



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi

1/2  
aprile 2023

NOTA N. 1/2

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

*La presente Nota<sup>1</sup> riassume lo stato attuale e le principali scadenze operative del prossimo futuro connesse all'erogazione dei fondi assegnati all'Italia a valere sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) di cui al [regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021<sup>2</sup>.*

*In questa edizione si dà conto, in particolare, della [proroga della fase di valutazione propedeutica](#) all'erogazione della [terza rata](#) e della [modifica del regolamento RRF](#) a seguito dell'avvio del piano REPower EU. Viene inoltre fatto il punto sulla normativa unionale per l'eventuale [modifica dei PNRR nazionali](#).*

*Si fa presente che sul sito della Commissione europea è pubblicata, e costantemente aggiornata, una panoramica ([scoreboard](#)) della progressiva attuazione dell'RRF e dei piani nazionali, con una specifica sezione dedicata all'attuazione nei singoli [Stati membri](#).*

**1. Presentazione e valutazione del PNRR**

L'Italia ha **trasmesso il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** alla [Commissione europea](#) il **30 aprile 2021**<sup>3</sup>.

Come noto, il Piano italiano delinea un "pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti" e comprende misure che si articolano intorno a tre assi strategici, condivisi a livello europeo:

<sup>1</sup> La presente nota è stata pubblicata per la prima volta durante la XVIII Legislatura. Successivi aggiornamenti sono stati pubblicati a aprile ([Nota UE n. 78](#)), giugno ([Nota UE n. 78/1](#)), luglio ([Nota UE n. 78/2](#)) e settembre 2021 ([Nota UE n. 78/3](#)), quindi di nuovo a gennaio ([Nota UE n. 78/4](#)) e luglio 2022 ([Nota UE n. 78/5](#)). La Nota è stata ripresa dopo l'inizio della XIX Legislatura, a ottobre ([Nota UE n. 1](#)) e dicembre ([Nota UE n. 1/1](#)) 2022.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per dettagli sul Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano si rinvia al [Dossier](#) dei Servizi di documentazione del Senato e della Camera (settembre 2022) e al sito Internet [Italia domani](#). Una ricostruzione delle principali vicende relative al PNRR italiano è contenuta anche nel documento di briefing curato dal Parlamento europeo "[Italy's national recovery and resilience plan: latest state of play](#)", novembre 2022.

digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse RRF disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Peraltro, a seguito di un [ricalcolo](#) delle sovvenzioni sulla base della crescita reale del PIL nel 2020 e da quella aggregata del 2020-2021, il totale delle sovvenzioni destinate all'Italia è stato aumentato di 140 milioni di euro (articolo 11, par. 2) del [regolamento \(UE\) 2021/241](#))<sup>4</sup>.

Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia ([COM\(2021\) 344](#)), accompagnata da una dettagliata analisi del piano (documento di lavoro [SWD\(2021\) 165](#))<sup>5</sup>. Questa è stata approvata il 13 luglio 2021 dal [Consiglio Ecofin](#)<sup>6</sup> (doc [10160/21](#)) ed è corredata di un [allegato](#) che definisce in dettaglio, per ogni investimento e riforma, obiettivi e traguardi precisi. Al loro conseguimento è subordinata l'assegnazione delle risorse su base semestrale. L'avvenuta pubblicazione di tale decisione ha consentito di concludere le convenzioni di sovvenzione e gli accordi di prestito.

Si segnala che, ai sensi del [regolamento \(UE\) 2023/435](#)<sup>7</sup> gli Stati membri hanno la possibilità, di norma entro il **30 aprile 2023**, di aggiungere un capitolo specifico dedicato al **piano REPowerEU**, da presentarsi insieme ad eventuali modifiche del proprio PNRR sulla base degli Articoli 18 e 21 del Regolamento.

Il piano [REPower EU](#) è stato ideato in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico globale causate dall'invasione russa dell'Ucraina. È finalizzato a promuovere il risparmio di energia, la produzione di energia pulita e la diversificazione delle fonti di fornitura. Proprio per aiutare gli Stati membri a riformulare i propri PNRR nel contesto del nuovo piano, la Commissione europea ha pubblicato il 24 febbraio 2023 una Comunicazione dal titolo: "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU". Il relativo documento ([C\(2023\) 1259](#)) è stato deferito per l'esame alle Commissioni riunite 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> del Senato della Repubblica.

A questo fine sono state messe a disposizione **ulteriori sovvenzioni** per un ammontare di **20 miliardi**, il 13,8 per cento dei quali (2,76 miliardi) per l'Italia. Inoltre, gli Stati potranno dedicare agli obiettivi REPowerEU fino al 7,5% delle rispettive dotazioni dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo Plus e dal Fondo di coesione, equivalenti per l'Italia a circa 2,1 miliardi, con la possibilità di trasferire fino al 5% al PNRR. E' stata inoltre prevista la possibilità di attingere anche ai fondi non spesi della Riserva di adeguamento alla Brexit, ovvero per l'Italia ulteriori 146,8 milioni.

---

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni, si rinvia all'approfondimento del Think Tank Bruegel: "[How has growth changed what countries get from the European recovery fund?](#)", febbraio 2022.

<sup>5</sup> Sul [sito Internet della Commissione](#) sono disponibili le valutazioni relative ai Piani nazionali sottoposti all'attenzione della Commissione. Con particolare riferimento alla valutazione del piano nazionale, si vedano anche il [comunicato stampa](#) e le [domande e risposte](#) divulgati dalla Commissione europea. Il processo di valutazione dei PNRR ad opera della Commissione è stato oggetto di valutazione da parte della Corte dei conti europea. Si veda in proposito la [Nota su atti dell'Unione europea n. 107](#), "Relazione speciale n. 21/2022 della Corte dei conti europea - Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione europea", settembre 2022.

<sup>6</sup> Contestualmente al PNRR italiano sono stati approvati anche i piani di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna. Il Consiglio ha successivamente approvato i piani di Cipro, Croazia, Lituania e Slovenia (28 luglio), Repubblica Ceca e Irlanda (8 settembre), Malta (5 ottobre), Estonia, Finlandia e Romania (29 ottobre), Bulgaria e Svezia (4 maggio 2022), Polonia (17 giugno 2022), Paesi Bassi (4 ottobre 2022). Il 30 novembre 2022 ha avuto, invece, luogo l'approvazione del PNRR ungherese ad opera della Commissione.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza.

## 2. Pagamento del pre-finanziamento

Il 13 agosto 2021 la [Commissione europea](#) ha dato notizia dell'avvenuto pagamento all'Italia delle somme dovute a titolo di **pre-finanziamento** per un totale di 24,9 miliardi, equivalenti al 13% sia del contributo finanziario, sia del prestito, ovvero 8.954.466.787 euro a titolo di sovvenzioni e 15.938.235.352 euro a titolo di prestiti. Ai sensi della sopra citata [decisione di esecuzione del Consiglio](#) (articoli 2, par. 2, e 3, par. 2), l'ammontare del pre-finanziamento verrà detratto proporzionalmente da ogni esborso successivo (quindi il 13% di ogni rata, sia per la parte sovvenzioni sia per la parte prestiti, articoli 2, par. 3, e 3, par. 3).

## 3. Attuazione del PNRR e erogazione dei finanziamenti fino a oggi

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).

Il 22 dicembre 2021 la Commissione europea ha divulgato il testo dell'[accordo operativo](#) concluso con l'Italia, condizione preliminare per la presentazione di richieste di pagamento. L'accordo reca disposizioni e scadenze per il monitoraggio e l'attuazione, disciplina gli indicatori rilevanti ai fini del raggiungimento dei *target* previsti (punto 1) e l'accesso ai dati (punto 2). Il punto 3 elenca le scadenze temporali (espresse in termini di quadrimestre per singolo anno) per le richieste di pagamento, relative sia ai prestiti, sia alle sovvenzioni. Il punto n. 4 specifica che eventuali emendamenti al testo devono essere concordati tra le parti contraenti nella forma di scambio di lettere.

La scadenza finale per il completamento di tutti i traguardi e obiettivi è fissata al 31 agosto 2026.

### Richieste di pagamento

Sono state sinora formalizzate a Bruxelles le seguenti **richieste di pagamento**<sup>8</sup>:

- 1) [30 dicembre 2021](#): **1ª rata**, per un importo di **21 miliardi di euro**. È stata richiesta a seguito del conseguimento di 51 tappe nei settori della giustizia, della pubblica amministrazione, dell'*audit* e del controllo, dell'istruzione, delle politiche attive del mercato del lavoro, dei settori digitale e turistico, nonché della semplificazione della legislazione in settori come i rifiuti, l'acqua e il trasporto ferroviario;
- 2) [29 giugno 2022](#): **2ª rata**, per un importo di **21 miliardi di euro**. È relativa al conseguimento di 45 tra traguardi e obiettivi che riguardano riforme nei settori, tra l'altro, della pubblica amministrazione, degli appalti pubblici, dell'amministrazione fiscale, dell'istruzione e della sanità territoriale, nonché di investimenti in banda ultralarga e 5G, turismo e cultura, idrogeno, rigenerazione urbana e digitalizzazione scuole;
- 3) [30 dicembre 2022](#): **3ª rata**, per un importo di **19 miliardi di euro**. Si riferisce al conseguimento di 55 tra traguardi e obiettivi, relativi ai settori di concorrenza, giustizia, istruzione, lavoro sommerso e gestione dell'acqua, ma anche a investimenti in *cybersecurity*, rinnovabili, reti, ferrovie, ricerca, turismo, rigenerazione urbana e politiche sociali.

### Valutazione delle richieste e liquidazione dei finanziamenti

Perché il pagamento abbia luogo è necessario, ai sensi del par. 3 dell'articolo 24 dell'RRF, che la Commissione europea valuti in via preliminare se obiettivi e traguardi siano stati effettivamente

---

<sup>8</sup> Per dettagli, si rinvia alle relazioni sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ([Doc CCLXIII, n. 1](#) del 24 dicembre 2021, e [Doc CCLXIII, n. 2](#), aggiornato al 4 ottobre 2022).

conseguiti "in maniera soddisfacente". Tale **valutazione** deve avere luogo "senza indebito ritardo e al più tardi **entro due mesi** dal ricevimento della richiesta".

Si ricorda che 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, c. 2). 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). 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"<sup>9</sup>.

Sinora la Commissione europea ha fornito le seguenti **valutazioni preliminari positive** relative all'Italia:

- 1) il [28 febbraio 2022](#) con riferimento alla **1<sup>a</sup> rata**. Il parere positivo - si legge nel comunicato stampa dedicato - è basato sulla circostanza che "le tappe fondamentali e gli obiettivi raggiunti dimostrano i progressi significativi compiuti nell'attuazione del piano italiano per la ripresa e la resilienza e il suo ampio programma di riforme";
- 2) il [27 settembre 2022](#) per la **2<sup>a</sup> rata**. Il [comunicato stampa](#) specifica che "le autorità italiane hanno fornito prove dettagliate e complete che dimostrano il conseguimento dei 45 traguardi e obiettivi".

Con riferimento alla **3<sup>a</sup> rata**, il [27 marzo 2023](#) il Dipartimento per le politiche europee ha dato notizia in un comunicato stampa del **prolungamento di un mese della fase di valutazione** prima dell'erogazione effettiva dei fondi. In particolare, risulta saranno oggetto di **ulteriore approfondimento** le seguenti misure:

- 1) **concessioni portuali**, di cui secondo il comunicato stampa la Commissione avrebbe proposto di limitare la durata massima;
- 2) **reti di teleriscaldamento**: sarebbe stata messa in dubbio l'ammissibilità di alcuni interventi;
- 3) **piani urbani integrati**: sarebbe stata contestata l'ammissibilità del "Bosco dello sport" di Venezia e dello "Stadio Artemio Franchi" di Firenze.

La Commissione – si legge nella nota del Dipartimento – "ha convenuto di estendere questa fase tenendo conto del numero e della complessità dei 55 *Milestones e Target* previsti" mentre il Governo "fornirà ulteriori elementi a sostegno dell'ammissibilità" degli interventi.

Al momento della pubblicazione della presente nota, hanno avuto luogo i seguenti **pagamenti** a favore dell'Italia:

- 1) il [13 aprile 2022](#) per un ammontare pari a 21 miliardi di euro (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti);

---

<sup>9</sup> 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 processo si prevede, "di regola", una durata non superiore a tre mesi. Il Parlamento europeo dovrebbe essere prontamente informato.

- 2) l'[8 novembre 2022](#) per ulteriori 21 miliardi di euro (di nuovo 10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti).

#### Sovvenzioni già erogate

Rata	Ammontare in euro	Data di erogazione
Pre-finanziamento	8.954.466.787	13/8/2021
1 <sup>a</sup> rata	10.000.000.000	13/4/2022
2 <sup>a</sup> rata	10.000.000.000	08/11/2022

#### Prestiti già erogati

Rata	Ammontare in euro	Data di erogazione
Pre-finanziamento	15.938.235.352	13/8/2021
1 <sup>a</sup> rata	11.000.000.00	13/4/2022
2 <sup>a</sup> rata	10.000.000.000	08/11/2022

#### 4. Ammontare dei pagamenti previsti a favore dell'Italia nell'anno 2023

Come accennato, l'[accordo operativo](#) concluso il 22 dicembre 2021 elenca, al punto n. 3, le scadenze temporali per le richieste di pagamento fino al secondo quadrimestre 2026. Si riportano di seguito le prossime scadenze e i relativi importi.

#### Sovvenzioni previste

Rata	Ammontare in euro (lordo)	Scadenza
Richiesta di pagamento 4 <sup>a</sup> rata	2.298.850.575	2° quadrimestre 2023
Richiesta di pagamento 5 <sup>a</sup> rata	8.045.977.011	4° quadrimestre 2023

#### Prestiti previsti

Rata	Ammontare in euro (lordo)	Scadenza
Richiesta di pagamento 4 <sup>a</sup> rata	16.091.954.023	2° quadrimestre 2023
Richiesta di pagamento 5 <sup>a</sup> rata	12.643.678.161	4° quadrimestre 2023

#### 5. Procedura di modifica dei Piani nazionali di ripresa e resilienza

[Fonti di stampa](#) hanno riferito l'intenzione del Governo italiano di **modificare il piano di ripresa e resilienza** e di possibili, analoghe richieste di emendamento da parte di altri Stati membri.

La disciplina dell'*iter* da seguire è contenuta nell'articolo 21 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#), il quale specifica che una modifica può avere luogo solo nel caso in cui il piano, "compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, **non può più essere realizzato, in tutto o in parte**, dallo Stato membro interessato a causa di **circostanze oggettive**" (par. 1). In tal caso lo Stato membro dovrà presentare alla Commissione una **richiesta motivata**.

Ai sensi del par. 2 la Commissione, qualora ritenga che i motivi addotti dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica, **avvierà ex novo il processo di approvazione** già seguito per il piano originario (presentazione di una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio entro due mesi, salvo proroghe; adozione di una nuova decisione di esecuzione del Consiglio, di norma entro quattro settimane).

La già citata **Comunicazione** della Commissione "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di **REPowerEU**" ([C\(2023\) 1259](#)) contiene anch'essa indicazioni sulla possibile modifica dei PNRR. Riconosce, tra l'altro, come gli sviluppi derivanti dall'**aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina** - imprevedibili al momento dell'istituzione del dispositivo e della presentazione dei PRR - possano avere un

**impatto diretto sulla realizzazione di alcuni investimenti** e possano quindi essere “**invocati come circostanze oggettive** a sostegno di una richiesta a norma dell'articolo 21”. In termini generali, la Comunicazione aggiunge che “**le modifiche proposte non dovrebbero ridurre l'ambizione complessiva del PRR**, dovrebbero garantire che i piani continuino a rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese e non dovrebbero comportare un rinvio dell'attuazione agli ultimi anni del dispositivo per la ripresa e la resilienza. **Le misure destinate a sostituire quelle ritenute non attuabili dovrebbero inoltre contribuire**, per quanto possibile, **agli obiettivi di REPowerEU** (ad esempio, il passaggio dalle caldaie a gas alle pompe di calore)”.

Nel fornire una panoramica degli **elementi da includere nel PNRR modificato**, la Commissione individua i seguenti **obiettivi** da perseguire:

- 1) continuare a rappresentare una **risposta** globale e adeguatamente equilibrata **alla situazione economica e sociale del Paese**;
- 2) tenere conto di tutte le sfide individuate nelle pertinenti **raccomandazioni specifiche per paese**;
- 3) valutare l'**impatto** sul PNRR **delle modifiche proposte**, anche valutando la **coerenza** e le interazioni tra le misure nuove o modificate e quelle incluse nel PNRR originario;
- 4) descrivere in che modo le modifiche incidano sul contributo dato agli obiettivi di **parità di genere e di pari opportunità per tutti**;
- 5) garantire il rispetto delle norme UE e delle procedure applicabili in tema di **aiuti di Stato**.

In linea generale, la Commissione europea invita gli Stati membri a mantenere, nei rispettivi PNRR, la medesima struttura e a limitare le modifiche alle sezioni esistenti degli stessi.

In termini di **contenuto**, adeguata visibilità dovrebbe essere data: alla **descrizione di riforme e investimenti**; al contributo fornito alla **duplice transizione** verde e digitale, anche con riferimento al rispetto delle **percentuali** di piano destinate a misure che contribuiscano alla prima (almeno il 37 per cento della dotazione generale) e alla seconda (20 per cento); il rispetto del **principio di “non arrecare un danno significativo”** all'ambiente; specificare per ogni misura, nuova o riveduta, i corrispondenti **traguardi e obiettivi**, concepiti in maniera coordinata, e fissare **calendari** di attuazione prudenti. **Finanziamenti e costi** devono essere indicati in un *addendum* (per le misure nuove) o aggiornati (per le misure rivedute).

Nel caso in cui la Commissione europea dovesse ritenere che i motivi adottati dagli Stati membri non giustifichino una modifica del PNRR, la **richiesta di modifica** dovrebbe essere respinta **entro due mesi**, “dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese” dalla comunicazione delle proprie conclusioni (articolo 21, par. 3, del [regolamento \(UE\) 2021/241](#)).

---

24 aprile 2023

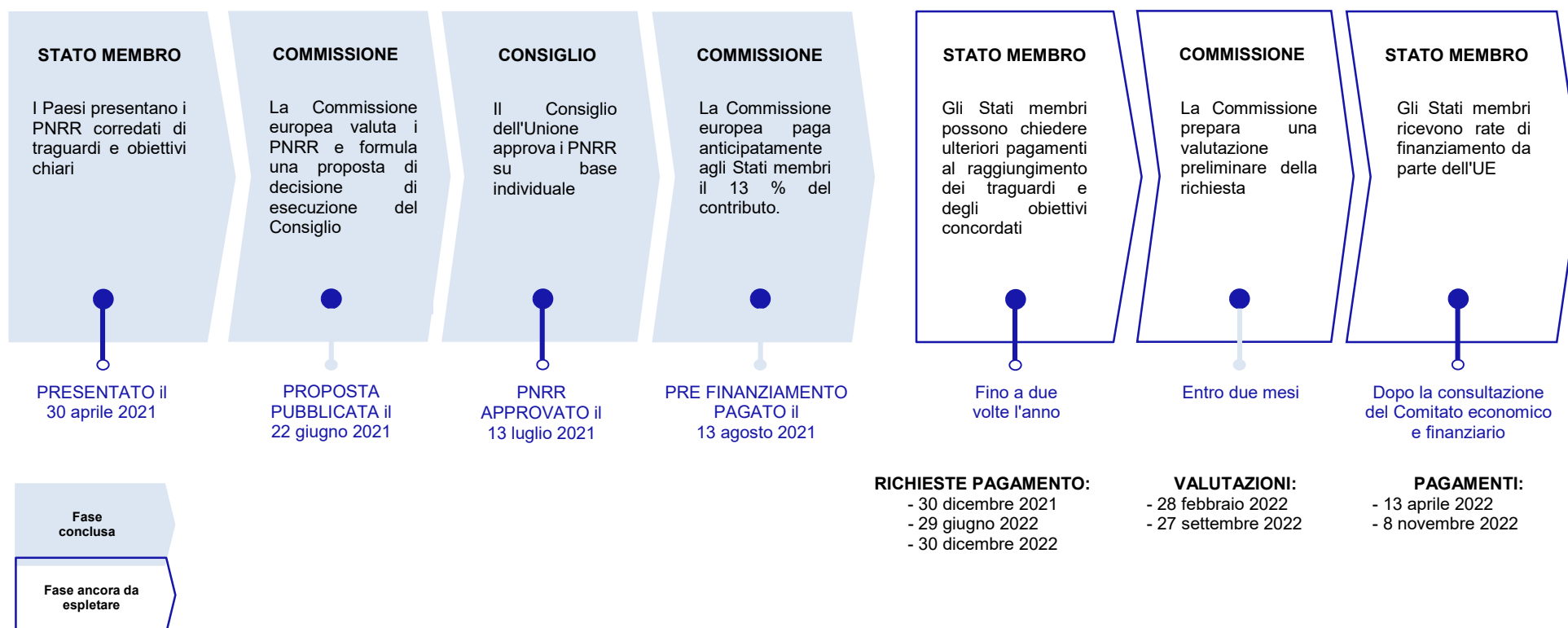
*A cura di Melisso Boschi e Laura Lo Prato*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

# 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.*