.

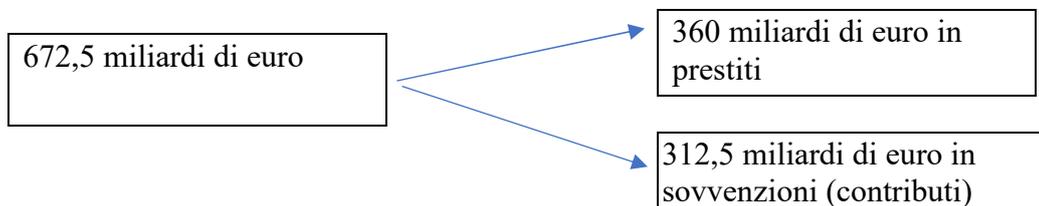
Seguirà un successivo approfondimento sui risvolti del Piano nazionale nel territorio della Regione Umbria anche alla luce della proposta del Piano regionale adottato dalla Giunta regionale dell'Umbria il 20 aprile 2021: *PNRR Regione Umbria 2021-2026* scaricabile direttamente da questo sito.¹

A pagina 65 Progetto pilota: *Assisi primo centro storico privo di auto*

Cos'è il Piano per la Ripresa e la Resilienza?

Il Recovery and Resilience Facility (RRF) è il fulcro di Next GenerationEU, il piano dell'UE per uscire più forti dalla crisi del coronavirus. Metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti negli Stati membri. Aiuterà l'Europa a riprendersi dai danni economici e sociali della crisi e renderà le nostre economie e società più sostenibili, resilienti e meglio preparate per un futuro verde e digitale.

Lo strumento per la ripresa e la resilienza sosterrà sia gli investimenti che le riforme come pacchetto globale. Offre un'opportunità senza precedenti per accelerare la ripresa e rafforzare le transizioni verdi e digitali. I piani nazionali per la spesa del sostegno RRF dovranno soddisfare gli obiettivi climatici e digitali vincolanti, che la Commissione valuterà.



Lo strumento per la ripresa e la resilienza sosterrà sia gli investimenti che le riforme come pacchetto globale. Offre un'opportunità senza precedenti per accelerare la ripresa e rafforzare le transizioni verdi e digitali. I piani nazionali per la spesa del sostegno RRF dovranno soddisfare gli obiettivi climatici e digitali vincolanti, che la Commissione valuterà.

Il 37% delle spese dovranno essere impiegate in investimenti e riforme per il cambiamento climatico
Il 20% delle spese dovranno essere impiegate per la transizione al digitale.

I sei pilastri del RRF

Il campo di applicazione dell'RRF è strutturato attorno a sei pilastri, tutti volti a sostenere la ripresa economica, creare posti di lavoro e porre le basi per un'Europa più forte e resiliente.

transizione verde
trasformazione digitale
crescita, occupazione e coesione
coesione sociale e territoriale
resilienza sanitaria, economica, sociale e istituzionale
politiche per la nuova generazione

¹ <https://confrontiassisi.it/index.php/2021/04/17/44-2/>



Come funzionerà?

Per accedere al sostegno finanziario, i paesi devono preparare piani di ripresa e resilienza per dettagliare le riforme pianificate e i progetti di investimento pubblico. I piani dovrebbero indirizzare l'Europa sulla via della neutralità climatica e della transizione digitale e affrontare efficacemente le sfide individuate nel processo di coordinamento delle politiche economiche del semestre europeo. Gli Stati membri sono incoraggiati a concentrarsi su settori che offrono vantaggi tangibili ai cittadini di tutta l'UE. La Commissione valuterà e il Consiglio approverà i piani prima che un prefinanziamento del 13% sia pagato in anticipo. Gli esborsi successivi dipenderanno dal raggiungimento di traguardi e obiettivi concreti, che devono essere stabiliti nei piani. La Commissione finanzia l'RRF emettendo obbligazioni per raccogliere i fondi necessari sui mercati.

- Stato membro: I paesi presentano piani nazionali di investimenti e riforme, con tappe e obiettivi chiari (entro aprile)
- La Commissione europea valuta questi piani di ripresa e resilienza (entro 2 mesi dal ricevimento)
- Il Consiglio approva i piani nazionali caso per caso (entro un mese dal ricevimento)
- L'UE paga il 13% del sostegno totale in anticipo per iniziare la ripresa (entro 2 mesi)
- Gli Stati membri richiedono ulteriori rimborsi una volta raggiunti i traguardi e gli obiettivi concordati (fino a due volte l'anno)
- La Commissione evade la richiesta dopo la valutazione preliminare (entro 2 mesi)
- Gli Stati membri ricevono una rata del sostegno finanziario dell'UE (dopo aver consultato il comitato di esperti)

Il Recovery Plan dell'Italia

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR** rappresenta una straordinaria occasione di rilancio degli investimenti nel nostro Paese. Oltre ai **196,5 miliardi tra sussidi (68,9 miliardi) e prestiti (127,6 miliardi)** previsti per l'Italia dal **Recovery and Resilience Facility RRF**, un ulteriore apporto finanziario è fornito, sempre nell'ambito di Next Generation EU (NGEU), dai **13 miliardi di React-EU**, che assegna risorse supplementari, per gli anni 2021- 2022, alla Politica di coesione, allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia Covid-19, fungendo allo stesso tempo da ponte fra il ciclo 2014-2020 e il ciclo 2021-2027.

Nell'ambito degli interventi riconducibili al primo programma, si effettua una distinzione tra **interventi 'nuovi' ed interventi 'in essere'**.

Per interventi 'in essere' si intendono le misure disposte da **provvedimenti già emanati nel corso del 2020**, a partire da febbraio e ad esclusione degli interventi adottati dalla legge di bilancio 2021. L'importo di questo tipo di interventi è indicato nella bozza di PNRR del Governo Conte in 65,7 miliardi. Anche se questi interventi 'in essere' sono già adottati e quindi inclusi negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono finanziati a valere sulla componente prestiti del RRF in funzione sostitutiva, quali forma alternativa e più economica di indebitamento rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi adottati.

I nuovi interventi

Gli interventi 'nuovi' contenuti nel Piano ammonterebbero complessivamente a 158,22 miliardi, di cui 145,22 miliardi relativi al programma RRF e 13 miliardi concernenti il programma REACT-EU. Concorrerebbero a formare questa categoria sia gli **interventi individuati con la legge di bilancio 2021** a valere sulle risorse europee, sia ulteriori **misure ancora da individuare**.

Il PNRR evidenzia, inoltre, che concorrono a formare l'ammontare degli interventi 'nuovi' anche interventi per 21,2 miliardi a fronte dei quali nella legislazione vigente sono già stanziati i fondi necessari al relativo finanziamento a valere sul **Fondo sviluppo e coesione (FSC)**. Rispetto a tali



interventi il PNRR opera un'anticipazione della relativa fase di programmazione, facendo rientrare quest'ultima nell'ambito della procedura decisionale propria del PNRR, in luogo della consueta procedura di programmazione del Fondo sviluppo e coesione.

Le risorse per il finanziamento degli interventi in questione resterebbero invariate e corrispondenti a quelle già iscritte, ai fini dei saldi di finanza pubblica, nella programmazione del bilancio dello Stato. Con riferimento alle **risorse aggiuntive di React-EU**, i 13 miliardi da esso derivanti contribuiranno alla realizzazione degli interventi mirati alle transizioni verde e digitale e al perseguimento contestuale degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Piano Sud 2030.

In base a quanto stabilito dalla Commissione europea, con la pubblicazione del documento sui pilastri del NGEU, condiviso insieme alle nuove linee guida per accedere ai finanziamenti dello strumento per la ripresa e la resilienza, il 70% delle sovvenzioni dovrà essere impegnato tra il 2021 e il 2022, mentre il restante 30%, dovrà essere impegnato nel 2023.

L'ultima versione del PNRR, rispetto alle versioni preliminari, ha cercato di conciliare due esigenze opposte: allargare la fetta della torta per gli **investimenti pubblici**, portandola al 70%, riducendo ulteriormente quella dedicata ai sussidi, ma senza sfondare le linee di deficit e debito scritte nei tendenziali di finanza pubblica.

I vincoli e le scadenze

Per accedere alle risorse del **Recovery Fund**, gli Stati membri devono presentare le proposte di **Piani nazionali di ripresa e resilienza** strutturate coerentemente con gli obiettivi del Green Deal e con le raccomandazioni specifiche per ogni Paese espresse nel processo del Semestre europeo.

Il termine ultimo per la presentazione dei PNRR a Bruxelles è fissato al **30 aprile 2021**. Poi la Commissione UE valuterà i Piani di ciascun Paese e avrà a disposizione otto settimane. Una volta acquisita l'approvazione del Consiglio europeo ci saranno altre quattro settimane per la definizione finale. Questo significa che le risorse europee saranno disponibili alla fine dell'estate e, se tutto dovesse andare secondo i piani, ci sarebbe **un prefinanziamento del 13% che per l'Italia avrebbe un valore di 20 miliardi**.

La struttura del Piano nazionale ripresa e resilienza

Rispetto alla bozza del 12 gennaio del precedente governo Conte, resta stabile l'impianto del PNRR articolato in **6 macro-missioni**, vale a dire 6 aree di investimento:

- **digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,3 miliardi),**
- **rivoluzione verde e transizione ecologica (69,8 miliardi),**
- **infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,9 miliardi),**
- **istruzione e ricerca (28,4 miliardi),**
- **inclusione e sociale (27,6 miliardi),**
- **salute (19,7 miliardi).**

Queste missioni a loro volta raggruppano **16 componenti o cluster** funzionali per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le componenti si articolano in **48 linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti. I singoli progetti di investimento sono stati selezionati secondo criteri volti a concentrare gli interventi su quelli trasformativi, a maggiore impatto sull'economia e sul lavoro. Per ogni missione, inoltre, sono indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più componenti.

Gli investimenti previsti dalle sei missioni saranno accompagnati da **politiche di supporto**, ad esempio sul fronte della pubblica amministrazione, del sostegno alla ricerca, del mercato del lavoro, e da riforme, dal fisco alla giustizia.



I contenuti del PNRR

Analizzando la bozza del PNRR, la **missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"** avrà a disposizione un tesoretto di 46,3 miliardi di euro e si articola in tre componenti:

- digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, che potrà contare su 11,7 miliardi,
- digitalizzazione, ricerca e sviluppo e innovazione del sistema produttivo, in cui rientra anche il Piano Transizione 4.0, con una dotazione complessiva di circa 26,5 miliardi,
- turismo e cultura con 8 miliardi.

Ammontano a 69,8 miliardi, invece, le risorse complessive destinate alla **missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica"**, distribuite tra quattro componenti:

- impresa verde ed economia circolare, con un budget pari a 7 miliardi,
- transizione energetica e mobilità locale sostenibile, che potrà contare su 18,2 miliardi,
- efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, con 29,5 miliardi,
- tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica, con una dotazione di 15 miliardi.

Per la **missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"**, che dovrebbe contare su 31,9 miliardi, sono due i cluster da considerare. Sul fronte ferroviario, che vale 28,3 miliardi, è previsto un "consistente intervento" sulla rete, che è stato "ulteriormente potenziato nel Mezzogiorno grazie al supporto dei fondi di sviluppo e coesione". Mentre lato intermodalità, per favorire lo scambio di merci, è previsto un budget di 3,6 miliardi per mettere in atto "programma nazionale di investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile".

Vale 28,4 miliardi di euro la **missione 4 "Istruzione e ricerca"**, uno dei capitoli che nel tempo ha subito maggiori modifiche in fatto di risorse. Nell'ultima bozza la componente "potenziamento delle competenze e diritto allo studio", che riguarda anche il contrasto alla povertà educativa e ai divari territoriali nella quantità e qualità dell'istruzione, ha a disposizione una cifra pari a 16,7 miliardi. Il secondo cluster, "Dalla ricerca all'impresa", invece, avrebbe a disposizione 11,7 miliardi.

Per quanto riguarda la **missione 5 "Inclusione e sociale"**, con una dotazione pari a 27,6 miliardi, sono previste tre componenti:

- politiche per il lavoro, che potrà contare su 12,6 miliardi,
- infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, con una dotazione di circa 10,8 miliardi,
- interventi speciali di coesione territoriale, con 4,1 miliardi.

Sono inseriti in quest'ultimo cluster ulteriori fondi per la ricostruzione privata e il potenziamento della ricostruzione di servizi pubblici nelle aree colpite dai terremoti del 2009 e 2016.

Ultimo capitolo nel PNRR è la **missione 6 "Salute"**, che potrà contare su un budget complessivo di 19,7 miliardi di euro. Di questi 7,9 miliardi i fondi per la componente "assistenza di prossimità e telemedicina", che è finalizzata a "potenziare e riorientare il sistema sanitario nazionale verso un modello incentrato sui territori e sulle reti di assistenza socio-sanitaria; a superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali garantendo omogeneità nell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza; a potenziare la prevenzione e l'assistenza territoriale, migliorando la capacità di integrare servizi ospedalieri, servizi sanitari locali e servizi sociali". Il secondo cluster "innovazione dell'assistenza sanitaria", che mira all'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del SSN, vale 11,8 miliardi.

Alle 6 macro-missioni, il Recovery Plan nazionale associa parallelamente tre priorità trasversali: **donne, giovani e Sud**. Questi tre temi devono essere contenuti in tutti gli obiettivi del Piano nazionale e saranno misurati negli impatti macroeconomici, occupazionali e di indicatori BES.



La governance del PNRR

Siamo nelle due ultime settimane per definire i dettagli del Recovery plan nazionale. In vista della consegna del documento a Bruxelles, il presidente del Consiglio, Mario Draghi, ha avviato una serie di colloqui con i partiti sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Entro il 30 aprile, infatti, l'Italia deve presentare alla Commissione europea la versione definitiva del **PNRR**, il documento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia vuole realizzare con i fondi europei di Next Generation EU.

La fitta tabella di marcia del **premier Draghi** vede susseguirsi una serie di **faccia a faccia con le principali forze politiche** del Paese, che si protrarranno fino in prossimità della scadenza con lo scopo di raggiungere delle decisioni condivise. Il premier incontrerà, oltre ai partiti, anche le forze sociali, proseguiranno inoltre gli incontri di condivisione del documento con gli Enti locali.

Una volta completata la riscrittura del testo, il nuovo Recovery plan tornerà in Parlamento, il **26 e il 27 aprile**, quando si svolgeranno le comunicazioni del presidente del Consiglio alle Camere.

A livello UE, intanto, sono quattro gli Stati membri che potrebbero essere già pronti a presentare la prossima settimana la versione definitiva dei propri Recovery plan: Portogallo, Spagna, Francia e Grecia. Resterà indietro l'Olanda, visto che il governo deve ancora formarsi.

Regia centrale e task force locali per il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Intervenendo alla seduta straordinaria della Conferenza unificata sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, lo scorso 8 aprile, il presidente del Consiglio ha anticipato ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, dell'Anci e dell'Upi, presenti insieme ai ministri competenti, la **struttura di governance del Recovery**.

La **regia del PNRR resta centrale**, ma le amministrazioni vigileranno sui progetti. Si può sintetizzare così l'intervento del presidente Draghi in Conferenza Unificata a proposito del coordinamento necessario tra gli enti locali, soprattutto Comuni e Regioni, e con il governo.

Nello specifico, "il modello organizzativo del Piano nazionale di rilancio e ripresa prevede due livelli, strettamente legati tra di loro" ha spiegato il premier. La **struttura di coordinamento centrale** supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, a seguito del raggiungimento degli obiettivi previsti. A supporto di questa entità, ci saranno due ulteriori strutture: **una di valutazione e una di controllo**.

"Le **amministrazioni** saranno responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme"; inviando i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale, per garantire le successive richieste di pagamento alla Commissione europea. Il governo, inoltre, intende istituire delle **task force locali** che aiutino le amministrazioni territoriali nella gestione dei fondi del Recovery plan, migliorando la loro capacità di investimento e semplificando le procedure. La supervisione politica del Piano è affidata a un **comitato** istituito presso la Presidenza del Consiglio a cui partecipano i ministri competenti.

Nella governance del Recovery plan gli enti territoriali hanno **quattro funzioni**, ha detto ancora Draghi:

- "Regioni ed enti locali hanno la responsabilità attuativa delle misure loro assegnate;
- le Regioni supervisionano i progetti gestiti dagli enti locali e si assicurano che siano coerenti con le altre politiche regionali di sviluppo;
- gli enti territoriali partecipano alle strutture di sorveglianza del piano e contribuiscono alla sua corretta attuazione;
- beneficiano degli interventi di assistenza tecnica e di supporto operativo che arrivano dalle task force".

Il governo si appresta a licenziare uno specifico decreto sulla '**governance**' politica, in modo da stabilire definitivamente chi avrà il compito di spendere i fondi e darne conto alle istituzioni europee.

Per saperne di più:

<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/pnrr-approfondimento/>