



**Regione Umbria**  
Assemblea legislativa

Servizio Commissioni, Legislazione e Affari europei

---

**Le Linee Guida della Commissione europea  
per i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza**

\*\*\*

Ottobre 2020

**NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 8/2020**

## Indice

1. Premessa: il programma *Next Generation EU*
2. Gli orientamenti generali per la predisposizione dei Piani Nazionali
3. Gli orientamenti specifici e la Guida per gli Stati membri

## Sintesi

(1) Il 17 settembre la Commissione europea **ha definito gli orientamenti** per l'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, relativo al programma *Next Generation EU*. Seguendo tali indicazioni, gli Stati membri dovranno preparare **piani nazionali** per la ripresa e la resilienza.

(2) Il 15 settembre, il Governo italiano ha predisposto le **Linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, che prevedono: le sfide che il Paese intende affrontare, le missioni del programma, gli obiettivi quantitativi da raggiungere, i criteri di selezione dei progetti, le riforme di supporto al Piano. Le Linee guida sono coerenti con il Piano di Rilancio (cd. *Piano Colao*) e con le Raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo all'Italia. Le risorse complessive di NGEU per l'Italia sono stimate pari a quasi 209 miliardi.

(3) Secondo le indicazioni della CE, nella presentazione dei progetti di piani di ripresa e resilienza, **gli Stati membri devono tenere conto:**

- Dei quattro principi guida della strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (sostenibilità ambientale, produttività, equità, stabilità macroeconomica);
- Delle raccomandazioni di politica economica specifiche per paese degli ultimi anni;
- Dei sette Progetti Faro (Utilizzare più energia pulita, Rinnovare, Ricaricare e rifornire, Collegare, Modernizzare, Espandere, Riquilibrare e migliorare le competenze).

(4) I piani di ripresa e resilienza dovranno essere presentati **entro il 30 aprile 2021**. La Commissione incoraggia gli Stati membri a presentare progetti preliminari già dal 15 ottobre 2020.

(5) Nei progetti dovranno essere indicati **tappe ed obiettivi** specifici, misurabili, raggiungibili, realistici, con scadenze precise. La Commissione ha predisposto una Guida per gli Stati membri, dove vengono indicati orientamenti aggiuntivi e un modello standard per la predisposizione dei Piani.

\*\*\*

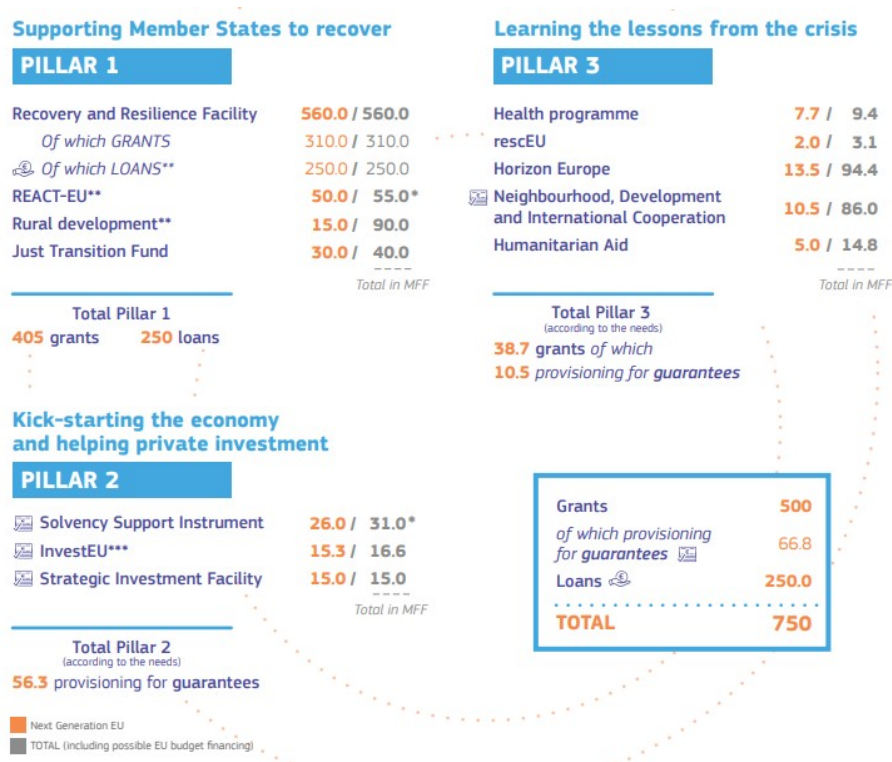
## 1. Premessa: il programma *Next Generation EU*

Il 17 settembre [la Commissione europea ha definito gli orientamenti](#) per l'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF - *Recovery and Resilience Facility*) nell'ambito della strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (ASGS - *Annual Sustainable Growth Strategy*), presentando così le prossime tappe relative al programma *Next Generation EU* ([vedi Nota 5/2020](#)).

Il 27 maggio, contestualmente al Programma di lavoro adattato ([vedi Nota 3/2020](#)), la Commissione europea ha proposto un piano per la ripresa molto articolato per fare fronte alla crisi dovuta all'emergenza Covid-19 ([vedi Nota 4/2020](#)). Il Consiglio europeo ha discusso il pacchetto in una [serrata riunione straordinaria](#), durata dal 17 al 21 luglio, durante la quale è stato trovato un accordo sul QFP (quadro finanziario pluriennale) e sullo strumento *Next Generation EU*, secondo cui la Commissione europea è autorizzata a contrarre prestiti fino a 750 miliardi, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è il maggiore tra i programmi finanziati da *Next Generation*

EU. Gli importi reperiti possono essere usati per erogare prestiti fino a 360 miliardi e per spese (sovvenzioni) fino a 390 miliardi.

## I Pilastri di Next Generation EU



La Commissione era invitata a presentare, prima del Consiglio europeo di ottobre, proposte in merito alle modalità per accelerare e agevolare le procedure negli Stati membri. Gli Stati membri dovranno preparare piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti per il periodo 2021- 2023. I piani saranno valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione.

Il 15 settembre, il Governo italiano ha predisposto le [Linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) (PNRR) (vedi Nota 8/2020), allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre. In estrema sintesi, le Linee guida prevedono:

- Le sfide che il Paese intende affrontare: (1) Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; (2) Ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; (3) Sostenere la transizione verde e digitale; (4) Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.
- Le missioni del programma a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei: (1) Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; (2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (3) Infrastrutture per la mobilità; (4) Istruzione, formazione, ricerca e cultura; (5) Equità sociale, di genere e territoriale; (6) Salute.
- Gli obiettivi quantitativi da raggiungere.
- I criteri di selezione dei progetti.
- Le riforme di supporto al Piano: (1) Investimenti pubblici; (2) Pubblica Amministrazione; (3) Ricerca e Sviluppo; (4) Riforma del fisco; (5) Riforma della giustizia; (6) Riforma del lavoro.

Le Linee guida sono coerenti:

- con il Piano di Rilancio (cd. *Piano Colao*) presentato nel giugno 2020 e costruito intorno a tre linee strategiche: (1) Modernizzazione del Paese; (2) Transizione ecologica; (3) Inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

- con le Raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo all'Italia, del maggio 2020.  
Le risorse della RRF per l'Italia sono stimate pari a 191 miliardi (64 miliardi di sovvenzioni e 127 miliardi di prestiti); quelle complessive di NGEU sono stimate pari a quasi 209 miliardi.

## **2. Gli orientamenti generali per la predisposizione dei Piani Nazionali**

---

La Commissione europea ha definito:

- Gli orientamenti per i Piani di ripresa e resilienza degli Stati membri;
- Un modello standard per la presentazione di tali piani;
- Contestualmente, la [Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021](#) (ASGS - *Annual Sustainable Growth Strategy*), che avvia il ciclo del semestre europeo di quest'anno.

Nella presentazione dei progetti di piani di ripresa e resilienza, gli Stati membri [devono tenere conto](#):

- Dei **quattro principi guida** della strategia annuale per la crescita sostenibile 2021:
  - Sostenibilità ambientale;
  - Produttività;
  - Equità;
  - Stabilità macroeconomica<sup>1</sup>.
- Delle **raccomandazioni di politica economica specifiche per paese** degli ultimi anni, in particolare dei cicli 2019 e 2020.
- Dei **sette obiettivi principali (Progetti Faro)**, che la CE incoraggia vivamente a includere nei piani:
  1. *Utilizzare più energia pulita (Power up)*: utilizzare tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili;
  2. *Rinnovare (Renovate)*: migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;
  3. *Ricaricare e rifornire (Recharge and Refuel)*: promuovere tecnologie pulite adeguate alle esigenze future per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e l'estensione dei trasporti pubblici;
  4. *Collegare (Connect)*: estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G;
  5. *Modernizzare (Modernise)*: digitalizzare la pubblica amministrazione e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari;
  6. *Espandere (Scale-up)*: aumentare le capacità di cloud industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;

---

1 Lo scorso anno, la CE [ha lanciato](#) una nuova strategia di crescita basata sul Green Deal europeo e sul concetto di sostenibilità competitiva, cui dà continuità con la Strategia annuale appena approvata. I quattro principi guida sottesi ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri e a riforme ed investimenti nazionali garantiscono che la nuova agenda per la crescita contribuisca a gettare le basi per una ripresa verde, digitale e sostenibile.

7. *Riqualificare e migliorare le competenze (Reskill and upskill)*: adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

#### **In che modo il dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterrà la transizione verde?**

Alla luce della volontà dell'Europa di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e di innalzare in modo significativo il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030, gli Stati membri dovrebbero dare priorità alle riforme e agli investimenti a sostegno della transizione climatica.

Tutti i piani nazionali per la ripresa e la resilienza dovranno pertanto concentrarsi fortemente sia sulle riforme che sugli investimenti a sostegno della transizione climatica. Per rispettare l'impegno del Consiglio europeo di conseguire un obiettivo del 30% per l'integrazione delle questioni climatiche, ciascun piano dovrà includere almeno un 37% di spesa per il clima. Sono altrettanto importanti i progressi verso il conseguimento di altri obiettivi ambientali, in linea con il *Green Deal europeo*.

La Commissione invita gli Stati membri a proporre iniziative faro in materia di investimenti e riforme volte, ad esempio, ad accelerare lo sviluppo e l'utilizzo delle rinnovabili, a migliorare l'efficienza energetica e delle risorse degli edifici pubblici e privati e ad accelerare l'uso di trasporti sostenibili, accessibili e intelligenti.

Tutte le riforme e gli investimenti inclusi nei piani per la ripresa e la resilienza dovranno rispettare il principio "non nuocere", il che significa che non dovrebbero andare a scapito degli obiettivi climatici e ambientali.

Gli Stati membri dovranno tener conto della necessità di garantire una transizione giusta e socialmente equa in tutti i settori della politica verde.

La valutazione da parte della Commissione del piano nazionale per l'energia e il clima che ciascuno Stato membro presenterà in ottobre fornirà importanti orientamenti agli Stati membri per l'elaborazione del piano per la ripresa e la resilienza.

#### **In che modo il dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterrà la transizione digitale?**

La Commissione propone che ciascun piano per la ripresa e la resilienza includa un livello minimo del 20% di spesa relativa al digitale. In questa spesa rientrerebbero, ad esempio, gli investimenti nella diffusione della connettività 5G e Gigabit, lo sviluppo di competenze digitali mediante riforme dei sistemi di istruzione e una maggiore disponibilità ed efficienza dei servizi pubblici grazie all'uso di nuovi strumenti digitali.

Fonte: [Commissione Europea](#).

L'attuazione del dispositivo sarà coordinata da un'apposita *task force* della Commissione, in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari. Inoltre, la Presidente von der Leyen guiderà un comitato direttivo che fornirà un orientamento politico alla *task force*.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare prima possibile la proposta legislativa illustrata, così che il dispositivo diventi operativo dal 1° gennaio 2021. I piani di ripresa e resilienza dovranno essere presentati entro il 30 aprile 2021.

Tuttavia, la Commissione incoraggia gli Stati membri a presentare progetti preliminari di piani già dal 15 ottobre 2020.

### **In che modo il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà integrato nel semestre europeo?**

Il semestre europeo e il dispositivo per la ripresa e la resilienza sono intrinsecamente collegati. La valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza sarà attuata facendo riferimento alle raccomandazioni specifiche per paese.

Poiché i termini previsti per il semestre europeo si sovrappongono a quelli del dispositivo per la ripresa e la resilienza, è necessario adeguare temporaneamente il semestre.

Gli Stati membri sono incoraggiati a presentare il programma nazionale di riforma e il piano per la ripresa e la resilienza in un unico documento integrato che fornirà una panoramica delle riforme e degli investimenti che lo Stato membro intende intraprendere nei prossimi anni in linea con gli obiettivi del dispositivo.

Per gli Stati membri che presentano il piano per la ripresa e la resilienza nel 2021, la Commissione accompagnerà le proposte di decisione di esecuzione del Consiglio con documenti analitici che valuteranno il contenuto di ciascun piano per la ripresa e la resilienza. Nel 2021 detti documenti sostituiranno le relazioni per paese del semestre europeo.

Data la natura politica complessiva e orientata al futuro dei piani per la ripresa e la resilienza, non sarà necessario che la Commissione proponga nel 2021 raccomandazioni specifiche per paese per gli Stati membri che avranno presentato il piano.

Nel 2021 la Commissione proporrà comunque raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri, come previsto dal patto di stabilità e crescita.

Fonte: [Commissione Europea](#).

Gli Stati membri potranno combinare diverse fonti di finanziamento UE, purché non vi sia doppio finanziamento e i diversi contributi siano indicati nei PNRR nazionali. In questo caso, sarà necessario creare meccanismi adeguati di coordinamento.

### **L'equità**

Il processo di ripresa e di transizione deve essere equo per tutti gli europei per prevenire le crescenti disuguaglianze, assicurarsi il sostegno di tutte le componenti della società e contribuire alla coesione sociale, economica e territoriale. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza aiuterà gli Stati membri ad affrontare le sfide strutturali evidenziate già da anni nel quadro del semestre europeo e che sono state amplificate dalla crisi della COVID-19. Sebbene i regimi di riduzione dell'orario lavorativo abbiano contribuito a contenere l'impatto della crisi sull'occupazione, le condizioni del mercato del lavoro si stanno deteriorando e la disoccupazione è destinata ad aumentare drammaticamente in diversi settori e parti d'Europa. Occorre prestare particolare attenzione alla situazione dei giovani. Va compiuto ogni sforzo per evitare che si consolidino la disoccupazione e l'esclusione sociale e per facilitare l'adeguamento del mercato del lavoro richiesto dalla transizione verde e digitale. Sarà inoltre importante promuovere la convergenza e migliorare la resilienza delle regioni, in particolare per ridurre le disparità territoriali.

Alla luce del [pilastro europeo dei diritti sociali](#), gli Stati membri dovrebbero adottare misure per garantire parità di opportunità, un'istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e una protezione

sociale adeguata. Insieme ai cambiamenti demografici, la transizione verde e digitale impone un ripensamento dei sistemi di protezione sociale e dei mercati del lavoro odierni. Oltre ai giovani, la crisi ha colpito in modo sproporzionato le donne e i gruppi svantaggiati, come le persone scarsamente qualificate, le persone con disabilità e le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche. Saranno richiesti notevoli sforzi per facilitarne l'accesso al mercato del lavoro, ad esempio affrontando la segmentazione del mercato del lavoro in molti Stati membri, potenziando le politiche attive del mercato del lavoro, ma anche aumentando l'inclusività dei sistemi di istruzione. A tale riguardo, la parità di accesso a un'istruzione e a una formazione di qualità per i gruppi svantaggiati è particolarmente importante per compensare il fatto che il contesto socioeconomico è attualmente il principale fattore determinante dei risultati scolastici dei bambini e dei giovani.

Varie forme di disuguaglianza limitano la crescita e la coesione sociale. Sarà sempre più importante garantire la parità di accesso all'istruzione, un'assistenza sanitaria di qualità e rafforzare l'assistenza a lungo termine, anche perché il pieno impatto della COVID-19 sulla sanità pubblica è destinato a persistere per anni. Garantendo la prestazione di un'assistenza sanitaria di alta qualità, fiscalmente solida, a prezzi abbordabili e accessibile si contribuirà a una società sana e resiliente e si garantirà una forza lavoro produttiva. È inoltre necessario affrontare il persistere di un elevato divario occupazionale e retributivo tra uomini e donne. A tale riguardo è fondamentale fornire un sostegno adeguato a politiche efficaci in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, garantire l'accesso a servizi di cura dell'infanzia di qualità, prevedere regimi di sostegno al reddito, attuare riforme dei sistemi fiscali e previdenziali a sostegno della creazione di posti di lavoro di qualità e ridurre i disincentivi al lavoro. Le riforme del sistema di protezione sociale possono ridurre dette disuguaglianze, al pari delle riforme del sistema fiscale, ad esempio spostando il carico fiscale dal lavoro verso imposte meno distorsive.

Fonte: [Comunicazione della Commissione Europea COM\(2020\) 575](#)

### 3. Gli orientamenti specifici e la Guida per gli Stati membri

---

Come scrivono i [Servizi Studi di Camera e Senato](#), nella valutazione dei progetti la Commissione attribuirà grande importanza alla circostanza che siano indicati **tappe ed obiettivi**:

- specifici;
- misurabili;
- raggiungibili;
- realistici;
- con scadenze precise.

I relativi indicatori dovrebbero essere "rilevanti e solidi". A questo proposito, la Commissione ha predisposto una **Guida per gli Stati membri** (disponibile in lingua inglese), dove vengono indicati [orientamenti aggiuntivi e più specifici](#) e un [modello standard](#) per la predisposizione dei Piani. La Guida è [strutturata in quattro parti](#).

#### ▪ Parte I - Obiettivi generali e coerenza del Piano

- Predisporre una sintesi introduttiva del Piano, accompagnata da elementi chiave e cifre che quantifichino l'impatto complessivo stimato;
- Fornire informazioni su quali progetti faro europei si concentreranno i finanziamenti;
- Descrivere, per ciascun progetto faro, lo status quo (strategie e obiettivi nazionali esistenti) e come possono essere invece ulteriormente sviluppati per soddisfare le ambizioni 2025 a livello UE;



- Descrivere le riforme e gli investimenti pianificati;
- Fornire una spiegazione dettagliata di come le misure proposte affrontano le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020;
- Presentare Piani che dimostrino coerenza tra le varie componenti e tra le riforme e gli investimenti.

#### ▪ **Parte II - Descrizione delle riforme e degli investimenti**

- Presentare un Piano suddiviso in componenti separate e dettagliare gli investimenti e le riforme inclusi in ciascuna componente, nonché il contributo previsto, i relativi traguardi, obiettivi e tempistiche e il loro finanziamento e costo. Le componenti da coprire da un prestito devono essere indicate separatamente, includendo gli stessi elementi.
- Spiegare in che misura la componente contribuirà alle transizioni verde e/o digitale, in che modo ogni investimento e riforma contribuisce all'obiettivo di dedicare almeno il 37% delle spese per gli obiettivi climatici e il 20% per il digitale e in che misura il Piano contribuirà al raggiungimento della neutralità climatica e agli obiettivi 2030 per l'energia e il clima previsti nei Piani nazionali per l'energia e il clima;
- Indicare target intermedi e finali e un cronoprogramma<sup>2</sup>.

#### ▪ **Parte III - Complementarità e attuazione del Piano**

- Predisporre un Piano coerente con: le pertinenti sfide e priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo; i Programmi nazionali di riforma (PNR); i Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC); gli accordi di partenariato e i programmi che saranno adottati nell'ambito della legislazione settoriale relativa ai fondi dell'Unione;
- Considerato che la pubblica amministrazione svolgerà un ruolo centrale nell'attuazione del Piano, garantire la capacità amministrativa necessaria per assicurare che le riforme e gli investimenti procedano come pianificato;
- Riferire sui progressi compiuti almeno semestralmente, al momento della presentazione delle richieste di pagamento;
- Descrivere i sistemi nazionali di gestione e controllo e gli organismi correlati istituiti e sufficientemente solidi da fornire garanzie che i target intermedi e finali siano attendibili, compresi i meccanismi di controllo, e che i principi di sana gestione finanziaria (evitare il doppio finanziamento; evitare frodi e corruzione; evitare conflitti di interessi) siano rispettati.

#### ▪ **Parte IV - Impatto complessivo**

- Fornire un quadro dell'impatto macroeconomico e sociale del Piano insieme a una valutazione delle prospettive macroeconomiche<sup>3</sup>;

---

2 Target e cronoprogramma dovranno riflettere i progressi compiuti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti della componente e saranno legati agli esborsi (semestrali). Vengono raccomandati target chiari e realistici e collegati a un cronoprogramma per il loro raggiungimento. Inoltre, è richiesto di fornire informazioni sul costo totale stimato di ciascuna componente.

3 In particolare, i Piani dovrebbero includere, tra l'altro, una stima del loro impatto quantitativo sul PIL (potenziale), sull'occupazione e sulle altre principali variabili macroeconomiche, nonché una stima di come le varie componenti del Piano contribuiranno a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale; occorrerebbe spiegare come e in che misura la componente dovrebbe migliorare rispetto allo status quo, anche attraverso indicatori quantitativi.



- Fornire prova del fatto che il livello di investimenti pubblici precedente, escluso il contributo non rimborsabile del Piano, sarà almeno mantenuto per l'orizzonte del programma.

**Cosa sarà considerato un "investimento" o una "riforma" ai fini del dispositivo per la ripresa e la resilienza?**

Il dispositivo è aperto a un'interpretazione ampia di investimento, sotto forma di formazione di capitale in ambiti quali il capitale fisso, il capitale umano e il capitale naturale. Il capitale fisso si riferisce, ad esempio, a investimenti in infrastrutture, edifici, ma anche in alcuni beni immateriali, quali ricerca e sviluppo, brevetti o software. Il capitale umano è accumulato attraverso la spesa per la sanità, la protezione sociale, l'istruzione, la formazione e le competenze. Il capitale naturale è potenziato da azioni volte ad aumentare la quota di risorse naturali rinnovabili, a proteggere o ripristinare l'ambiente o ad attenuare i cambiamenti climatici o adattarsi ad essi.

Anche le riforme dovrebbero essere intese in senso lato: azioni o processi volti a migliorare in modo duraturo il funzionamento dei mercati, delle strutture istituzionali, delle amministrazioni pubbliche, o le politiche pertinenti, come la transizione verde e la transizione digitale.

Fonte: [Commissione Europea](#).

\*\*\*

*La Nota Informativa è stata redatta da Ugo Carlone.*

**Note Informative Politiche Europee già pubblicate**

- 1/2020: *Emergenza Covid-19. La sospensione del Patto di stabilità e le iniziative a livello europeo*, aprile.
- 2/2020: *Emergenza Covid-19. Recovery fund, MES, SURE e altre iniziative a livello europeo*, maggio.
- 3/2020: *Emergenza Covid-19. Piano per la ripresa e condizioni socio-economiche*, giugno.
- 4/2020: *Il Programma di lavoro 2020 della Commissione europea adattato*, luglio.
- 5/2020: *Il piano per la ripresa: l'accordo in Consiglio europeo e le reazioni del Parlamento europeo*, agosto.
- 6/2020: *Lo strumento SURE dell'Unione Europea: 27,4 miliardi per l'Italia*, settembre.
- 7/2020: *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Linee guida e posizione delle Regioni*, ottobre.