



La valutazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia da parte della Commissione europea

Dossier n° 51 -
24 giugno 2021

Con la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio [COM\(2021\)344](#) (con relativo [allegato](#)), presentata il 21 giugno 2021, la **Commissione europea** ha **valutato positivamente** il **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia**.

Allo stato, la Commissione ha già adottato una valutazione positiva anche per i Piani di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna.

Una documentazione dettagliata sulla valutazione è contenuta nel documento di lavoro [SWD\(2021\)165](#) che accompagna la proposta.

Il **Consiglio dell'UE** dispone ora di **quattro settimane** di tempo per **approvare** la proposta e consentire in tal modo anche l'erogazione del prefinanziamento.

Per approfondimenti sul Piano italiano, si veda il [dossier](#) predisposto dai servizi di documentazione di Camera e Senato.

Contributo finanziario

La Commissione propone che l'Unione europea metta a disposizione dell'Italia un **contributo finanziario complessivo** pari a circa **191,48 miliardi di euro** (24,9 dei quali a titolo di prefinanziamento, corrispondenti al 13%). Si tratta del contributo finanziario massimo disponibile per l'Italia.

Il contributo sotto forma di sostegno non rimborsabile (**sovvenzioni**) sarà pari a circa **68,88 miliardi di euro** (8,95 dei quali a titolo di prefinanziamento).

Nello specifico, sarà disponibile un importo di 47,92 miliardi di euro per essere impegnato giuridicamente entro il 31 dicembre 2022 e un importo di 20,95 miliardi di euro per essere impegnato giuridicamente dal 1° gennaio 2023 fino al 31 dicembre 2023 (quest'ultimo importo, come stabilito dall'articolo 11, paragrafo 2, del [regolamento \(UE\) 2021/241](#), deve essere aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021).

Il contributo sotto forma di **prestiti** sarà al massimo pari a circa **122,6 miliardi di euro** (15,93 dei quali a titolo di prefinanziamento).

Valutazione del Piano

Preliminarmente, la Commissione ricorda che la **pandemia di COVID-19** ha avuto un **impatto dirompente sull'economia dell'Italia**: il **PIL** reale dell'Italia è **diminuito dell'8,9%** nel **2020** e complessivamente del **5%** nel periodo **2020-2021**.

Sulla base di una lista di **undici criteri** stabilita dall'articolo 19 del regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha valutato se il Piano italiano (lo stesso avviene anche per gli altri Piani nazionali):

1. rappresenta una **risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale**, contribuendo adeguatamente **a tutti e sei i pilastri** di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241, considerate le sfide specifiche e la dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;
2. è in grado di contribuire ad **affrontare in modo efficace tutte o una parte significativa**

- delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese (*country specific recommendations - CSR*), inclusi gli aspetti di bilancio, e, ove opportuno, nelle raccomandazioni formulate (ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo;
3. è in grado di contribuire efficacemente a: **rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** economica, istituzionale e sociale, contribuendo all'**attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali**, anche attraverso la promozione delle politiche per l'infanzia e la gioventù; **mitigare l'impatto economico e sociale della crisi**, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
 4. **non arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali** dell'Unione (NADS), ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (*do no significant harm principle*);
 5. contribuisce efficacemente alla **transizione verde**, inclusa la biodiversità, con almeno il **37%** della dotazione totale;
 6. contribuisce efficacemente alla **transizione digitale**, con almeno il **20%** della dotazione totale;
 7. è in grado di avere un **impatto duraturo** sullo Stato membro interessato;
 8. garantisce un **monitoraggio e un'attuazione efficaci**, attraverso le modalità proposte nel Piano, compresi il calendario, i target intermedi e finali e i relativi indicatori;
 9. riporta una **stima dei costi totali** ragionevole, plausibile e in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi, oltre ad essere commisurata all'impatto atteso a livello economico e sociale;
 10. prevede sistemi di controllo e audit che possono **prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse** quando si utilizzano i fondi del Dispositivo, e che evitino il doppio finanziamento di altri programmi dell'Unione;
 11. prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano **azioni coerenti**.

A seguito del processo di valutazione, la Commissione ha attribuito al Piano un **rating** in base a ciascuno dei criteri di valutazione. Il sistema prevede **rating compresi tra A** (punteggio più alto) **e C** (punteggio più basso).

Come si può evincere dalla tabella seguente, il Piano italiano ha ottenuto "A" in tutte le voci, ad eccezione di quella relativa ai costi totali stimati, per la quale ha ottenuto "B". Tutti gli altri Piani nazionali finora valutati hanno conseguito lo stesso punteggio, ad eccezione del Piano belga che ha ottenuto una "B" anche nella voce "coerenza".

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Risposta equilibrata	CSR	Crescita, posti di lavoro...	NAD S	Obiettivo verde	Obiettivo digitale	Impatto duraturo	Traguardi e obiettivi	Definizione dei costi	Sistemi di controllo	Coerenza
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

La Commissione segnala che tra gli aspetti che da più tempo incidono sui risultati economici a medio termine dell'Italia figurano, in particolare, l'elevata disoccupazione giovanile e la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la bassa crescita della produttività nonché le inefficienze della pubblica amministrazione e un livello molto elevato di debito pubblico.

Ricorda, altresì, le raccomandazioni specifiche adottate per l'Italia nel [2019](#) e nel [2020](#) nel contesto del Semestre europeo e [l'esame approfondito](#) per l'Italia, pubblicato il 2 giugno scorso, con cui la Commissione segnala che l'Italia presenta **squilibri macroeconomici eccessivi**,

soprattutto per quanto riguarda l'elevato debito pubblico e la prolungata debole dinamica della produttività, che hanno rilevanza transfrontaliera in un contesto di fragilità del mercato del lavoro e del settore bancario.

Nei paragrafi seguenti è riportato un sintetico approfondimento sull'analisi effettuata dalla Commissione europea per ognuno dei suddetti criteri di valutazione del Piano, di cui si esplicita, nella tabella sottostante, la composizione completa per missioni e componenti e relative risorse.

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.

1. Risposta equilibrata che contribuisce ai sei pilastri

La Commissione europea ritiene che il Piano costituisca una risposta equilibrata alla situazione economica e sociale, **contribuendo adeguatamente ai sei pilastri** di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241: transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale (con particolare attenzione al Mezzogiorno); salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze).

2. Affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese

La Commissione ritiene che il Piano comprenda una vasta serie di riforme ed investimenti che **contribuiscono ad affrontare efficacemente tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide** economiche e sociali delineate nelle **raccomandazioni specifiche** rivolte all'Italia dal Consiglio nel **2019** e nel **2020**.

In particolare – afferma la Commissione – ci si attende che le riforme e gli investimenti del Piano contribuiscano alla sostenibilità delle finanze pubbliche, accrescano la resilienza del settore sanitario, aumentino l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro e delle politiche sociali e migliorino i risultati scolastici e le competenze. Inoltre, ci si attende che le riforme migliorino il contesto imprenditoriale e modernizzino il sistema giudiziario civile, penale e amministrativo.

La Commissione, infine, ritiene che il Piano **contribuirà anche a correggere gli squilibri** che l'Italia presenta, in particolare per quanto riguarda **l'elevato debito pubblico** e la **prolungata debole dinamica della produttività** in un contesto di elevata disoccupazione e un livello ancora elevato di crediti deteriorati.

3. Contributo al potenziale di crescita, alla creazione di posti di lavoro e alla resilienza economica, sociale e istituzionale

La Commissione ritiene che il Piano **rafforzi il potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza** economica, sociale e istituzionale dell'Italia, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, attenuando l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19.

In particolare, dalle simulazioni dei servizi della Commissione si evince che il Piano è **potenzialmente in grado di aumentare del 2,5% il PIL** dell'Italia entro il **2026** e che dopo venti anni il PIL potrebbe essere più elevato dell'1,1%. Ciò si tradurrebbe in un massimo di 240 mila posti di lavoro supplementari.

Tali simulazioni - chiarisce la Commissione - rispecchiano l'effetto generale di *Next Generation EU*, che comprende anche finanziamenti per ReactEU e un aumento dei finanziamenti per Orizzonte Europa, InvestEU, il Fondo per una transizione giusta, lo sviluppo rurale e RescEU. Le simulazioni non includono il possibile effetto positivo delle riforme strutturali, che possono essere sostanziali.

Inoltre, il Piano **assegna non meno del 40% degli investimenti alle regioni del Mezzogiorno**, affrontando il divario infrastrutturale e aumentando la produttività e la competitività delle regioni meno sviluppate.

4. Non arrecare danni significativi

La Commissione ritiene che l'Italia abbia seguito gli orientamenti tecnici di "non arrecare un danno significativo" agli obiettivi ambientali (segnatamente alla mitigazione dei cambiamenti climatici, all'adattamento ai cambiamenti climatici, all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, all'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento e alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi) nell'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento del Piano.

5. Contributo alla transizione verde, compresa la biodiversità

La Commissione stima che le **misure a sostegno della transizione verde**, compresa la **biodiversità**, incluse nel Piano rappresentano un importo pari al **37,5%** della dotazione totale (**71,73 miliardi di euro**).

Il Piano, inoltre, a giudizio della Commissione, è adeguatamente allineato alle priorità del *Green Deal* europeo e al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima per l'obiettivo climatico 2030, nonché all'obiettivo di rendere l'Europa una società resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050.

La proposta di decisione segnala gli investimenti e le riforme volti ad affrontare le sfide della transizione verde, tra cui le misure relative alla ristrutturazione degli edifici a fini di efficienza energetica, in particolare attraverso la detrazione fiscale delle spese per la casa (**superbonus**), nonché quelle a sostegno dell'utilizzo delle energie rinnovabili. A tale proposito, sono ricordate anche le riforme volte a facilitare l'autorizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e l'aggiudicazione delle **concessioni idroelettriche**, tra cui il ricorso a gare d'appalto per i contratti di concessione per l'energia idroelettrica.

6. Contributo alla transizione digitale

La Commissione stima che le **misure a sostegno della transizione digitale** rappresentano un importo pari al **25,1%** della dotazione totale (**41,09 miliardi di euro**).

In merito, la Commissione segnala che dodici componenti del Piano contengono misure che contribuiscono alla transizione digitale basandosi su un approccio ampio e trasversale, favorendo la digitalizzazione delle imprese, la digitalizzazione della pubblica amministrazione e il completamento delle reti a banda larga ultraveloce e la connettività 5G, così promuovendo il conseguimento degli obiettivi digitali europei per il 2030.

La Commissione ricorda anche che la transizione digitale comporta sfide importanti per l'Italia, in quanto **il Paese deve far fronte a notevoli carenze** nelle competenze digitali di base e avanzate, che si riflettono anche in una scarsa digitalizzazione del sistema produttivo.

7. Impatto duraturo

La Commissione ritiene che il **Piano abbia in ampia misura un impatto duraturo**, comprendendo riforme fondamentali, che potrebbero migliorare strutturalmente la competitività dell'economia italiana, come la riforma della PA e della giustizia.

8. Monitoraggio e attuazione

La Commissione ritiene che il Piano istituisca un modello di *governance* che attribuisce responsabilità chiare per l'attuazione tempestiva ed efficace, per il monitoraggio dei progressi compiuti e per la rendicontazione.

È prevista, infatti, una *governance* multilivello (disciplinata dal decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, in corso di esame parlamentare) per l'attuazione e il monitoraggio del Piano, comprendente, in particolare: a livello politico, una **Cabina di regia** istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; a livello di dialogo sociale, un organo consultivo che coinvolga i portatori di interessi; a livello tecnico, una segreteria istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per sostenere i lavori della Cabina di regia e dell'organo consultivo, una **struttura di coordinamento centrale** e monitoraggio istituita **presso il Ministero dell'economia e delle finanze** e strutture di coordinamento tecnico individuate al livello delle amministrazioni centrali responsabili delle singole misure.

Inoltre, il modello prevede l'istituzione di un organismo di audit indipendente, incaricato dell'attuazione dei sistemi di controllo interno. Le amministrazioni centrali e locali mantengono la responsabilità dell'attuazione operativa delle misure del Piano sulla base delle rispettive competenze.

9. Costi

Secondo la Commissione, la giustificazione fornita nel Piano in merito all'importo dei costi totali stimati dello stesso è ragionevole e plausibile in misura moderata (rating B), pur essendo in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi e commisurata all'impatto nazionale atteso a livello economico e sociale.

"Nel complesso - sostiene la Commissione - la metodologia e le ipotesi formulate per ottenere i costi stimati sono chiare e plausibili per la maggior parte delle misure del Piano (...). Tuttavia, per alcune misure i dettagli specifici sulla metodologia e sulla base utilizzata per calcolare i costi stimati sono mancanti o incompleti, il che non consente una valutazione pienamente positiva di questi ultimi".

10. Tutela degli interessi finanziari

La Commissione ritiene che le modalità proposte nel Piano siano **adeguate al fine di prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi** nell'utilizzo dei fondi provenienti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, comprese le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

Il sistema di controllo interno e le modalità proposte nel Piano sono considerate sufficientemente solide nella loro configurazione e le relative strutture sono descritte con chiarezza.

11. Coerenza del Piano

La Commissione ritiene che il Piano preveda misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento pubblico che rappresentano in ampia misura azioni coerenti, complementari ed omogenee.

Ulteriori osservazioni

Nella sua analisi, la Commissione europea dedica spazio anche ad altri elementi del Piano e specificamente ai seguenti:

- **uguaglianza**: la Commissione ritiene che il Piano prevede misure che contribuiranno ad affrontare le sfide dell'Italia in materia di **uguaglianza di genere e pari opportunità per tutti**, in sinergia con le politiche nazionali in materia di uguaglianza quali la Strategia nazionale per l'uguaglianza di genere 2021-2026. Tuttavia, a giudizio della Commissione, "rimane oscuro, nel Piano, quale sia il contributo atteso per i gruppi specifici, come le persone appartenenti a minoranze etniche o razziali";
- **autovalutazione della sicurezza**: la Commissione segnala che, conformemente all'articolo 18, paragrafo 4, lettera g), del regolamento (UE) 2021/241, il Piano prevede **un'autovalutazione della sicurezza** per gli investimenti connessi ai servizi e alle infrastrutture cloud per la pubblica amministrazione, analizzando anche gli scenari di rischio e attuando misure volte ad evitare o attenuare i potenziali rischi per la sicurezza che potrebbero derivare dalla diffusione del 5G;
- **progetti transfrontalieri e plurinazionali**: la Commissione ricorda che il Piano prevede investimenti nei corridoi transeuropei di trasporto (**TEN-T**) e nel collegamento ferroviario transfrontaliero tra Italia e Austria grazie al completamento della circonvallazione di Bolzano sulla linea Verona-Brennero e che la realizzazione di almeno 3.400 km del Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (**ERTMS**) dovrebbe inoltre consentire l'interoperabilità con i sistemi ferroviari di altri Stati membri.

Ricorda, altresì, che il Piano prevede misure a sostegno della diffusione di tecnologie basate sulla fibra ottica e sul **5G**, finanziamenti per la partecipazione delle imprese italiane a importanti progetti di comune interesse europeo e ai partenariati di ricerca e sviluppo e per il

rafforzamento della rete dei poli europei dell'innovazione digitale per condividere conoscenze ed esperienze con altri Paesi europei;

- **processo di consultazione:** la Commissione ricorda che il Piano è stato sottoposto a un processo di consultazione e all'interazione con vari portatori di interessi, tra cui autorità regionali e locali, organizzazioni della società civile, parti sociali, esponenti del mondo accademico ed esperti di policy. La Commissione ricorda, altresì, che il **Parlamento è stato coinvolto nella progettazione e nella valutazione del Piano**. In merito, sottolinea che il Parlamento ha espresso un parere preliminare sugli orientamenti strategici proposti dal Governo per l'elaborazione del Piano e che, successivamente, ha esaminato la bozza di Piano. "La Camera dei deputati e il Senato hanno infatti tenuto - continua la Commissione - una serie di audizioni cui hanno partecipato diversi portatori di interessi quali le autorità regionali e locali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli organi istituzionali, e hanno approvato relazioni *ad hoc* al riguardo, unitamente a risoluzioni che sono servite da base su cui orientare il completamento del Piano". Infine, evidenzia che è stata presentata l'ultima versione riveduta del Piano al Parlamento, che ne ha approvato la trasmissione alla Commissione.

