



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 67

IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA: IL REGOLAMENTO IN CORSO DI APPROVAZIONE

Il 28 maggio 2020, nel contesto dell'adattamento delle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027¹ alla crisi derivante dalla pandemia da Covid, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per la creazione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza ([COM\(2020\) 408](#)).

Come noto, il prossimo bilancio settennale dell'Unione è stato integrato con il programma "Next Generation EU" (NGEU), tramite il quale viene conferito alla Commissione europea il potere di contrarre per conto dell'Unione prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro (390 destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti). Questi ulteriori fondi potranno essere utilizzati solo per affrontare le conseguenze della pandemia da Covid 19².

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è, per quantità di risorse allocate, il maggiore tra i programmi finanziati da NGEU. La sua dotazione è stata fissata in sede di [Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#)³ in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni.

Il 18 dicembre 2020 comunicati stampa del [Consiglio dell'Unione](#) e della [Commissione europea](#) hanno divulgato la notizia dell'avvenuto raggiungimento di un accordo provvisorio tra la Presidenza di turno tedesca del Consiglio ed il Parlamento europeo (PE). La [prima approvazione del testo](#) è intervenuta l'11 gennaio 2021 ad opera della Commissione bilancio del Parlamento europeo, in seduta congiunta con la Commissione affari economici e monetari.

La presente nota illustra il contenuto dell'accordo provvisorio risultante dai negoziati interistituzionali, il cui testo è disponibile in lingua inglese sul [sito del Parlamento europeo](#) quale [documento di seduta dell'11 gennaio 2021 della Commissione bilancio del PE](#)⁴.

¹ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

² Per maggiori dettagli sulla risposta alla pandemia delle istituzioni europee, si rinvia alla Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea", pubblicata dal Servizio studi del Senato per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino al 28 dicembre 2020 ([Nota UE 44/19](#)).

³ Le Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 sono state pubblicate dal Servizio studi del Senato della Repubblica (Documentazione [14/DOCUE](#), luglio 2020).

⁴ Il testo predisposto dal Parlamento europeo evidenzia in carattere grassetto le differenze rispetto alla proposta iniziale della Commissione europea.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza ([COM\(2020\) 408](#))

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la proposta in argomento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Base giuridica della proposta è l'articolo 175, par. 3, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), ai sensi del quale "le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi (a finalità strutturale), fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni".

La Commissione europea ha dichiarato il documento in esame conforme al principio di **sussidiarietà** in termini di:

- 1) necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto i finanziamenti provenienti dal bilancio UE si concentrerebbero su attività i cui obiettivi non possano essere raggiunti in misura soddisfacente dai soli Stati membri e per le quali l'intervento dell'Unione possa dare un contributo supplementare rispetto all'azione degli Stati stessi. Il sostegno del dispositivo viene, inoltre, fornito su **base volontaria**, previa richiesta degli Stati membri, i quali dunque decidono se sia o meno necessaria un'azione da parte dell'UE.;
- 2) valore aggiunto per l'Unione in termini di rafforzamento della coesione mediante misure che consentano di migliorare la resilienza degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale.

Per quanto concerne il principio di **proporzionalità**, la proposta è dichiarata congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

Sintesi delle misure proposte

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato ideato specificamente per finanziare investimenti e riforme che aumentino la resilienza delle economie dell'UE e ne promuovano la crescita sostenibile, fornendo agli Stati membri supporto finanziario per raggiungere traguardi di riforma e investimenti che gli Stati medesimi individueranno (articolo 4, par. 2).

Vengono individuate sei **aree di intervento** per l'azione del Dispositivo, organizzate attorno ai seguenti pilastri (articolo 3):

- 1) transizione verde, compresa la biodiversità;
- 2) trasformazione digitale;
- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed occupazione;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l'istruzione e le competenze.

Come accennato, la **dotazione** dello strumento sarà pari a **672,5 miliardi di euro** a prezzi 2018, 360 dei quali destinati a **prestiti** e 312,5 a **sovvenzioni** (articolo 5). In entrambi i casi, l'articolo 11-a prevede la possibilità - su richiesta dello Stato membro interessato - di erogare già nel 2021 un **pre-finanziamento** pari al **13 per cento** del contributo finanziario.

Il 70 per cento delle **sovvenzioni** dovrebbe essere impegnato nel 2021-2022 sulla base di criteri specifici (popolazione, inverso del PIL *pro capite* e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019). Il restante 30 per cento verrebbe impegnato nel 2023 tenendo conto anche del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021 (articoli 10 e 11).

L'erogazione dei **prestiti**, da richiedere entro il 31 agosto 2023 e subordinata ad una valutazione della Commissione, avrebbe luogo previa conclusione di uno specifico **accordo** tra lo Stato membro interessato e la Commissione (articoli 12 e 13).

Nel [Dossier n. 83/DE, " Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo - 19 giugno 2020"](#), a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio relazioni con l'Unione europea della Camera dei deputati, si è segnalata una mancanza di chiarezza sugli aspetti concreti dell'accordo di prestito. Inoltre, l'eventuale accensione di un prestito avrebbe come conseguenza un aggravamento dell'esposizione debitoria dello Stato membro interessato. Anche per questo motivo [fonti di stampa](#) hanno riportato una certa riluttanza, da parte degli Stati membri, ad accedere ai prestiti messi a disposizione dal fondo di ripresa.

In ogni caso, il supporto del Dispositivo di ripresa e resilienza è subordinato a specifici **principi orizzontali**. Il sostegno finanziario fornito nell'ambito del dispositivo infatti (articolo 4-*a*):

- 1) **non può sostituire la spesa nazionale ricorrente di bilancio** se non in casi debitamente giustificati;
- 2) deve rispettare il **principio di addizionalità dei finanziamenti dell'Unione** (articolo 8). Le risorse del Dispositivo possono aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri fondi e programmi UE, a condizione di non coprire lo stesso costo;
- 3) può appoggiare solo misure che rispettino il **principio di non apportare danno significativo agli obiettivi ambientali** dell'UE (*do no significant harm*) in termini di cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino di biodiversità e ecosistemi (articolo 17 del [regolamento \(UE\) 2020/852](#) del 18 giugno 2020 sugli investimenti sostenibili).

L'articolo 9 introduce, inoltre, una **clausola di condizionalità macroeconomica** con la sospensione, in tutto o in parte, di impegni e pagamenti a favore dello Stato membro beneficiario che non persegua una sana *governance* economica (ad esempio non adotti misure efficaci per correggere il *deficit* eccessivo). L'articolo 9 disciplina il caso in cui la Commissione abbia l'obbligo di proporre una misura in tal senso (par. 1), in cui invece ne abbia facoltà (par. 2) e le modalità di adozione (par. 3) e revoca (par. 6) da parte del Consiglio. La portata e il livello della sospensione - specifica il par. 4 - saranno proporzionati, rispetteranno l'uguaglianza tra gli Stati membri e prenderanno in considerazione le specifiche circostanze dello Stato membro interessato. Vengono stabilite percentuali massime di sospensione degli impegni (il valore più basso tra il 25 per cento degli impegni o lo 0,25 per cento del PIL nominale), che potranno essere superate "in caso di persistente inosservanza" (par. 5).

Il punto n. 13 delle Premesse specifica, peraltro, che l'obbligo della Commissione di proporre al Consiglio la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti "dovrebbe essere sospeso fintanto che è attivata la clausola di salvaguardia del patto di stabilità e crescita".

L'attivazione della clausola di salvaguardia (*general escape clause*) ha avuto luogo con decisione del [Consiglio Ecofin del 23 marzo 2020](#). A partire da quella data per far fronte agli effetti socio-economici della pandemia non si applicano i requisiti di bilancio previsti dal patto medesimo. La sospensione dovrebbe proseguire ancora nel 2021.

Il dispositivo sarà strettamente **integrato con il semestre europeo**.

Nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021", di settembre 2020 ([COM\(2020\)575](#)), la Commissione europea ha messo in luce come alcuni passi procedurali del semestre saranno temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Lo Stato membro che desidera ricevere sostegno dovrà presentare alla Commissione, di regola entro il 30 aprile (anche all'interno del Programma nazionale di riforma), un **Piano per la ripresa e la resilienza** (articolo 15). Questo dovrà definire uno specifico programma nazionale di riforme ed investimenti all'interno di un **pacchetto globale e coerente**, che può altresì includere un regime pubblico finalizzato ad incentivare gli investimenti privati (articolo 14). Il suo **contenuto** è dettagliato in maniera minuziosa nella proposta di regolamento in esame nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi, in maniera tale da assicurarne tra l'altro la coerenza con:

- 1) le **sfide e priorità nazionali** emerse nel contesto del semestre europeo, incluse quelle identificate nella più recente raccomandazione sulla politica economica della zona euro per i paesi la cui moneta è l'euro;
- 2) le informazioni inserite nei **Piani nazionali** di riforma, nei Piani nazionali per l'energia ed il clima, nei Piani per la transizione giusta, nei Piani per l'attuazione della garanzia giovani e negli accordi elaborati nel contesto dei fondi unionali;
- 3) le priorità generali dell'Unione, con particolare riferimento alla **transizione verde** (il 37 per cento della spesa dei piani nazionali dovrà essere dedicata agli obiettivi del clima), alla **transizione digitale** (a sostegno della quale deve essere destinato almeno il 20 per cento della spesa contenuta in ogni piano nazionale).

Saranno finanziabili misure introdotte a partire dal 1° gennaio 2020; gli impegni di spesa possono avere luogo fino al 2023; pagamenti dei contributi finanziari devono essere effettuati entro il 2026. Entro questa stessa data devono essere realizzati riforme e investimenti.

I Piani nazionali sarebbero sottoposti ad un processo di approvazione che prevede:

- 1) la **valutazione della Commissione** sulla base di criteri prestabiliti (rilevanza, efficacia, efficienza, coerenza, articolo 16);
- 2) l'**approvazione a maggioranza qualificata dal Consiglio dell'Unione**. La proposta della Commissione dovrà indicare, tra l'altro, obiettivi e traguardi identificati in relazione all'esecuzione del Piano nazionale assieme agli accordi e a una scadenza temporale per il loro monitoraggio. La relativa decisione di esecuzione dovrebbe intervenire entro quattro settimane (articolo 17).

I **pagamenti** avverrebbero - previa presentazione di apposita richiesta ad opera dello Stato membro - a seguito dell'avvenuto raggiungimento degli obiettivi concordati all'interno del Piano nazionale (articolo 19-a, par. 2). La Commissione sarebbe incaricata di effettuare entro due mesi una valutazione preliminare sull'avvenuto raggiungimento di obiettivi e traguardi, da sottoporre poi al [Comitato economico e finanziario](#), un organo consultivo composto da alti funzionari di amministrazioni e banche centrali nazionali. Qualora, ad esito della valutazione, la Commissione ritenga che obiettivi e *target* non siano stati raggiunti in maniera soddisfacente, il pagamento (totale o parziale) del contributo finanziario verrebbe sospeso e riprenderebbe solo dopo che lo Stato membro interessato abbia adottato le misure necessarie.

In questa fase si inserirebbe la procedura, concordata in sede di Consiglio europeo, che la stampa ha definito **freno d'emergenza**, in virtù della quale qualora uno o più Stati membri ritengano che vi siano stati seri scostamenti dall'adempimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, potrebbe

richiedere di deferire la questione al successivo Consiglio europeo. Nessuna decisione potrà essere assunta finché il Consiglio europeo o l'Ecofin, da esso delegato, non abbia discusso la questione "in maniera esaustiva". Per tale procedura si prevede, "di regola", una durata non superiore a tre mesi. Il PE dovrebbe essere prontamente informato. In quest'ottica, il par. 7a dell'accordo provvisorio prevede che "qualora dovessero sorgere circostanze eccezionali" l'adozione della decisione che autorizza l'esborso del contributo finanziario può essere posticipata fino a tre mesi.

In ogni caso (articolo 19-a, par. 6), qualora lo Stato membro interessato non abbia adottato le misure necessarie entro sei mesi dalla sospensione, la Commissione potrebbe disporre la riduzione dell'ammontare del contributo finanziario; se, dopo 18 mesi, non sia stato realizzato alcun progresso sarebbe prevista la possibilità di risolvere il contratto (par. 7).



Governance del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione

Nel corso delle negoziazioni il **ruolo del Parlamento europeo** è stato ampliato rispetto alla proposta originaria della Commissione, articolandosi in un "**dialogo di ripresa e resilienza**" che assume, tra l'altro, le seguenti forme:

- 1) l'obbligo per la Commissione di presentare entro il 31 luglio 2022 **una relazione sull'attuazione del dispositivo**, con la possibilità, per la Commissione competente del PE, di audire esponenti della Commissione (articolo 13a);
- 2) la **trasmissione al PE dei piani nazionali di ripresa e resilienza** trasmessi dagli Stati membri e delle proposte di decisione esecutiva del Consiglio che li approvano (articolo 20-a);
- 3) la possibilità di audizioni presso le Commissioni del PE competenti per materia ogni due mesi, con possibilità per le Commissioni medesime di adottare risoluzioni (articolo 20-b);
- 4) l'informazione sulle eventuali proposte della Commissione di sospendere gli impegni o i pagamenti in favore di uno Stato membro (articolo 9, par. 7).

Specifiche disposizioni sono dedicate alla protezione degli **interessi finanziari dell'Unione** al fine di evitare, individuare e correggere frodi, corruzione e conflitti di interesse (articolo 19). A tal fine, gli Stati membri potranno in essere un sistema interno di controlli effettivo ed efficiente e provvederanno a recuperare eventuali cifre utilizzate impropriamente o pagate indebitamente. Tali attività saranno finanziate dai bilanci nazionali.

Il progresso nell'attuazione dei piani nazionali in relazione ad ognuno dei sei pilastri dovrebbe essere monitorato attraverso un quadro di valutazione (*scoreboard*) predisposto dalla Commissione europea, la cui operatività è prevista a partire da dicembre 2021 (articolo 23-a).

Posizione italiana

La relazione governativa prevista dall'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234 è stata inviata alle Camere il 22 giugno 2020 e definisce la proposta di regolamento **conforme all'interesse nazionale**, rilevando peraltro l'opportunità di chiarire quali siano le eventuali interazioni della componente prestiti con le regole del *deficit* e del Patto di stabilità e crescita.

Del resto, **l'Italia risulta tra i maggiori beneficiari del dispositivo**, come si evince dalla tabella che appare in allegato all'accordo provvisorio derivante dai negoziati interistituzionali.

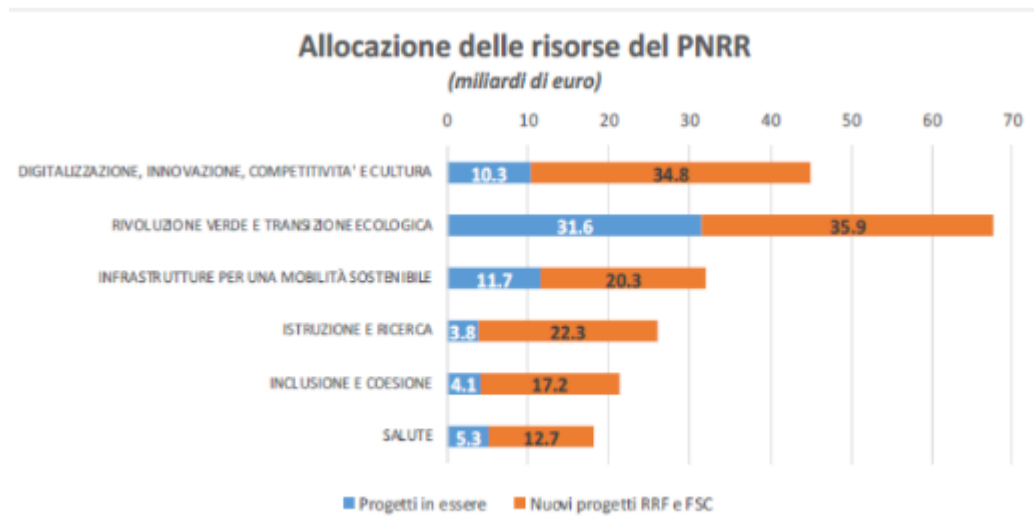
| Maximum financial contribution per EU Member State | | | | | |
|--|---------------------------------|---|--|---|-------------|
| | for 70% of the amount available | | for 30% of the amount available (Indicative amount based on the Commission Autumn 2020 forecasts) | | Total |
| | Share as % of total | Amount (in EUR 1'000, current prices) | Share as % of total | Amount (in EUR 1'000, current prices) | |
| BE | 1,56% | 3.646.437 | 2,20% | 2.278.834 | 5.925.271 |
| BG | 1,98% | 4.637.074 | 1,58% | 1.631.632 | 6.268.706 |
| CZ | 1,51% | 3.538.166 | 3,41% | 3.533.509 | 7.071.676 |
| DK | 0,56% | 1.303.142 | 0,24% | 248.604 | 1.551.746 |
| DE | 8,95% | 16.294.947 | 9,01% | 9.324.228 | 25.619.175 |
| EE | 0,32% | 759.715 | 0,20% | 209.800 | 969.515 |
| IE | 0,39% | 914.572 | 0,07% | 74.615 | 989.186 |
| EL | 5,77% | 13.518.285 | 4,11% | 4.255.610 | 17.773.895 |
| ES | 19,88% | 46.603.232 | 22,15% | 22.924.818 | 69.528.050 |
| FR | 10,38% | 24.328.797 | 14,54% | 15.048.278 | 39.377.074 |
| HR | 1,98% | 4.632.793 | 1,61% | 1.664.039 | 6.296.831 |
| IT | 20,45% | 47.935.755 | 20,25% | 20.960.078 | 68.895.833 |
| CY | 0,35% | 818.396 | 0,18% | 187.774 | 1.006.170 |
| LV | 0,70% | 1.641.145 | 0,31% | 321.944 | 1.963.088 |
| LT | 0,89% | 2.092.239 | 0,13% | 132.450 | 2.224.690 |
| LU | 0,03% | 76.643 | 0,02% | 16.883 | 93.526 |
| HU | 1,98% | 4.640.462 | 2,45% | 2.535.376 | 7.175.838 |
| MT | 0,07% | 171.103 | 0,14% | 145.371 | 316.474 |
| NL | 1,68% | 3.930.283 | 1,96% | 2.032.041 | 5.962.324 |
| AT | 0,95% | 2.231.230 | 1,19% | 1.230.938 | 3.462.169 |
| PL | 8,85% | 20.275.293 | 3,46% | 3.581.694 | 23.856.987 |
| PT | 4,16% | 9.780.675 | 4,01% | 4.149.713 | 13.910.387 |
| RO | 4,36% | 10.213.809 | 3,90% | 4.034.211 | 14.248.020 |
| SI | 0,55% | 1.280.399 | 0,48% | 496.924 | 1.777.322 |
| SK | 1,98% | 4.643.840 | 1,63% | 1.686.154 | 6.329.994 |
| FI | 0,71% | 1.681.113 | 0,41% | 424.692 | 2.085.805 |
| SE | 1,24% | 2.911.455 | 0,36% | 377.792 | 3.289.248 |
| EU27 | 100,00% | 234.461.000 | 100,00% | 103.508.000 | 337.969.000 |

Dispositivo per la ripresa e la resilienza, massimo contributo finanziario per Stato membro. Fonte: accordo provvisorio ad esito delle negoziazioni interistituzionali, sito del [Parlamento europeo](#).

In Italia, il 12 gennaio 2021 il [Consiglio dei ministri](#) ha approvato la proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), articolato in sei "missioni", ovvero aree tematiche strutturali di intervento

(digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute). La proposta sarà esaminata dalle Camere.

Le risorse complessivamente allocate sono pari a circa 210 miliardi di euro, distribuite come segue:



Fonte: [Presidenza del Consiglio dei ministri](#)

Prima della presentazione del Piano definitivo, a ottobre 2020 era stata predisposta e presentata alle Camere la [Proposta di linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza \(Doc XVI, n. 3\)](#), sulle quali il Senato della Repubblica ha approvato la risoluzione [6-00134](#) il 13 ottobre 2020. In pari data, la Camera dei deputati ha approvato la risoluzione [6-00138 \(Doc XVI, n. 4\)](#).

Negoziazione

Come già evidenziato in premessa, dopo mesi di intensi negoziati il 18 dicembre 2020 è stato raggiunto un accordo provvisorio tra la Presidenza di turno tedesca del Consiglio ed il PE, che dovrà essere ratificato dai due co-legislatori nella loro composizione completa.

Una prima approvazione è venuta dalle Commissioni riunite bilancio e affari economici e monetari del PE l'[11 gennaio 2021](#) in attesa che si pronunci la plenaria nella sessione convocata per l'8-11 febbraio prossimo. Di seguito il testo dovrebbe essere adottato da parte del Consiglio e quindi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione. Solo allora sarà possibile presentare formalmente i piani nazionali.

Si ricorda tuttavia che non sarà possibile, per la Commissione, avviare le emissioni di titoli sul mercato per il finanziamento del dispositivo, e rendere disponibili i relativi finanziamenti, finché non sarà stata ratificata da parte di tutti gli Stati membri la decisione relativa alle risorse proprie ([decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020](#)), che contiene l'autorizzazione alla Commissione di procedere in tal senso.

Esame da parte di altri Parlamenti nazionali

Al momento della redazione della presente Nota, la proposta di regolamento in esame risulta essere all'esame di diciassette Parlamenti nazionali (Consiglio nazionale austriaco, Camera dei rappresentanti belga, Senato e Camera dei deputati della Repubblica ceca, Parlamento danese, Parlamento finlandese, Senato francese, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Parlamento irlandese, Seimas lituana, Sejm polacca, Assembleia della Repubblica portoghese, Senato romeno, Consiglio nazionale slovacco, Cortes generales spagnole, Parlamento svedese). Non sono state segnalate particolari criticità.

Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

19 gennaio 2021

A cura di Laura Lo Prato