



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 78

IL PIANO NAZIONALE PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA: LE PROSSIME TAPPE

Con il [regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 è stato approvato il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF)¹, perno della strategia di ripresa post-pandemica dell'Unione europea (UE) finanziata tramite "Next Generation EU" (NGEU) ad integrazione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2021-2027².

Per accedere a tali risorse ogni Stato membro dovrà presentare alla Commissione europea un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) in cui delinea un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti³.

L'effettiva operatività del regolamento RRF è peraltro subordinata all'entrata in vigore della [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. È infatti l'articolo 5 della decisione che conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti per conto dell'UE sui mercati internazionali per l'avvio di NGEU. L'entrata in vigore - coerentemente con l'articolo 311 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) - è però subordinata all'espletamento, da parte di tutti gli Stati membri, delle rilevanti procedure di approvazione secondo le rispettive norme costituzionali. L'iter di ratifica non è ancora completo: [notizie di stampa](#) risalenti al 14 aprile riportano che in Austria, Estonia, Finlandia, Germania⁴, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Polonia⁵, Romania e Ungheria il procedimento è ancora in corso.

¹ Per informazioni più dettagliate sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), pubblicata dal Servizio studi del Senato della Repubblica nel febbraio 2021.

² NGEU è uno strumento di natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, in virtù del quale la Commissione europea è autorizzata a sollecitare prestiti sui mercati dei capitali per un ammontare totale di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti. Quasi il 90 per cento delle risorse NGEU è destinato all'RRF. 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.

³ Per un'illustrazione della proposta di PNRR del 12 gennaio 2021 si veda la Documentazione di finanza pubblica ([parte I](#) e [parte II](#)) dei Servizi di documentazione del Senato e della Camera.

⁴ In Germania, la legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, ERatG) è stata [approvata](#) al Bundestag il 25 marzo 2021 e dal Bundesrat il giorno seguente. Ne è stata però sospesa la promulgazione in attesa che la Corte costituzionale si pronunciasse su un procedimento in via d'urgenza per eccezioni di costituzionalità. Da ultimo, il 21 aprile 2021 la Corte Costituzionale Federale ha [rigettato](#) una domanda di ingiunzione preliminare, affermando tra l'altro che "il ricorso di costituzionalità presentato contro l'atto di approvazione tedesco (...) non è né irricevibile in via preliminare né manifestamente infondato. (...) Tuttavia, sulla base di un esame sommario, non sembra molto probabile che la Corte rilevi una violazione dell'art. 79, par. 3, della legge fondamentale nella causa principale".

⁵ [Fonti di stampa](#) riferiscono di un dibattito serrato che sta avendo luogo in Polonia, ove uno dei partiti della maggioranza governativa starebbe rivalutando il proprio sostegno al *Recovery Fund*.

La presente Nota riassume le principali scadenze operative connesse all'erogazione degli aiuti del dispositivo di ripresa e resilienza nell'ipotesi di valutazione costantemente positiva da parte della Commissione europea dei PNRR e della loro applicazione.

Entro il 30 aprile: presentazione dei PNRR

La **trasmissione del PNRR** alla Commissione europea deve avere luogo, di norma, **entro il 30 aprile** ai sensi dell'articolo 18 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#). Il PNRR può essere integrato insieme al Programma nazionale di riforma (par. 3). Il par. 4 elenca in dettaglio il contenuto necessario del Piano. Tra gli elementi che esso deve contenere si segnalano in particolare (lettera i) "i **traguardi e gli obiettivi** previsti" assieme a un calendario indicativo dell'attuazione di riforme e investimenti da completare entro il 31 agosto 2026.

Si evidenzia come, anche qualora sia rispettata la scadenza della presentazione entro il 30 aprile, permanga l'incertezza - in virtù della mancata ratifica della decisione sulle risorse proprie - sulla possibilità che la Commissione europea possa prontamente avviare la fase di prestito sui mercati internazionali.

Entro il 30 giugno: valutazione dei PNRR

Ai sensi dell'articolo 19 del regolamento la **Commissione valuta** il PNRR **entro due mesi** dalla presentazione ufficiale e formula una **proposta** sul seguito da dare al piano stesso. I principali criteri sui quali deve essere basata la valutazione (pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza) sono illustrati nel par. 3.

Entro il 31 luglio: approvazione da parte del Consiglio

L'**approvazione** del PNRR ha quindi luogo, sulla base della proposta della Commissione, ad opera del Consiglio dell'Unione europea con le modalità descritte dall'articolo 20 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#). Di norma la decisione interviene **entro quattro settimane** dall'adozione della proposta della Commissione (par. 7).

Una volta che la decisione di esecuzione del Consiglio è stata adottata, la Commissione conclude con lo Stato membro interessato un **accordo** che, ai sensi dell'articolo 23, costituisce un impegno giuridico specifico.

Entro il 30 settembre: pagamento del prefinanziamento

Entro due mesi dall'adozione di tale impegno la Commissione effettua il **pagamento del prefinanziamento**, di importo fino al 13% del contributo (articolo 13).

Dalla descrizione della tempistica sopra riportata sembra di poter concludere che l'impatto dei fondi dell'RRF possa dipendere, oltre che dal completamento del processo di ratifica della decisione sulle risorse proprie richiamato all'inizio della nota, anche dalla celerità e dalla prontezza di risposta delle istituzioni dell'Unione. Ferma restando la presentazione dei PNRR entro il 30 aprile, infatti, l'utilizzo per intero dei termini massimi previsti dal regolamento comporterebbe l'erogazione del prefinanziamento non prima della fine di settembre 2021.

Attuazione di investimenti e riforme

Una volta avviati i progetti e gli investimenti finanziati dall'RRF, l'articolo 24 del regolamento prevede che gli Stati membri possano presentare **due volte l'anno** alla Commissione una **richiesta di pagamento** del contributo finanziario "debitamente motivata" (par. 2).

La richiesta comporta l'avvenuto raggiungimento di traguardi e obiettivi concordati e indicati nel PNRR approvato. Il par. 3 incarica la Commissione di valutare in via preliminare se questi siano stati effettivamente conseguiti "in maniera soddisfacente". Tale **valutazione** deve avere luogo "senza indebito ritardo e al più tardi **entro due mesi** dal ricevimento della richiesta".

In caso di **esito positivo**, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al [Comitato economico e finanziario](#), organo consultivo composto da alti funzionari di amministrazioni e banche centrali nazionali (par. 4) e adotta "senza indebito ritardo" una decisione che **autorizza l'erogazione** dei fondi (par. 5).

In caso di **esito negativo**, invece, il **pagamento** (totale o parziale) viene **sospeso** per riprendere solo dopo che lo Stato membro interessato abbia adottato le "misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi" (par. 6). In caso di inazione, entro sei mesi (articolo 24, par. 8), la Commissione potrebbe disporre la riduzione proporzionale dell'ammontare del contributo finanziario. Se non vi fossero progressi concreti, dopo 18 mesi è prevista la possibilità di risolvere il contratto e disimpegnare l'importo del contributo finanziario (par. 9). Eventuali prefinanziamenti sarebbero integralmente recuperati. È assicurata agli Stati membri interessati la possibilità di presentare osservazioni.

Il par. 10 dell'articolo 24 prevede infine che "in presenza di circostanze eccezionali l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario (...) può essere rinviata fino a tre mesi". Si fa qui riferimento alla cosiddetta **procedura del freno d'emergenza**, concordata in sede di [Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#) ma non codificata all'interno del regolamento: 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 abbiano 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.

21 aprile 2021

A cura di Melisso Boschi e Laura Lo Prato

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

Valutazione e attuazione dei PNRR - Cronologia

Valutazione e pre-finanziamento

Attuazione



Termini e scadenze operative connesse all'erogazione dei fondi dell'RRF nell'ipotesi di valutazione costantemente positiva dei PNRR e di assenza di contestazione della loro attuazione