COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.3.2022
COM(2022) 75 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Indice

1. Introduzione 3

2. A che punto siamo con l'attuazione del dispositivo? 5

2.1. Stato di avanzamento del processo di attuazione 5

2.2. Stato di avanzamento del finanziamento del dispositivo 11

3. Che cosa contengono effettivamente i piani per la ripresa e la resilienza? 13

3.1. I PNRR presentati - sintesi introduttiva 13

3.2. Contributo del dispositivo alla transizione verde (pilastro 1) 15

3.3. Contributo del dispositivo alla trasformazione digitale (pilastro 2) 24

3.4. Contributo del dispositivo a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (pilastro 3) 31

3.5. Contributo del dispositivo alla coesione sociale e territoriale (pilastro 4) 35

3.6. Contributo del dispositivo alla salute e alla resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta e preparazione alle crisi (pilastro 5) 40

3.7. Contributo del dispositivo alle politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze (pilastro 6) 48

3.8. Autovalutazioni della sicurezza 51

4. Quadro di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza 53

4.1. Contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza all'attuazione delle riforme e di altre politiche dell'UE 53

4.2. Contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza ai progetti multinazionali 59

4.3. Attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e coinvolgimento di tutti i portatori di interessi pertinenti 61

4.4. Sistema di controllo e tutela degli interessi finanziari dell'Unione 65

4.5. Complementarità con altri finanziamenti dell'UE 68

5. Conclusioni 70

Tabelle e figure

Tabella 1: Stato di avanzamento dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza ... 6

Figura 1: Tappe fondamentali nella valutazione e nel prefinanziamento dei PRR 7

Tabella 2: Elaborazione delle richieste di pagamento 8

Figura 2: Calendario previsto per il completamento dei traguardi e degli obiettivi 13

Figura 3: Quota di fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza che contribuisce a ciascun pilastro strategico 14

Figura 4: Inquadramento climatico e ulteriore inquadramento ambientale per Stato membro 16

Figura 5: Ripartizione della spesa a sostegno della transizione verde (pilastro 1) 17

Figura 6: Contributo agli obiettivi digitali come quota del PNRR 24

Figura 7: Ripartizione della spesa a sostegno della trasformazione digitale (pilastro 2) 25

Figura 8: Ripartizione della spesa a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (pilastro 3) 31

Figura 9: Ripartizione della spesa a sostegno della coesione sociale e territoriale per area di intervento (pilastro 4) 36

Figura 10: Ripartizione della spesa a sostegno della salute e della resilienza per area di intervento (pilastro 5) 40

Figura 11: Numero di misure a sostegno della salute e della resilienza per area di intervento (pilastro 5) 41

Figura 12: Ripartizione della spesa a sostegno delle politiche per la prossima generazione per area di intervento (pilastro 6) 49

Figura 13: Numero di riforme per pilastro 53

Figura 14: Riforme/investimenti per Stato membro 54

Figura 15: Percentuali di RSP contemplate dai PNRR, per area di intervento (come definito nella banca dati CeSaR) 54

Figura 16: Impatto sul PIL di NGEU (%) nelle simulazioni QUEST, paesi dell'UE 56

Figura 17: Impatto sul PIL di NGEU (%) nelle simulazioni QUEST 57

Tabella 3: Progetti verdi multinazionali nei PNRR adottati 60

Tabella 4: Progetti digitali multinazionali 61

1. Introduzione

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito dal regolamento (UE) 2021/241 il 19 febbraio 2021, rappresenta il fulcro di "Next Generation EU", la risposta dell'UE per uscire più forti dalla pandemia di coronavirus. A un anno di distanza, la presente relazione ha lo scopo di fare il punto sull'attuazione di questo programma straordinario di riforme e investimenti. Nell'arco di un anno sono stati compiuti importanti passi avanti e l'attuazione del programma è in pieno svolgimento.

Gli Stati membri hanno iniziato a presentare i loro piani per la ripresa e la resilienza nell'aprile 2021 dopo mesi di intensa preparazione in ragione della loro portata ed entità senza precedenti. La Commissione ha svolto rapidamente la fase di valutazione e le prime decisioni di esecuzione del Consiglio sono state adottate dallo stesso nel luglio 2021. Finora quasi tutti gli Stati membri hanno presentato i rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, 22 dei quali sono stati prima valutati positivamente dalla Commissione e successivamente adottati dal Consiglio. La Commissione ha inoltre avviato discussioni con gli Stati membri per concordare modalità operative atte a definire il quadro per il monitoraggio dell'attuazione dei piani. La Commissione ha raccolto fondi sui mercati dei capitali e ha emesso le sue prime obbligazioni verdi, erogando ad oggi 66,6 miliardi di EUR, di cui 56,6 miliardi di EUR di prefinanziamenti, sostenendo gli Stati membri e l'Unione in un momento in cui la pandemia di coronavirus continua a pesare sulle loro economie.

Il dispositivo è entrato nella fase di attuazione, progredendo rapidamente secondo il calendario delle riforme e degli investimenti stabilito dagli Stati membri. La prima richiesta di pagamento è stata interamente evasa nel 2021 con l'erogazione di 10 miliardi di EUR alla Spagna nel dicembre 2021, mentre nel 2022 si prevede che saranno presentate più di 30 richieste di pagamento. Il calendario dei pagamenti è in linea con la fase di attuazione prevista dal dispositivo. La Commissione e gli Stati membri hanno collaborato strettamente per conseguire questo risultato. I progressi compiuti nell'attuazione dei piani possono essere seguiti in diretta sulla piattaforma dal nome "quadro di valutazione della ripresa e della resilienza", istituita dalla Commissione nel dicembre 2021.

La presente relazione è la prima di una serie di relazioni annuali sull'attuazione del dispositivo[1]. Essa offre una panoramica dello stato attuale della sua attuazione, dei piani adottati e illustra in dettaglio il contributo del dispositivo agli obiettivi climatici e digitali, come previsto dall'articolo 31 del regolamento. In questa fase, poiché il dispositivo è ancora nella fase iniziale di attuazione, la presente relazione descrive il contributo previsto del dispositivo ai sei pilastri in base alle misure contemplate nei piani, che saranno gradualmente attuate durante l'esistenza del dispositivo. La relazione esamina quindi i risultati del dispositivo, tenendo conto dell'impegno a favore degli investimenti e delle riforme previsti da questo strumento unico, e discute della partecipazione di tutti i portatori di interessi. Descrive inoltre i meccanismi esistenti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e l'articolazione tra il dispositivo e altre fonti di finanziamento dell'UE, al fine di evitare la

[1] Come previsto dall'articolo 31 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

duplicazione dei finanziamenti. Le informazioni fornite nella presente relazione si basano sul contenuto dei piani adottati, valutati dalla Commissione, sui dati comunicati dagli Stati membri fino alla fine di novembre 2021 nell'ambito del loro obbligo di rendicontazione semestrale e sugli sviluppi nell'attuazione del dispositivo fino alla fine di gennaio 2022. La presente relazione non esamina in modo capillare lo stato di attuazione dei singoli piani, né gli indicatori comuni, considerato che il dispositivo si trova ancora in una fase iniziale di attuazione. Gli esempi forniti, in particolare i riquadri della sezione 3, sono inclusi a titolo illustrativo ma non hanno carattere esaustivo.

2. A che punto siamo con l'attuazione del dispositivo?

2.1. Stato di avanzamento del processo di attuazione[2]

Adozione del piano per la ripresa e la resilienza

La maggior parte degli Stati membri ha presentato i rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (PRR) entro l'estate 2021. Per sostenere gli Stati membri nella preparazione dei relativi piani, la Commissione ha stabilito contatti informali con gli Stati membri a partire dall'ottobre 2020 e ha pubblicato nel gennaio 2021 una guida[3] sulle informazioni da fornire nei piani. Per beneficiare del sostegno finanziario nell'ambito del dispositivo, gli Stati membri dovevano preparare piani per la ripresa e la resilienza con un programma nazionale di riforme e investimenti da attuare entro il 31 agosto 2026. Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza[4] è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Ad oggi la Commissione ha ricevuto ufficialmente 26 PRR (cfr. tabella 1 e allegato 1).

La Commissione ha valutato rapidamente ciascun piano in modo coerente e trasparente, sulla scorta degli 11 criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza[5]. Durante il processo di valutazione, la Commissione si è mantenuta in stretto contatto con gli Stati membri per effettuare una valutazione completa. La Commissione ha sostenuto gli Stati membri nella presentazione di piani ambiziosi con traguardi e obiettivi chiari e realistici per monitorare i progressi compiuti durante l'attuazione.

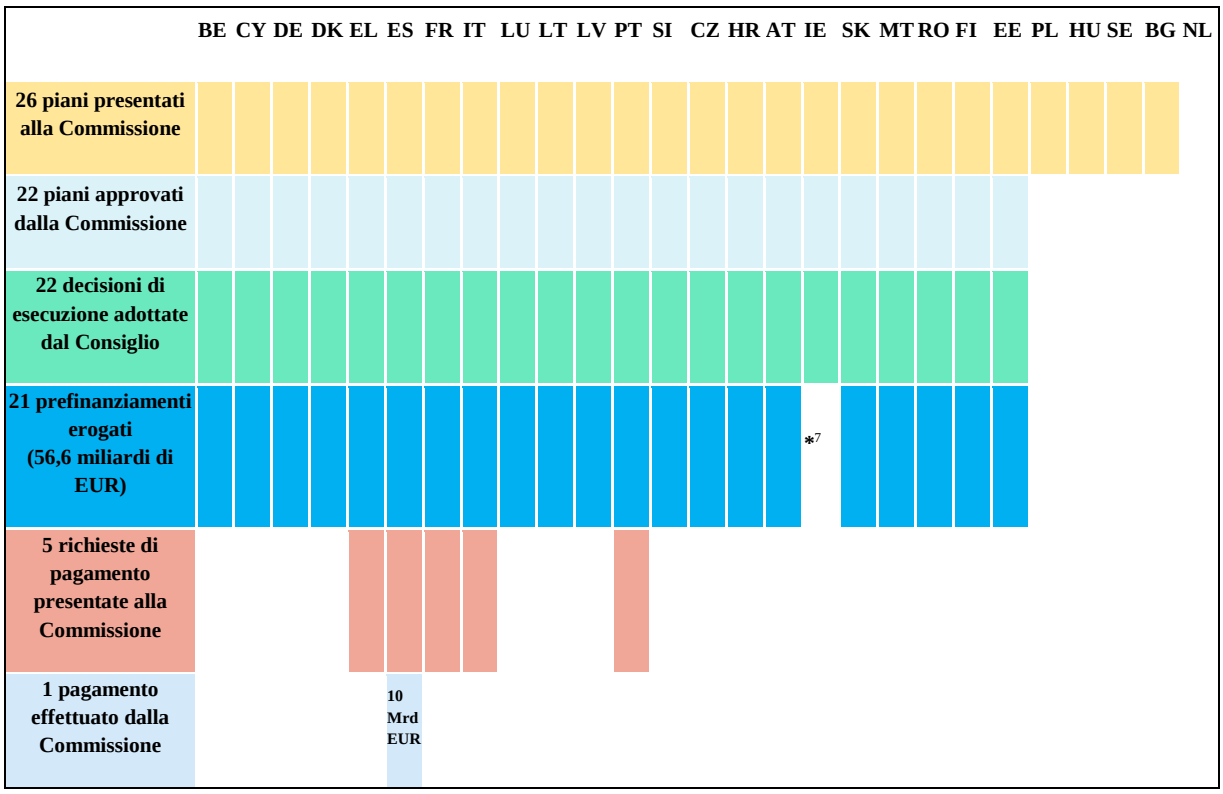
La Commissione ha concluso la sua valutazione positiva di 22 PRR e ha presentato proposte di decisione di esecuzione del Consiglio per ciascuno di essi, accompagnate da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che analizza il contenuto di ciascun piano. Le decisioni di esecuzione del Consiglio e i documenti di lavoro dei servizi della Commissione sono disponibili sul sito web della Commissione[6]. La valutazione della Commissione è in corso per quattro piani, in collaborazione con i rispettivi Stati membri (Bulgaria, Ungheria, Polonia e Svezia), come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Nel complesso, l'adozione delle 22 decisioni di esecuzione del Consiglio ha seguito un processo rapido e senza intoppi. A seguito di intense discussioni tra la Commissione e gli Stati membri durante la fase di preparazione dei piani, la Commissione ha proceduto rapidamente alla valutazione degli stessi. Per la maggior parte dei piani, la Commissione ha adottato una valutazione positiva in meno dei due mesi di valutazione previsti dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento dopo la loro presentazione ufficiale (cfr. tabella 1). Il Consiglio è stato quindi in grado di approvare la valutazione positiva della maggior parte dei PRR in meno di un mese (cfr. tabella 1). In seguito all'adozione dei piani, la Commissione ha

[2] Ai fini della presente relazione, tutti i dati e le cifre sono aggiornati al 28 febbraio 2022.
[3] SWD (2021) 12 final.
[4] Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021.
[5] https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.
[6] Dispositivo per la ripresa e la resilienza|Commissione europea (europa.eu).

concluso un accordo di finanziamento – e, se del caso, un accordo di prestito – con lo Stato membro interessato, che definiva i diritti e gli obblighi delle parti, anche per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e i requisiti del sistema di controllo degli Stati membri, nonché l'impegno dell'importo disponibile del contributo finanziario.

Tabella 1: Stato di avanzamento dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza



Prefinanziamenti

La Commissione ha proceduto a un versamento di prefinanziamento fino al 13 % del contributo finanziario e del prestito a beneficio di 21 Stati membri che ne hanno fatto richiesta, successivamente alla sottoscrizione dell'accordo di finanziamento e, se del caso, dell'accordo di prestito. A norma dell'articolo 13, paragrafo 1, il prefinanziamento riguarda solo gli Stati membri i cui PNRR sono stati approvati dal Consiglio nel 2021.

In totale, la Commissione ha erogato 56,6 miliardi di EUR di prefinanziamenti. I prefinanziamenti sono stati erogati entro sei giorni lavorativi dalla sottoscrizione degli accordi di finanziamento (e/o prestito) (se del caso), con largo anticipo rispetto al periodo di due mesi indicato nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (cfr. tabella 1). Poiché il dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno strumento basato sui risultati, qualsiasi erogazione successiva è subordinata al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi pertinenti finalizzati a realizzare le riforme e gli investimenti previsti entro la data della richiesta di pagamento.

[7] Nessun prefinanziamento richiesto.

Accordi operativi

Come previsto dal regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha successivamente discusso, con ciascuno dei 22 Stati membri interessati, gli accordi operativi che specificano ulteriormente le modalità di monitoraggio e cooperazione e contemplano aspetti essenziali dell'attuazione. Gli accordi operativi prevedono scambi regolari - con cadenza almeno trimestrale - tra la Commissione e gli Stati membri per fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione del PRR, nonché l'organizzazione di un evento annuale per discutere l'attuazione del PRR e di altri programmi dell'Unione, che può fungere da piattaforma orizzontale per discutere l'attuazione dei piani e garantire una stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti. Gli accordi operativi chiariscono inoltre il meccanismo di verifica per ciascun traguardo e obiettivo e, se necessario, introducono misure di monitoraggio per seguire l'attuazione del piano. Ad oggi sono stati conclusi otto accordi operativi (Spagna, Francia, Slovacchia, Grecia, Italia, Portogallo, Croazia, Lettonia; cfr. allegato 1). La firma di accordi operativi rappresenta una tappa fondamentale e un prerequisito affinché lo Stato membro possa presentare la sua prima richiesta di pagamento.

Figura 1: Tappe fondamentali nella valutazione e nel prefinanziamento dei PRR

Processo di erogazione

Quando che uno Stato membro ha conseguito tutti i pertinenti traguardi e obiettivi per sbloccare un'erogazione, come specificato nella rispettiva decisione di esecuzione del Consiglio, e presenta una richiesta di pagamento debitamente motivata, la Commissione dispone di due mesi per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi pertinenti e le informazioni che ne documentano il conseguimento presentate dal rispettivo Stato membro. Per concludere tale valutazione, la Commissione trasmette la sua valutazione preliminare positiva al comitato economico e finanziario. Entro quattro settimane il comitato economico e finanziario deve esprimere un parere su tali risultati, dopodiché la decisione di esecuzione della Commissione che autorizza l'erogazione è adottata secondo la procedura di esame descritta nel regolamento "comitatologia". A tal fine è stato istituito un comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come previsto all'articolo 35 del regolamento che

istituisce tale dispositivo, per discutere i progetti di decisioni di esecuzione della Commissione concernenti le richieste di pagamento degli Stati membri[8]. Il comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza è composto di rappresentanti degli Stati membri. Al termine della procedura di comitato, la Commissione adotta una decisione di esecuzione che tiene conto dei pareri espressi dai membri.

Richieste di pagamento

Ad oggi la Commissione ha ricevuto cinque richieste di pagamento. La tabella seguente illustra lo stato di avanzamento.

Tabella 2: Elaborazione delle richieste di pagamento

	Richiesta di pagamento data	Numero di traguardi e obiettivi	Importo al netto del prefinanziamento[9]	Situazione
Spagna	11/11/21	52 traguardi e obiettivi	10 miliardi di EUR	• Valutazione positiva preliminare della Commissione: 3/12/21 • Parere positivo del CEF: 21/12/21 • Parere positivo del comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza: 22/12/21 • Erogazione della Commissione: 27/12/21
Francia	26/11/21	38 traguardi e obiettivi	7,4 miliardi di EUR	• Valutazione positiva preliminare della Commissione: 26/1/22 • Parere positivo del CEF: 11/02/2022 • Parere positivo del comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza: 21/2/22
Grecia	29/12/21	15 traguardi e obiettivi	3,6 miliardi di EUR	• Valutazione positiva preliminare della Commissione: 28/2/22
Italia	30/12/21	51 traguardi e obiettivi	21 miliardi di EUR	• Valutazione positiva preliminare della Commissione: 28/2/22
Portogallo	25/1/22	38 traguardi e obiettivi	1,16 miliardi di EUR	Valutazione della Commissione in corso

Ad oggi la Commissione ha erogato un primo pagamento alla Spagna. La Spagna è stata il primo Stato membro a presentare una richiesta di pagamento l'11 novembre 2021, a seguito della sottoscrizione degli accordi operativi. La prima richiesta di pagamento della Spagna riguarda il conseguimento soddisfacente di 52 traguardi, relativi principalmente a riforme già attuate entro il secondo trimestre del 2021. Data la natura retrospettiva della maggior parte dei traguardi e poiché la Spagna ha condiviso con la Commissione la maggior parte delle informazioni necessarie per effettuare la valutazione prima della presentazione ufficiale della

[8] A norma dell'articolo 35 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, tale comitato è istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.
[9] L'importo al netto del prefinanziamento tiene conto degli importi di prefinanziamento erogati, con una riduzione proporzionale.

richiesta di pagamento, la Commissione ha potuto valutare rapidamente la richiesta di pagamento[10] e ha erogato alla Spagna 10 miliardi di EUR del contributo finanziario (al netto del prefinanziamento) il 27 dicembre 2021.

Riconoscendo il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi alla base delle rispettive misure del PRR, il primo pagamento alla Spagna illustra già i progressi compiuti nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I traguardi compresi nel pagamento sono la dimostrazione di passi significativi compiuti dalla Spagna nell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza e del suo ampio programma di riforme. Tra queste figurano misure significative quali la legge sui cambiamenti climatici e la transizione energetica (che sancisce la neutralità climatica entro il 2050), la riforma del sostegno al reddito minimo, misure volte a sostenere la digitalizzazione delle PMI e a rafforzare le competenze digitali, nonché riforme che rafforzano la capacità di effettuare revisioni della spesa pubblica e di darvi seguito. Questo esempio mostra come il dispositivo stia già avendo effetti tangibili sul campo, sostenendo l'attuazione di riforme significative.

Il quadro per le relazioni presentate dagli Stati membri sull'attuazione dei PRR

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è attualmente entrato nella fase di attuazione e gli Stati membri hanno iniziato a riferire in merito all'attuazione del PRR. Gli atti delegati che integrano alcuni degli obblighi di comunicazione degli Stati membri sono entrati in vigore il 2 dicembre 2021. Il primo atto delegato (UE) 2021/2106[11] stabilisce indicatori comuni di comunicazione e i dettagli del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, specificando che gli Stati membri riferiranno entro aprile e metà ottobre di ogni anno in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza. Tale rendicontazione semestrale consiste nella trasmissione di informazioni sintetiche sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti per il trimestre precedente, nonché lo stato di quelli previsti nei quattro trimestri successivi al periodo di riferimento. Gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni indicanti se i traguardi e gli obiettivi pertinenti sono stati conseguiti o se sono sulla buona strada o in ritardo. Gli Stati membri devono inoltre riferire in merito agli indicatori comuni definiti due volte l'anno (entro febbraio e agosto). La prima relazione sarà presentata nel febbraio 2022. Il secondo atto delegato 2021/2105[12] stabilisce la metodologia per la rendicontazione della spesa sociale nei piani di ripresa e resilienza degli Stati membri. Tale atto delegato è importante per definire una metodologia comune al fine di fornire informazioni sulla spesa sociale finanziata dal dispositivo, anche a favore di infanzia e gioventù e della parità di genere. La metodologia si

[10] La Commissione ha adottato una valutazione preliminare positiva il 3 dicembre 2021. A seguito del rapido parere positivo del comitato economico e finanziario (CEF) del 21 dicembre e del comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza del 22 dicembre, la Commissione ha potuto effettuare il pagamento il 27 dicembre 2021.

[11] Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (GU L 429, pag. 83).

[12] Regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale (GU L 429, pag. 79).

basa sulla spesa stimata prevista quale figura nei piani per la ripresa e la resilienza approvati. Ogni riforma e investimento a connotazione eminentemente sociale sono assegnati a una delle nove aree specifiche di intervento in materia sociale[13] definite nell'atto delegato, ciascuna collegata a quattro categorie sociali più ampie (occupazione e competenze, istruzione e cura dell'infanzia, sanità e assistenza a lungo termine o politiche sociali). Sono inoltre specificamente indicate le misure di carattere sociale dirette in particolare a infanzia e gioventù, o alla parità di genere.

La Commissione ha istituito un sistema informatico, denominato FENIX, per consentire agli Stati membri di comunicare le informazioni pertinenti sull'attuazione dei piani. Nell'ambito della rendicontazione semestrale[14], gli Stati membri hanno inserito in FENIX, per la prima volta entro la fine di novembre 2021, le informazioni richieste (trattandosi della prima rendicontazione semestrale per gli Stati membri, il termine è stato eccezionalmente prorogato di un mese). Tale sistema consente agli Stati membri di aggiornare in qualsiasi momento le informazioni relative al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e di evitare di fornire più volte informazioni simili ai fini della rendicontazione semestrale o della presentazione di una richiesta di pagamento. La rendicontazione nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è ora pienamente operativa.

L'esame delle informazioni sulla rendicontazione semestrale rivela già un quadro positivo per quanto riguarda l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi. Tale rendicontazione ha riguardato tutti i traguardi e gli obiettivi previsti dal primo trimestre del 2020 al terzo trimestre del 2022. Nel complesso, il 91 % (266) dei traguardi e degli obiettivi retrospettivi previsti per il terzo trimestre del 2021 (ultimo trimestre di riferimento) è stato segnalato come "completato" mentre il 9 % (25) è stato segnalato come non completato. Il 4,4 % (41) dei traguardi e degli obiettivi prospettici previsti tra il quarto trimestre del 2021 e il terzo trimestre del 2022 è stato segnalato come in ritardo, il 79,7 % (741) come "sulla buona strada" e il 14,9 % (139) come già completato. La prossima rendicontazione semestrale sarà presentata nell'aprile 2022. I dati relativi alla rendicontazione semestrale, che sono costituiti da un'autocertificazione degli Stati membri, non pregiudicano la valutazione della Commissione in merito al conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi nell'ambito delle richieste di pagamento.

La Commissione ha istituito il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza[15], una piattaforma pubblica online, quale strumento per la rendicontazione dei risultati del dispositivo, che visualizza in modo trasparente le informazioni disponibili sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ogni cittadino può seguire i progressi compiuti

[13] i) Educazione degli adulti, ii) Sostegno all'occupazione e creazione di posti di lavoro, iii) Ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro, iv) Educazione e cura nella prima infanzia, v) Istruzione generale, professionale e superiore, vi) Assistenza sanitaria, vii) Assistenza a lungo termine, viii) Edilizia popolare e altre infrastrutture sociali, ix) Protezione sociale.

[14] A norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, relativo alla comunicazione di informazioni da parte dello Stato membro nell'ambito del semestre europeo, gli Stati membri sono tenuti a riferire due volte l'anno in merito ai progressi compiuti verso il completamento dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.

[15] Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (europa.eu).

nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e i progressi dettagliati per ciascun PRR sul sito web della Commissione in modo facilmente accessibile. Il quadro di valutazione illustra l'impatto del dispositivo nei sei pilastri strategici. Comprende inoltre i dati sugli indicatori comuni e le informazioni sulla spesa sociale comunicate. Una prima versione del quadro di valutazione, pubblicata il 15 dicembre 2021, conteneva dati sui 22 PRR approvati dal Consiglio fino a tale data.

2.2. Stato di avanzamento del finanziamento del dispositivo

Situazione dei finanziamenti di Next Generation EU

Il nuovo ruolo della Commissione quale emittente attivo[16] sul mercato dei capitali rappresenta un traguardo fondamentale per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La decisione sulle risorse proprie è entrata in vigore il 1º giugno 2021 e consente alla Commissione di iniziare a contrarre prestiti per lo strumento temporaneo per la ripresa di Next Generation EU (NGEU) (la prima operazione ha avuto luogo nel giugno 2021). La Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti fino a 806,9 miliardi di EUR nel periodo 2021-2026 (a prezzi correnti). Tale importo comporta l'emissione annua di obbligazioni, in media fino a circa 150 miliardi di EUR l'anno tra la metà del 2021 e il 2026, facendo dell'UE una dei maggiori emittenti di obbligazioni denominate in euro. Un massimo di 250 miliardi di EUR dell'importo dichiarato sarà emesso sotto forma di obbligazioni verdi (cfr. dio seguito).

Finora la Commissione ha raccolto 78,5 miliardi di EUR in finanziamenti a lungo termine tramite obbligazioni e 33 miliardi di EUR in finanziamenti a breve termine tramite buoni dell'UE a tre e sei mesi (di cui 12 miliardi di EUR sono già scaduti). Sulla base dell'elevato rating del credito dell'UE, la Commissione può contrarre prestiti a condizioni vantaggiose, riducendo così al minimo il costo del debito relativo al fondo per la ripresa. I volumi di finanziamento di NGEU sono stati ben assorbiti e la domanda per le nuove emissioni è stata elevata.

La Commissione ha potuto finanziare tutti i pagamenti previsti e le richieste ricevute in modo molto rapido. Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono stati erogati finora 66,6 miliardi di EUR a 21 Stati membri. I prefinanziamenti sono stati erogati entro pochi giorni dalla sottoscrizione dei pertinenti accordi di finanziamento e/o prestito, con largo anticipo rispetto ai periodi previsti dal regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Anche il primo pagamento alla Spagna è stato eseguito rapidamente (entro tre giorni lavorativi dal parere positivo del comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza).

[16] Da destinare a un programma di spesa dell'Unione.

Quadro per le obbligazioni verdi

La Commissione, che ha definito un quadro globale all'avanguardia in materia di obbligazioni verdi per le sue emissioni nell'ambito di Next Generation EU, prevede di emettere fino al 30 % dei finanziamenti di NGEU sotto forma di obbligazioni verdi, confermando l'impegno dell'UE a favore della finanza sostenibile. Il quadro è orientato agli standard di mercato e fornisce agli investitori obbligazioni verdi credibili. Tutte le misure previste nei piani per la ripresa e la resilienza devono rispettare il principio "non arrecare un danno significativo" per altri obiettivi ambientali. Per conseguire tale risultato, negli accordi di finanziamento e di prestito sottoscritti nell'ambito dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza gli Stati membri hanno convenuto di effettuare rendicontazioni periodiche sulle loro spese per gli investimenti che contribuiscono agli obiettivi del cambiamento climatico. La Commissione ha raccolto 14,5 miliardi di EUR tramite la sua prima emissione di obbligazioni verdi che ha avuto luogo il 12 ottobre 2021.

3. Che cosa contengono effettivamente i piani per la ripresa e la resilienza?

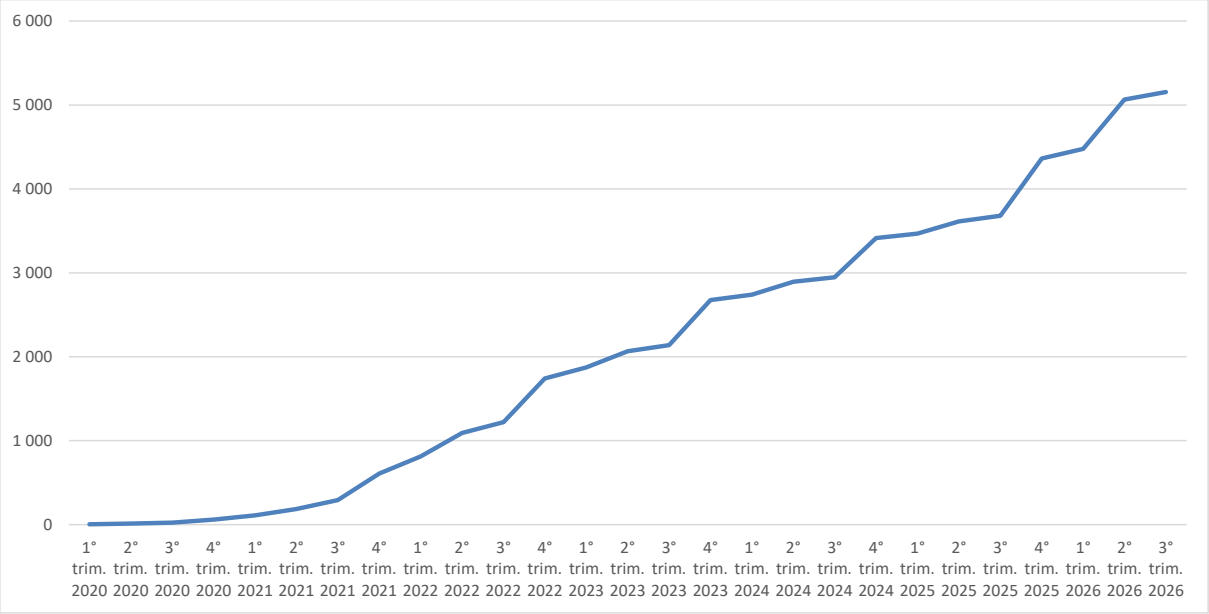
3.1. I PNRR presentati - sintesi introduttiva

Quadro generale

Ad oggi, i 22 PNRR approvati dal Consiglio rappresentano una dotazione totale di 291 miliardi di EUR in finanziamenti non rimborsabili e di 154 miliardi di EUR in prestiti. Sei Stati membri hanno adottato un piano che prevede un prestito (Cipro, Grecia, Italia, Portogallo, Romania, Slovenia).

I 22 PNRR si articolano per circa un terzo in riforme e due terzi in investimenti, con un totale di 5 155 traguardi e obiettivi da conseguire entro il 2026.

Figura 2: Calendario previsto per il completamento dei traguardi e degli obiettivi



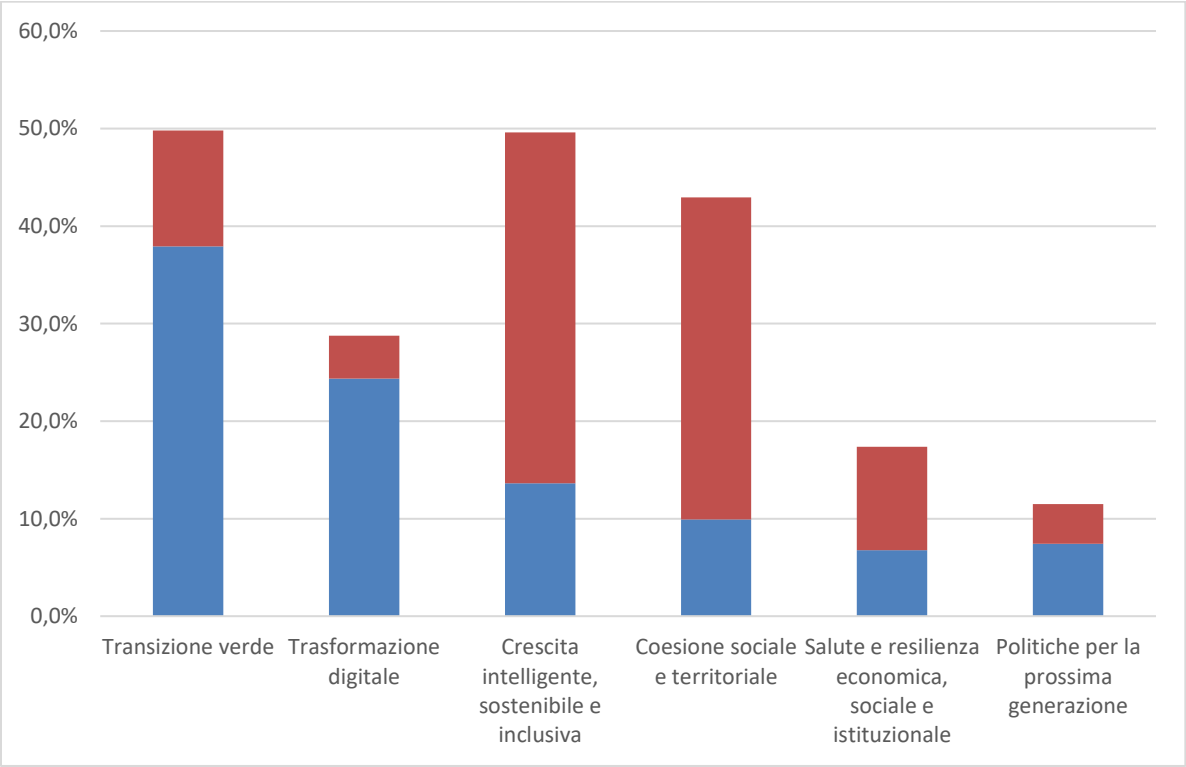
Contributo ai sei pilastri: introduzione metodologica

A norma dell'articolo 3 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, le riforme e gli investimenti inclusi nei PNRR dovrebbero contribuire ai sei pilastri strategici[17] che definiscono l'ambito di applicazione del dispositivo, tenendo conto nel contempo della situazione e dei problemi specifici dello Stato membro interessato.

[17] I sei pilastri sono i seguenti: i) transizione verde, ii) trasformazione digitale, iii) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti, iv) coesione sociale e territoriale, v) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi, e vi) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

La Commissione ha elaborato una metodologia per riferire in merito al contributo di ciascun piano ai sei pilastri del dispositivo, in cui ciascuna (sotto)misura è stata inquadrata in un'area di intervento primario e in un'area di intervento secondario (secondo un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione[18]) associate a uno dei sei pilastri, a dimostrazione del fatto che una riforma o un investimento può essere collegato a diversi pilastri. Nella misura del possibile, e come descritto di seguito, la rendicontazione per pilastro è coerente con altri ambiti (clima, digitale, spesa sociale). Poiché ciascuna misura contribuisce pertanto a due dei sei pilastri strategici, il contributo totale stimato a tutti i pilastri indicato nella figura 2 ammonta al 200 % dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza assegnati agli Stati membri.

Figura 3: Quota di fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza che contribuisce a ciascun pilastro strategico



Legenda: le parti di colore scuro delle colonne rappresentano le misure che sono state individuate e assegnate al pilastro come area di intervento primario, mentre le parti di colore più chiaro rappresentano le misure individuate come area di intervento secondario.

Inoltre la Commissione ha adottato una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale nel regolamento delegato 2021/2105 (cfr. sezione 1). Le riforme e gli investimenti a connotazione sociale sono stati assegnati a una delle nove aree di intervento in materia sociale, ciascuna delle quali è collegata a una delle quattro categorie sociali (vale a dire occupazione e competenze, istruzione e cura dell'infanzia, sanità e assistenza a lungo termine e politiche sociali) indicate nell'allegato del regolamento delegato. A ciò si aggiunge la segnalazione, nei piani approvati, delle misure dirette in particolare a infanzia e gioventù

[18] Per maggiori informazioni, cfr. il quadro di valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.

nonché alla parità di genere. Tuttavia, al fine di mantenere la coerenza tra tutte le aree di intervento sostenute dai PNRR (oltre a quelle in materia sociale), tale rendicontazione presenta misure e spese secondo la metodologia per pilastro.

Il regolamento che istituisce il dispositivo impone inoltre a ciascuno Stato membro di destinare almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza a misure che contribuiscono agli obiettivi climatici e almeno il 20 % della dotazione totale agli obiettivi digitali. I PNRR hanno specificato e giustificato in che misura ciascuna misura contribuisce pienamente (100 %), in parte (40 %) o non ha alcun impatto (0 %) sugli obiettivi climatici e/o digitali. I contributi agli obiettivi climatici e digitali sono stati calcolati utilizzando, rispettivamente, gli allegati VI (metodologia di controllo del clima) e VII (metodologia per la marcatura digitale) del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che forniscono un pertinente "campo di intervento" unitamente a un coefficiente per il calcolo del sostegno agli obiettivi climatici o digitali (0 %, 40 % o 100 %). Ciascuna misura dei PNRR è stata inquadrata in linea con questi campi di intervento. La combinazione dei coefficienti con le stime dei costi di ciascuna misura consente di calcolare in che misura i piani contribuiscano agli obiettivi climatici e digitali.

3.2. Contributo del dispositivo alla transizione verde (pilastro 1)

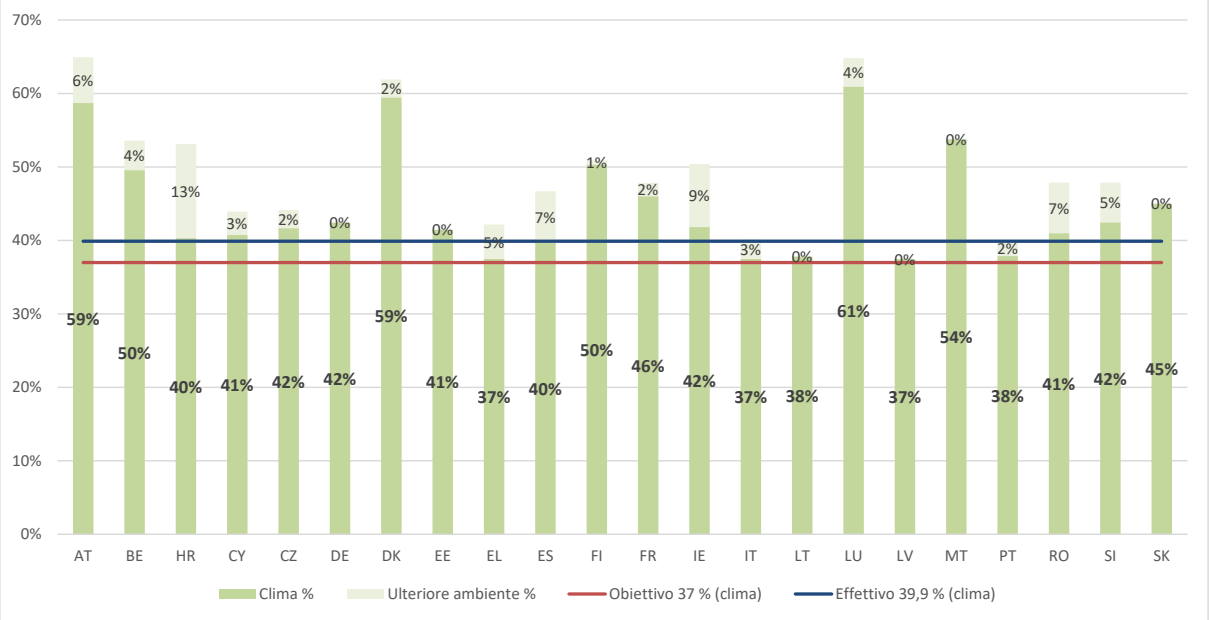
Obiettivo climatico

Circa il 40 % della dotazione totale dei piani riguarda misure a sostegno degli obiettivi climatici e un certo numero di PNRR supera in modo sostanziale l'obiettivo climatico del 37 % stabilito nel regolamento (cfr. figura 4). La spesa totale per il clima nei 22 piani adottati ammonta a 177,4 miliardi di EUR. I piani comprendono inoltre 16,3 miliardi di EUR di spesa supplementare per l'ambiente[19], portando l'importo totale della spesa indicato come contributo agli obiettivi climatici o ambientali a 193,7 miliardi di EUR[20] (o al 43,5 % della dotazione totale), calcolato secondo la metodologia di controllo del clima.

[19] Sono compresi gli investimenti che hanno un controllo ambientale pari al 40 o al 100 % ai sensi dell'allegato VI del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e che non sono già inclusi nel contributo per il clima.

[20] Tale importo è inferiore alla spesa complessiva assegnata al pilastro "transizione verde", poiché quest'ultimo include tutti i costi associati all'investimento e non solo la spesa considerata (ad esempio, un investimento che ha un coefficiente climatico del 40 % sarebbe di norma incluso con il 100 % dei costi nell'ambito del pilastro "transizione verde").

Figura 4: Inquadramento climatico e ulteriore inquadramento ambientale per Stato membro

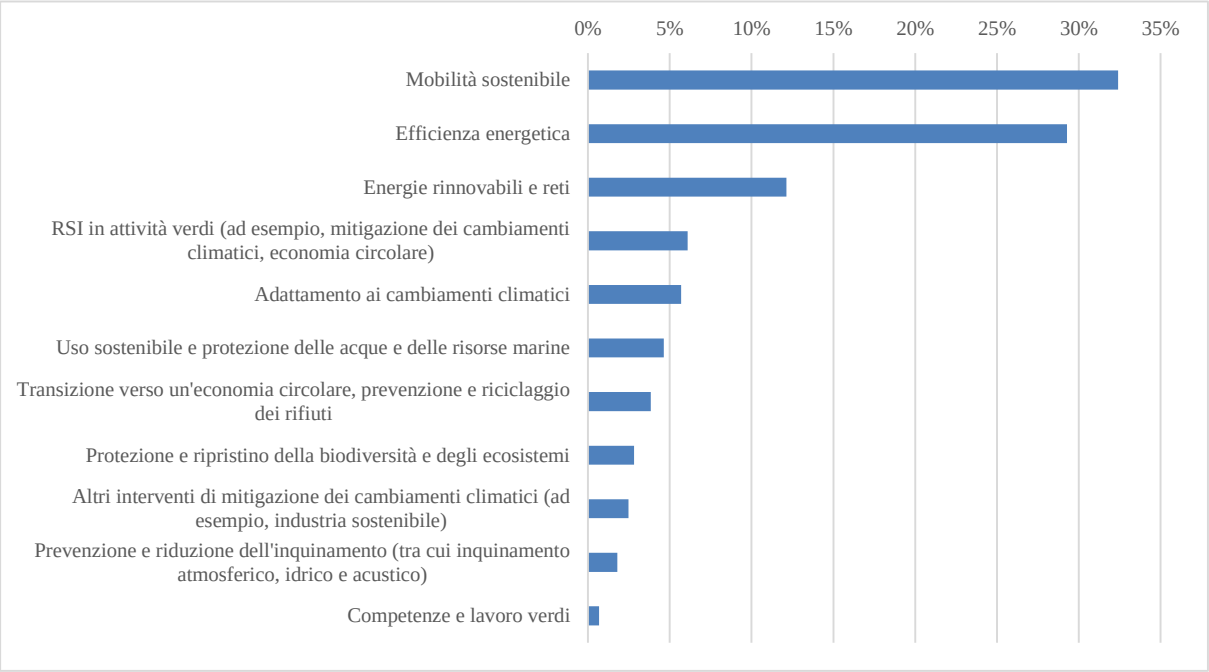


Spesa complessiva per la transizione verde in tutti i PNRR

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza contribuirà a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 e a conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Oltre a contribuire a realizzare gli obiettivi climatici, le misure sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza garantiranno anche progressi verso altri obiettivi ambientali quali la riduzione dell'inquinamento atmosferico, la promozione dell'economia circolare o il ripristino e la protezione della biodiversità, la promozione dell'efficienza energetica e una maggiore diffusione delle fonti energetiche rinnovabili. Secondo la metodologia di rendicontazione per pilastro, si stima che un totale di 224,1 miliardi di EUR di spesa sarà destinato al pilastro della transizione verde (pari al 50 % della spesa totale nei 22 piani).

Nell'ottica dell'approccio a sei pilastri, l'importo complessivo della spesa nell'ambito del pilastro verde può essere ripartito in 11 aree di intervento, come illustrato nella figura 5. Nel complesso, le misure incluse nei PNRR riguardano un'ampia gamma di aree, ad esempio la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e le reti, la biodiversità, l'economia circolare, le competenze e le professioni ecologiche e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Figura 5: Ripartizione della spesa a sostegno della transizione verde (pilastro 1)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro della transizione verde.

Mobilità sostenibile

La mobilità sostenibile rappresenta il 32 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (costo totale di 71,3 miliardi di EUR). Saranno effettuati ingenti investimenti per migliorare e ampliare l'infrastruttura ferroviaria, in particolare sulla rete transeuropea (TEN-T), e per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario moderno. Essi rappresentano un vettore fondamentale per passare a una modalità di trasporto rispettosa dell'ambiente e che può sostenere sia il trasporto di passeggeri che quello di merci. È presente anche un numero più limitato di misure volte a rendere più verdi i settori del trasporto per vie navigabili e dell'aviazione, con investimenti per l'inverdimento dei porti, ad esempio l'installazione di impianti di alimentazione elettrica a terra, e degli aeroporti, con l'elettrificazione dei sistemi di assistenza a terra.

Il PNRR dell'Italia prevede l'attuazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) per complessivi 3 400 km. L'attuazione dell'ERTMS consentirà il trasporto ferroviario transfrontaliero integrato di merci e passeggeri. Gli investimenti nell'ERTMS contribuiscono sia alla transizione verde che a quella digitale.

Una quota significativa degli investimenti è destinata inoltre a migliorare la sostenibilità del trasporto su strada, anche attraverso il sostegno alla realizzazione di infrastrutture e veicoli alimentati da carburanti alternativi e allo sviluppo di trasporti pubblici verdi. Alcuni di questi investimenti sono finalizzati ad aiutare i consumatori nell'acquisto di veicoli a emissioni zero, attraverso incentivi finanziari che contribuiscono a far fronte agli elevati costi iniziali per l'acquisto di veicoli elettrici.

Il piano per la ripresa e la resilienza della Germania aiuterà i cittadini a passare a veicoli elettrici puliti fornendo sostegno finanziario per l'acquisto di 560 000 veicoli decarbonizzati. La misura, che permetterà di ridurre i prezzi di acquisto dei veicoli elettrici, permetterà di dare impulso al mercato. A ciò si aggiungono altre misure, quali il finanziamento dell'installazione di 50 000 punti di ricarica accessibili al pubblico e di altri 400 000 punti di ricarica negli edifici residenziali.

Le riforme del settore dei trasporti rappresentano una parte significativa della maggior parte dei PNRR. Esse intervengono sul quadro normativo generale e prevedono strategie a sostegno della mobilità urbana sostenibile e del trasporto collettivo, nonché misure a sostegno della diffusione di infrastrutture di ricarica o dell'acquisto di veicoli puliti. I piani prevedono anche riforme per introdurre la concorrenza nei servizi portuali e una riforma del settore marittimo e delle vie navigabili interne.

Il PNRR della Romania prevede modifiche normative fondamentali per incentivare il trasporto su strada a zero emissioni, incentivi per i veicoli a emissioni zero e a basse emissioni, programmi di rottamazione per sostituire i veicoli più inquinanti, miglioramenti della governance e dell'efficienza delle imprese statali nei settori dei trasporti, norme e misure di applicazione più rigorose in materia di sicurezza stradale, incentivi per il trasporto urbano sostenibile. Prevede inoltre investimenti significativi per l'acquisizione di materiale rotabile ferroviario aggiornato e a zero emissioni, per l'ammodernamento e il rinnovo delle infrastrutture ferroviarie, in particolare lungo i corridoi TEN-T, per il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle infrastrutture stradali in tratte specifiche della rete centrale TEN-T, miglioramenti della sicurezza stradale e tratte della rete di trasporto sotterraneo nei comuni di Bucarest e Cluj-Napoca.

Efficienza energetica

L'efficienza energetica rappresenta il 29 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (costo totale di 64,4 miliardi di EUR). La maggior parte degli investimenti in questo settore riguarda l'efficienza energetica degli edifici residenziali (costo totale di 28,4 miliardi di EUR), puntando in genere a una riduzione della domanda di energia primaria pari o superiore al 30 %. Alcuni degli investimenti in tale ambito, che comprendono anche misure volte ad affrontare la povertà energetica, sono destinati ai gruppi vulnerabili per i quali i notevoli costi iniziali rendono quasi impossibile investire nell'efficienza energetica delle abitazioni. Le ristrutturazioni di edifici pubblici sono ben rappresentate nella maggior parte dei piani (costo totale di 20,2 miliardi di EUR), ad esempio nelle scuole, nelle palestre e negli edifici storici. Infine sono previsti anche investimenti per la costruzione di nuovi edifici pubblici e privati ad alta efficienza energetica. Oltre agli edifici, gli investimenti nell'efficienza energetica in altri settori contribuiranno alla decarbonizzazione dei processi produttivi nelle PMI, nelle imprese più grandi e negli impianti di teleriscaldamento, ad esempio promuovendo l'integrazione di tecnologie più pulite e più efficienti sotto il profilo energetico per i processi di fabbricazione e la produzione centralizzata di calore per un costo totale di 6,5 miliardi di EUR.

La Spagna finanzierà oltre mezzo milione di interventi di ristrutturazione energetica negli edifici residenziali entro il 2026, che permetteranno di ridurre in media la domanda di energia primaria di almeno il 30 %. Gli investimenti sono integrati da un pacchetto coerente di riforme, che comprende incentivi fiscali e uffici preposti alla ristrutturazione ("sportelli unici") per facilitare gli interventi in tal senso.

Il PNRR del Belgio stimolerà le ristrutturazioni di edifici per renderli efficienti sotto il profilo energetico con un finanziamento complessivo di oltre 1 miliardo di EUR. L'ondata di ristrutturazioni riguarderà più di 200 000 alloggi privati e popolari e più di un milione di m² di edifici pubblici. Il Belgio deve far fronte a significativi interventi di ristrutturazione per conseguire gli obiettivi climatici. Anche le ristrutturazioni finalizzate all'efficienza energetica degli alloggi privati e popolari contribuiranno ad affrontare la povertà energetica.

I piani per la ripresa e la resilienza comprendono diverse riforme volte a incoraggiare la ristrutturazione degli edifici in tutti i settori: edifici privati e pubblici, abitazioni e imprese. Le riforme mirano a erogare un sostegno finanziario per rendere la ristrutturazione più efficiente (ad esempio mediante lo sportello unico) e più rispettosa dell'ambiente. In particolare, prevedono condizioni per la sostituzione di impianti di riscaldamento obsoleti e ne incoraggiano la sostituzione con energie rinnovabili o il teleriscaldamento.

Energie rinnovabili e reti

Nel complesso, la spesa totale stimata per l'energia pulita – energie rinnovabili e reti – rappresenta il 12 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (costo totale di 26,7 miliardi di EUR)[21]. Circa due terzi degli investimenti complessivi in quest'area saranno destinati alle tecnologie rinnovabili, mentre l'importo restante sarà destinato agli investimenti nelle reti e nelle infrastrutture energetiche (come la diffusione dello stoccaggio dell'energia e delle reti intelligenti). Le misure si concentrano sulla costruzione di parchi eolici offshore o onshore (e delle relative infrastrutture, come le isole energetiche), di pannelli fotovoltaici e sulla costruzione di siti industriali che utilizzano energie rinnovabili.

Il piano della Lituania sosterrà le imprese private, gli agricoltori e le comunità dell'energia rinnovabile per l'acquisto e l'installazione di centrali elioelettriche e parchi eolici onshore, unitamente agli impianti di stoccaggio. Sono previsti anche sistemi di energie rinnovabili basate sulla biomassa, nonché impianti per biocombustibili e biometano.

[21] Maggiori dettagli su questa area di intervento sono disponibili nella scheda "Energia pulita" pubblicata nel quadro di valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

15 PNRR prevedono misure dedicate, in tutto o in parte, all'idrogeno, che si stima avrà un ruolo importante per il conseguimento della neutralità climatica nel lungo periodo. In tale contesto, i PNRR degli Stati membri contribuiranno ad aumentare gli investimenti nell'idrogeno rinnovabile e a basse emissioni di carbonio (compreso l'uso dell'energia elettrica proveniente dalla rete, che dovrebbe essere a sua volta decarbonizzata) per almeno 9,3 miliardi di EUR. Molti investimenti previsti nei PNRR riguardano l'intera catena del valore dell'idrogeno, dalla produzione al trasporto, allo stoccaggio e infine all'impiego finale nei settori industriali e dei trasporti dove è più difficile abbattere le emissioni di gas serra.

I PNRR prevedono anche riforme del quadro strategico a sostegno delle energie rinnovabili, quali l'adozione di nuovi regimi di sostegno o la proroga di quelli esistenti o la semplificazione delle procedure amministrative, come la concessione di permessi o la pianificazione territoriale per facilitarne la diffusione. Le riforme previste nei PNRR mirano in generale a creare un contesto normativo stabile e adeguate sinergie tra gli investimenti pubblici e privati.

I PNRR prevedono anche riforme specifiche volte a razionalizzare il funzionamento efficiente dei mercati dell'energia elettrica e lo sviluppo di nuovi impianti per la produzione di energia a partire da fonti rinnovabili per conseguire gli obiettivi stabiliti nei piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC). Le riforme previste nei PNRR accelereranno lo sviluppo di nuovi impianti per la produzione di energia a partire da fonti rinnovabili al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti nel PNEC, in particolare agevolando l'autorizzazione dei progetti in materia di energie rinnovabili e potenziando i meccanismi di sostegno finanziario. I PNRR prevedono anche riforme specifiche volte a razionalizzare il funzionamento efficiente dei mercati dell'energia elettrica, in particolare per facilitare lo sviluppo di un sistema energetico più flessibile. Ciò è essenziale per sostenere l'elevata quota di energie rinnovabili prevista. Diversi PNRR prevedono riforme della legislazione relativa al mercato dell'energia elettrica onde consentire, in particolare, la diffusione di reti, lo stoccaggio dell'energia e la gestione della domanda e aumentare l'affidabilità del sistema. Le riforme miglioreranno inoltre la concorrenza sul mercato e contribuiranno a creare un contesto normativo stabile. In ultima istanza, queste riforme contribuiranno a rendere il mercato dell'energia più affidabile e autosufficiente in Europa e in grado di far fronte alla crescente domanda di energia.

Per sostenere e agevolare la diffusione dell'idrogeno rinnovabile, la Romania modificherà il quadro legislativo e normativo esistente, concentrandosi sui settori dei trasporti e dell'energia (gas ed elettricità). La riforma, che prevede l'adozione di una strategia e di un piano d'azione nazionali per l'idrogeno, eliminerà tutti gli ostacoli legislativi e amministrativi allo sviluppo della tecnologia dell'idrogeno rinnovabile e contribuirà al conseguimento dei futuri obiettivi nazionali ed europei per la produzione, lo stoccaggio, il trasporto e l'uso dell'idrogeno rinnovabile entro il 2030.

Biodiversità, economia circolare, risorse idriche sostenibili e prevenzione e controllo dell'inquinamento

I piani per la ripresa e la resilienza comprendono misure pertinenti per le politiche ambientali, principalmente in quattro settori: biodiversità ed ecosistemi; economia circolare, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti; risorse idriche e marine; prevenzione e riduzione dell'inquinamento. Le quattro politiche in parola rappresentano il 13 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (spesa totale di 28,8 miliardi di EUR).

Per quanto concerne la biodiversità, le misure riguardano la conservazione della biodiversità terrestre e marina, il ripristino degli ecosistemi e delle infrastrutture verdi, la connettività ecologica incentrata su soluzioni basate sulla natura, la gestione sostenibile delle foreste, nonché la lotta contro le specie esotiche invasive.

L'Irlanda finanzierà, ad esempio, il ripristino delle torbiere, una misura potenzialmente in grado di promuovere e incoraggiare il ritorno della flora e della fauna in queste zone. Secondo le stime del piano irlandese, nell'arco di 30 anni si dovrebbero evitare 3,3 milioni di tonnellate di emissioni di CO2 grazie all'attuazione delle misure di risanamento rafforzate.

Per quanto concerne l'economia circolare e la gestione dei rifiuti, i PNRR prevedono investimenti relativi sia ad azioni a breve termine che ad attività di R&S. Tra gli esempi figurano investimenti volti ad aumentare la circolarità di settori specifici, quali le materie plastiche, l'edilizia o il tessile, mentre le attività di R&S mirano a sviluppare soluzioni a lungo termine per la riduzione dei rifiuti della plastica e la promozione della bioeconomia. Molti investimenti e riforme sono finalizzati a migliorare la gestione dei rifiuti mediante l'ammodernamento degli impianti di cernita e di gestione dei rifiuti, prestando particolare attenzione al trattamento dei rifiuti organici. Ad esempio, diversi Stati membri si sono impegnati a migliorare il quadro legislativo nazionale per promuovere un'economia più circolare tassando il collocamento in discarica o l'incenerimento dei rifiuti e promuovendo il riutilizzo delle apparecchiature elettriche o dei contenitori di plastica per alimenti.

Il Belgio finanzierà interventi per ridurre al minimo i rifiuti radioattivi generati durante la disattivazione delle centrali nucleari belghe attraverso la dimostrazione di tecniche di decontaminazione.

L'Italia intende adottare un programma nazionale per l'economia circolare e uno per la gestione dei rifiuti. Al fine di sostenere e incentivare le pratiche di riciclaggio, l'Italia introdurrà un nuovo sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti e adotterà una revisione della tassazione ambientale per rendere il riciclaggio meno costoso rispetto al collocamento in discarica. Il piano introduce inoltre un sostegno tecnico alle autorità locali per assisterle negli appalti nel settore della gestione dei rifiuti, come l'elaborazione di piani in materia di rifiuti o la trasparenza delle procedure di appalto pubblico.

Per quanto concerne l'uso sostenibile e la protezione dell'acqua, una parte significativa delle misure si concentra sulla gestione delle risorse idriche, prevedendo anche dispositivi di misurazione per l'estrazione di acqua, combinando in tal modo obiettivi climatici e digitali. Tra gli altri tipi di gestione delle acque figurano misure mirate all'approvvigionamento di acqua potabile sicura, pulita e abbondante, nonché allo smaltimento delle acque reflue. Alcune misure riguardano anche il miglioramento della resa dell'irrigazione. Le misure di prevenzione e riduzione dell'inquinamento riguardano la realizzazione di zone a basse emissioni o la riduzione dell'inquinamento nei porti.

Adattamento ai cambiamenti climatici

Le misure di adattamento ai cambiamenti climatici nelle attività verdi rappresentano circa il 6 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (spesa totale stimata di 12,5 miliardi di EUR). Le misure previste nei piani riguardano principalmente la mitigazione dei rischi di alluvioni, la gestione delle foreste e la prevenzione degli incendi.

Cipro, essendo un paese particolarmente vulnerabile agli effetti dei cambiamenti climatici, prevede misure di protezione e prevenzione contro le inondazioni e gli incendi boschivi. Prevede altresì un piano d'azione per la gestione delle risorse idriche con misure di adattamento. Le misure contro le inondazioni e le misure di raccolta delle acque creeranno nuove infrastrutture o miglioreranno le attuali infrastrutture per la protezione dalle inondazioni. Nel complesso, il paese si propone di migliorare l'uso dell'acqua e aumentare la sicurezza e il funzionamento sostenibile delle infrastrutture idriche. Sono previste inoltre misure per migliorare la capacità di risposta del paese agli incendi boschivi, mediante la fornitura di veicoli e attrezzature antincendio, con l'ambizione di ridurre il rischio e la propagazione degli incendi boschivi e di rafforzare la protezione dai rischi cui sono esposti i cittadini, le infrastrutture e le foreste a seguito di tali eventi.

La Grecia prevede una misura specifica per proteggere una serie di siti e monumenti del patrimonio culturale, attraverso l'attuazione di progetti mirati e la costruzione di infrastrutture su misura per la prevenzione dei rischi climatici specifici e dei pericoli associati connessi ai cambiamenti climatici.

Altri investimenti legati al clima (RSI, competenze e professioni ecologiche e decarbonizzazione dell'industria)

Molti PNRR prevedono misure in materia di RSI nelle attività verdi, che rappresentano il 6 % della spesa totale nell'ambito del pilastro della transizione verde (spesa totale stimata di 13,4 miliardi di EUR) che riguardano, ad esempio, la produzione di energia da idrogeno verde, la cattura e lo stoccaggio del carbonio, l'economia circolare e il settore aerospaziale, con particolare attenzione alle emissioni basse e nulle.

I PNRR prevedono anche riforme relative alle competenze e professioni ecologiche (1,5 miliardi di EUR). Riguardano investimenti che contribuiscono a iniziative di riqualificazione e miglioramento del livello delle competenze, nonché riforme volte a sviluppare e attuare

nuove misure mirate di politica attiva dell'occupazione per le esigenze della transizione verde. Tra queste figurano il sostegno all'occupazione, le politiche in materia di istruzione e altre politiche attive del mercato del lavoro.

La Croazia, che intende adottare nuovi quadri per stimolare l'occupazione legata alla transizione verde, attraverso sovvenzioni per tirocini verdi, incentivi all'assunzione e sovvenzioni per il lavoro autonomo nelle attività ecologiche, utilizzerà voucher per le competenze a favore dei disoccupati di lungo periodo e delle persone meno impiegabili appartenenti a gruppi vulnerabili, al fine di dotarle, tra l'altro, di competenze verdi.

La Spagna intende adottare un piano d'azione contro la disoccupazione giovanile, che introdurrà tre programmi innovativi rivolti ai giovani in cerca di occupazione, tra cui tirocini lavorativi nell'ambito di seminari delle scuole pubbliche, una prima esperienza professionale nelle pubbliche amministrazioni e opportunità professionali per i giovani ricercatori.

I PNRR prevedono inoltre ulteriori investimenti volti a mitigare i cambiamenti climatici (5,4 miliardi di EUR), ma non inclusi nelle categorie sopra elencate, come l'imposizione di tasse sulle emissioni industriali, l'entrata in vigore di ampi piani nazionali d'azione per il clima, l'elaborazione di quadri normativi per i mercati dell'idrogeno e della CO2 e la promozione dell'agricoltura biologica.

Il principio "non arrecare un danno significativo"

Il principio "non arrecare un danno significativo" è una caratteristica progettuale fondamentale del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto garantisce che il dispositivo si traduca in piani ambiziosi che contribuiscono alla transizione verde e a una ripresa sostenibile, evitando nel contempo la dipendenza da risorse e attività non sostenibili. Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che nessuna misura inclusa in un PNRR possa arrecare un danno significativo a nessuno dei sei obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento sulla tassonomia. I sei obiettivi ambientali sono: la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la transizione verso un'economia circolare, la prevenzione e riduzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Per ciascuna misura, lo Stato membro ha effettuato e presentato nel piano un'autovalutazione dettagliata alla luce del principio "non arrecare un danno significativo" basata sui pertinenti orientamenti tecnici[22] pubblicati dalla Commissione per garantire che le misure previste dal piano non arrechino un danno significativo a nessuno dei sei obiettivi ambientali. L'autovalutazione è servita da base per la valutazione dei piani da parte della Commissione alla luce del principio sopracitato. Per diverse misure, la Commissione ha tenuto ampie discussioni con gli Stati membri per determinare e valutare la conformità al principio "non arrecare un danno significativo" prima dell'approvazione dei piani e per individuare le condizioni specifiche necessarie per garantire il rispetto dello stesso.

[22] C(2021) 1054 final.

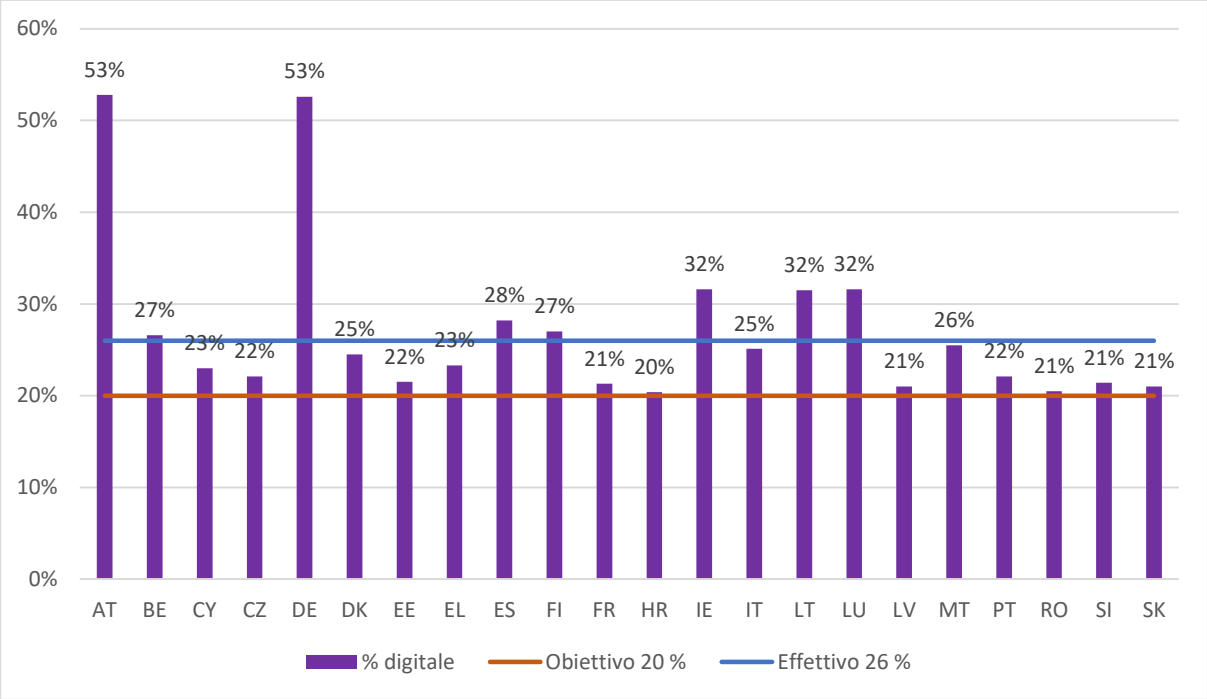
La decisione di esecuzione del Consiglio che approva i piani nazionali per la ripresa e la resilienza prevede traguardi e obiettivi dettagliati per verificare l'attuazione del piano. Le erogazioni nell'ambito del dispositivo saranno subordinate al conseguimento soddisfacente di tali fasi di attuazione. Le decisioni di esecuzione del Consiglio includono specifiche disposizioni del principio "non arrecare un danno significativo" nei traguardi e negli obiettivi che corrispondono a diverse misure (ad esempio, misure nei settori delle ristrutturazioni energetiche; produzione di energia; gestione delle risorse idriche; trasporti; sostegno alla decarbonizzazione; regimi orizzontali e strumenti finanziari). Tali disposizioni garantiscono che gli Stati membri siano tenuti a fornire prove per soddisfare le condizioni del principio in parola per un determinato traguardo o obiettivo.

3.3. Contributo del dispositivo alla trasformazione digitale (pilastro 2)

Obiettivo digitale

Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che almeno il 20 % della dotazione totale di ciascun PNRR sostenga gli obiettivi digitali. Le riforme e gli investimenti proposti dagli Stati membri hanno superato l'obiettivo del 20 %; la spesa digitale totale nei piani adottati ammonta a 117 miliardi di EUR, pari a circa il 26 % della dotazione totale del piano calcolata secondo la metodologia per la marcatura digitale[23].

Figura 6: Contributo agli obiettivi digitali come quota del PNRR

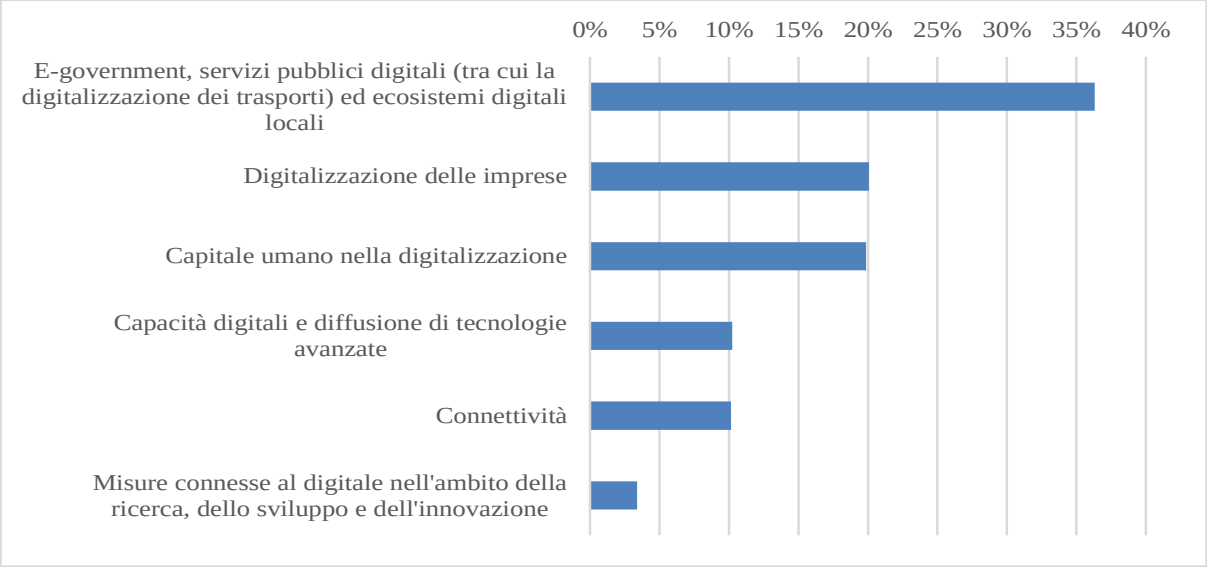


[23] I PNRR dovevano specificare e giustificare in che misura ciascuna misura contribuisca pienamente (100 %), in parte (40 %) o non abbia alcun impatto (0 %) sugli obiettivi digitali, utilizzando l'allegato VII del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. La combinazione dei coefficienti con le stime dei costi di ciascuna misura consente di calcolare in che misura i piani contribuiscano all'obiettivo digitale.

Trasformazione digitale

I PNRR prevedono una serie di misure a sostegno del pilastro della trasformazione digitale, quali la diffusione di reti 5G e ad altissima capacità, lo sviluppo delle competenze digitali per la popolazione e la forza lavoro, l'integrazione delle tecnologie digitali nei processi governativi, il sostegno alla digitalizzazione delle PMI nonché la R&S e la diffusione di tecnologie avanzate**.** Secondo la metodologia di rendicontazione per pilastro, una spesa totale di quasi 130 miliardi di EUR è destinata al pilastro della trasformazione digitale (il 29 % della spesa totale nei 22 piani). Oltre un terzo della spesa digitale è destinato alla digitalizzazione dei servizi pubblici, compresa la digitalizzazione dei trasporti (il 36 %, pari a 47 miliardi di EUR), seguito da misure a sostegno della digitalizzazione delle imprese (il 20 %, pari a 26 miliardi di EUR) e del capitale umano (il 20 %, pari a 26 miliardi di EUR) (cfr. figura 7).

Figura 7: Ripartizione della spesa a sostegno della trasformazione digitale (pilastro 2)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro della trasformazione digitale.

E-government e servizi pubblici digitali

Le misure a sostegno della digitalizzazione dei servizi pubblici e dell'e-government rappresentano oltre un terzo della spesa digitale finanziata dal dispositivo per i 22 PNRR adottati (47 miliardi di EUR, pari al 36 % del pilastro della trasformazione digitale). Tali misure mirano a modernizzare e migliorare i processi della pubblica amministrazione, al fine di renderli di più facile uso, orientati ai cittadini e interoperabili e di promuovere l'accesso e l'adozione dei servizi pubblici digitali da parte dei cittadini e delle imprese. Molti PNRR prevedono riforme volte a introdurre o migliorare soluzioni di e-government, tra cui la diffusione dell'identificazione elettronica, a garantire l'interoperabilità delle piattaforme digitali pubbliche e a migliorare la raccolta e la gestione dei dati.

Il piano della Croazia prevede un investimento per consentire ai cittadini di utilizzare facilmente i servizi pubblici online sui loro smartphone tramite la creazione di una piattaforma digitale di servizi elettronici mobili. Il piano promuove l'uso delle firme elettroniche nell'interazione dei cittadini con la pubblica amministrazione e prevede un investimento per la diffusione in Croazia della carta d'identità digitale per consentire agli utenti che ne dispongono di firmare documenti su piattaforme mobili. Il PNRR della Croazia prevede anche una misura volta a istituire uno "sportello unico" per armonizzare e centralizzare il sistema di helpdesk di tutti i servizi online delle pubbliche amministrazioni, al fine di consentire una migliore comunicazione con le pubbliche amministrazioni, un accesso più rapido alle informazioni e la possibilità di inviare riscontri e valutare la qualità dell'interazione con i dipendenti pubblici.

Una serie di PNRR prevede investimenti volti a integrare tecnologie avanzate (come il cloud governativo) nei processi dell'amministrazione pubblica, nonché a rafforzare la capacità del settore pubblico in materia di cibersicurezza. I cloud governativi dovrebbero semplificare l'interazione dei cittadini con le autorità pubbliche riducendo i tempi di elaborazione delle informazioni, abbassando i costi dei servizi pubblici e rafforzando la sicurezza dei dati sensibili. Una serie di piani tiene anche in debita considerazione il rafforzamento della capacità dello Stato in materia di cibersicurezza, posto che i reati informatici hanno dimostrato la potenzialità di bloccare servizi pubblici critici.

Il piano della Grecia prevede una componente dedicata alla trasformazione digitale degli enti pubblici, che comprende strategie di ampia portata in materia di cibersicurezza e di governance dei dati, nonché un uso esteso di tecnologie avanzate, come il cloud computing e i big data.

Il PNRR di Malta prevede un investimento per digitalizzare ulteriormente la direzione maltese della marina mercantile sviluppando una serie di strumenti e sistemi informatici (tra cui il sistema di gestione dei documenti, compresa la digitalizzazione di 15 000 fascicoli fisici di spedizione, il sistema di gestione delle navi, un'interfaccia marittima digitale, il sistema di gestione dei marittimi e lo strumento di analisi marittima). Gli investimenti nei servizi digitali e in un'infrastruttura basata sul cloud contribuiranno a garantire pratiche normative più efficienti e a migliorare le operazioni interne, i rapporti con i clienti e l'amministrazione all'interno della direzione, in un settore di fondamentale importanza per l'economia maltese.

Molti PNRR contengono misure per la digitalizzazione dei sistemi sanitari nazionali, tra cui l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei servizi di telemedicina, il consolidamento di registri sanitari nazionali frammentati e la garanzia dell'interoperabilità e della sicurezza delle piattaforme sanitarie digitali.

Il piano della Slovenia prevede misure volte a integrare nuovi servizi digitali nell'assistenza sanitaria, promuovere l'uso delle tecnologie dell'informazione per comunicare con i pazienti e i portatori di interessi, introdurre un monitoraggio della qualità basato su dati in tempo reale, migliorare la pianificazione delle capacità e della gestione dei pazienti e migliorare la pianificazione delle strutture ospedaliere, dei servizi medici e del fabbisogno di materiali.

La digitalizzazione dei servizi pubblici riguarda diverse aree di intervento e crea sinergie con gli altri cinque pilastri sostenuti dal dispositivo. Ad esempio, sostenendo il pilastro verde, alcuni investimenti testimoniano il ruolo fondamentale della digitalizzazione per rendere i sistemi di trasporto dell'UE più sostenibili e resilienti, ad esempio attraverso tecnologie per sistemi di trasporto intelligente (STI), strumenti di gestione della mobilità urbana, sistemi multimodali di biglietteria e di informazione dei passeggeri e l'estensione della copertura del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario.

Il PNRR della Finlandia finanzia il progetto Digirail volto a introdurre il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario sull'intera rete ferroviaria nazionale entro il 2040, unitamente al futuro sistema di comunicazione mobile ferroviario basato sul 4G e sul 5G.

Capitale umano nella digitalizzazione

I PNRR prevedono un'ampia gamma di misure a sostegno dello sviluppo delle competenze digitali, per un costo totale stimato di 26 miliardi di EUR, pari al 20 % del pilastro della trasformazione digitale. La maggior parte dei piani prevede misure volte ad aumentare i livelli di competenze digitali nella popolazione in generale e nella forza lavoro. Alcuni piani prevedono anche misure volte a promuovere competenze digitali avanzate e a formare i professionisti delle TIC, con lo sviluppo di moduli di formazione sulle tecnologie digitali avanzate per l'istruzione superiore e la formazione professionale. La pandemia di COVID-19 ha messo in luce la necessità di digitalizzare l'istruzione e una serie di PNRR prevede misure in tal senso.

Il PNRR del Portogallo prevede di investire in una "Accademia digitale", che offrirà una formazione personalizzata alla forza lavoro portoghese per aumentare il numero di lavoratori dotati di competenze digitali. In totale 800 000 partecipanti riceveranno una diagnosi personalizzata dei rispettivi bisogni di competenze digitali e seguiranno una formazione mirata in materia.

Il PNRR della Lettonia prevede una misura volta ad aumentare in modo significativo il numero di specialisti con competenze digitali avanzate. La misura consiste nello sviluppo di circa 20 moduli di formazione sulle competenze digitali avanzate per tecnologie di punta quali il calcolo quantistico, il calcolo ad alte prestazioni e le tecnologie del linguaggio. I moduli di formazione saranno inclusi nei programmi di istruzione superiore (laurea di primo livello, laurea magistrale e dottorato) nonché nei programmi educativi per i professionisti delle imprese. L'investimento finanzierà la partecipazione di 3 000 persone a tali moduli.

Il PNRR dell'Irlanda comprende una misura a sostegno della trasformazione digitale nel sistema irlandese di istruzione e formazione a tutti i livelli (scuole, terziario, apprendimento permanente), integrando le competenze digitali fondamentali in tutti i contesti con l'obiettivo di prevenire il rischio del divario digitale.

Digitalizzazione delle imprese

Tutti i PNRR adottati prevedono misure a sostegno della digitalizzazione delle imprese, per un totale di 26 miliardi di EUR, pari al 20 % del pilastro della trasformazione digitale. Le misure in quest'area comprendono riforme fondamentali, le più importanti delle quali sono volte a semplificare le procedure amministrative per le imprese e a gettare le basi per un contesto imprenditoriale digitale, con interventi nell'ambito della creazione e della registrazione digitale delle imprese, della fiducia e della cibersicurezza. Si prevede che tali misure aumenteranno il livello di fiducia nell'adozione delle tecnologie digitali, con una ricaduta positiva sia sulla loro diffusione che sull'intensità del loro utilizzo. Anche le riforme relative alla digitalizzazione della fatturazione dovrebbero avere un impatto positivo sulla digitalizzazione delle imprese.

La Germania attuerà la legge sull'accesso online e la modernizzazione dei registri, che dovrebbero ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, in particolare per le PMI. Tali riforme spianano la strada all'introduzione e all'effettiva applicazione del principio "una tantum" tramite strumenti digitali.

La Spagna adotterà spazi di sperimentazione normativa per regolamentare l'uso dell'intelligenza artificiale, comprese azioni legislative sull'uso dei dati, la tutela della vita privata e le questioni etiche.

Una serie di piani prevede investimenti a sostegno dell'integrazione di tecnologie digitali avanzate nei processi produttivi delle imprese (ad esempio automazione, intelligenza artificiale). Il sostegno può essere erogato in varie forme, quali un sostegno generale che prevede ad esempio servizi di coaching e consulenza (anche attraverso poli europei dell'innovazione digitale), prestiti, sovvenzioni o crediti d'imposta per l'acquisto di beni materiali (macchinari/attrezzature tecniche) e immateriali (software/formazione) o misure strutturali (tra cui spazi di sperimentazione normativa[24]). Inoltre diversi piani prevedono investimenti specifici per dominio (ad esempio per nuovi processi in attività commerciali) e investimenti specifici per settore (ad esempio per il turismo o il settore automobilistico/settore dell'approvvigionamento).

Il piano dell'Austria prevede un solido pacchetto di misure volte a sostenere e agevolare la digitalizzazione delle imprese. In particolare, il piano prevede investimenti mirati per aiutare le PMI ad adottare le tecnologie digitali, la cui assenza si è rivelata un ostacolo alla crescita della produttività.

Il piano della Danimarca contiene misure volte a promuovere la digitalizzazione delle PMI prorogando l'attuale regime "SME: Digital", che fornisce sovvenzioni alle PMI per

[24] Uno spazio di sperimentazione normativa è un quadro istituito da un regolatore del settore finanziario per consentire la sperimentazione su piccola scala e in condizioni reali di innovazioni da parte di aziende private in un ambiente controllato sotto la supervisione del regolatore.

digitalizzare le attività ed espandere l'uso di tecnologie nuove e avanzate e soluzioni di commercio elettronico.

L'Italia ha riorganizzato e riformato una serie di misure esistenti nel cosiddetto regime "Transizione 4.0", che prevede un credito d'imposta per le imprese che investono in beni materiali (macchinari digitali e automatizzati) e immateriali (software) nell'ambito di Industria 4.0, con l'obiettivo di promuovere la modernizzazione e la digitalizzazione del settore produttivo.

Nel complesso, sia le grandi che le piccole imprese beneficiano di investimenti a sostegno della digitalizzazione. Tuttavia, la maggior parte dei piani prevede misure rivolte specificamente alle PMI, dal momento che le piccole imprese incontrano maggiori problemi per l'adozione delle tecnologie digitali.

Connettività

La grande maggioranza dei PNRR prevede investimenti nella connettività, che rappresentano un costo stimato di 13 miliardi di EUR, pari al 10 % del pilastro della trasformazione digitale. Essi riguardano un'ampia gamma di interventi i cui obiettivi contribuiranno alla diffusione di reti fisse e senza fili ad altissima capacità, in linea con gli obiettivi dell'UE per il decennio digitale, al fine di garantire che entro il 2025 tutte le famiglie europee abbiano accesso alla copertura Internet ad alta velocità e che entro il 2030 abbiano accesso alla connettività gigabit. Molti PNRR prevedono investimenti a sostegno della diffusione di reti 5G o fisse ultraveloci o ad altissima capacità per ridurre il divario digitale.

Tramite il programma "Broadband Austria 2030", il PNRR dell'Austria prevede investimenti in reti gigabit per raggiungere la metà delle famiglie austriache con connessioni idonee al gigabit e una velocità di scaricamento e caricamento di almeno 100 Mbit/s, nonché la diffusione di una nuova connettività gigabit simmetrica, che andrà a beneficio soprattutto delle regioni rurali.

Il PNRR della Croazia finanzierà lo sviluppo di infrastrutture a banda larga in zone in cui l'interesse commerciale è insufficiente, con l'obiettivo di ridurre il divario digitale in Croazia e raggiungere 700 000 residenti di tali zone.

Alcuni PNRR prevedono anche investimenti per l'installazione di infrastrutture in fibra ottica negli edifici e investimenti con una possibile dimensione transfrontaliera, come quelli nei corridoi 5G e nei cavi sottomarini in fibra. Inoltre diversi PRR comprendono anche riforme di accompagnamento in linea con le migliori pratiche per l'introduzione tempestiva del 5G e della banda larga veloce, come previsto nel "pacchetto di strumenti per la connettività"[25]. Tali riforme dovrebbero facilitare gli investimenti nelle reti ad altissima

[25] Cfr. la raccomandazione della Commissione, del 18 settembre 2020, relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per ridurre i costi di installazione di reti ad altissima capacità e garantire un

capacità da parte degli operatori privati, in particolare eliminando inutili ostacoli amministrativi agli investimenti nelle reti, accelerando le procedure di rilascio delle licenze per gli investimenti nella diffusione delle reti ad altissima capacità senza fili e fisse, nonché riducendo i costi di installazione e agevolando i processi di installazione delle reti.

Il PNRR di Cipro finanzierà l'installazione di nuovi cavi sottomarini per collegare Cipro al sistema greco, tramite il quale il paese avrà accesso ad alcuni dei più importanti collegamenti Internet della regione e migliorerà la connettività sull'isola.

Il PNRR dell'Italia finanzierà cinque misure che dovrebbero contribuire alla rete nazionale di telecomunicazioni ultraveloci e 5G su tutto il territorio nazionale: Italia 1 Giga, Italia 5G, Scuola connessa, Sanità connessa e Collegamento isole minori.

Per quanto riguarda le riforme di accompagnamento, i piani dell'Austria e della Grecia, che sono in linea con il pacchetto di strumenti per la connettività, comprendono, ad esempio, riforme volte a semplificare le procedure per la diffusione della banda larga, in particolare eliminando inutili ostacoli amministrativi, accelerando le procedure di concessione delle licenze e riducendo i costi di installazione.

R&S digitale, capacità digitali e diffusione di tecnologie avanzate

La maggior parte dei PNRR prevede misure a sostegno della ricerca e dello sviluppo nelle tecnologie digitali e/o investimenti nelle capacità digitali e nella diffusione di tecnologie avanzate, per un totale di circa 18 miliardi di EUR, pari a circa il 14 % del contributo totale al pilastro della transizione digitale. Tali misure consistono principalmente in investimenti in attività di RSI in settori quali la microelettronica, il cloud, la cibersicurezza e l'intelligenza artificiale, nonché in infrastrutture, tra cui in particolare i supercomputer e le reti di comunicazione quantistica. Tali investimenti saranno realizzati in alcuni casi nell'ambito di progetti multinazionali (cfr. la sezione seguente). Alcuni PNRR prevedono inoltre riforme volte a integrare tali investimenti per adeguare gli strumenti strategici di R&I e sostenere meglio lo sviluppo di questi settori tecnologici, o il quadro giuridico e amministrativo (in particolare per quanto riguarda la governance e la gestione dei dati) al fine di consentire l'adozione delle tecnologie corrispondenti.

Il piano della Germania prevede un'iniziativa europea transfrontaliera su vasta scala per investire nella prossima generazione di servizi e infrastrutture cloud, per promuovere la diffusione industriale di soluzioni cloud e erge intelligenti e altamente innovative e sicure, efficienti sotto il profilo energetico e pienamente conformi alla protezione dei dati.

Il PNRR dell'Austria finanzierà infrastrutture di ricerca e collaborazioni al fine, tra l'altro, di ampliare la base di conoscenze per lo sviluppo (ulteriore) di concetti tecnologici nonché di hardware e software per il calcolo quantistico, la simulazione e la comunicazione.

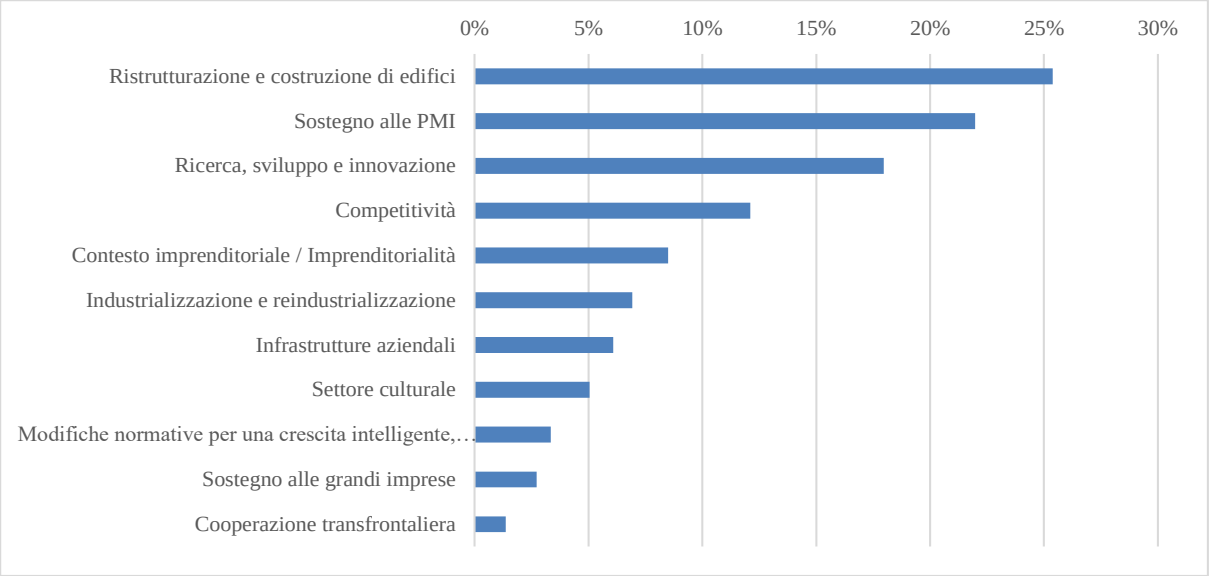
accesso allo spettro radio 5G tempestivo e favorevole agli investimenti al fine di promuovere la connettività a sostegno della ripresa economica dalla crisi di COVID-19 nell'Unione (C(2020) 6270 final).

Belgio, Spagna e Slovenia finanzieranno la digitalizzazione dei settori culturale e dei media. Investimenti significativi garantiranno agli operatori culturali e dei media strumenti tecnologici per la digitalizzazione, sostenendo e promuovendo la trasformazione digitale delle principali istituzioni culturali e aumentando così l'accessibilità del patrimonio culturale.

3.4. Contributo del dispositivo a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (pilastro 3)

Le misure che contribuiscono al pilastro della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva riguardano oltre mille misure dei 22 PNRR, per un totale di circa 223 miliardi di EUR. Tali misure riguardano settori molto diversi, dal sostegno alle PMI per la ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, alle riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale o la competitività. Prevedono inoltre ingenti investimenti a sostegno di una crescita intelligente e sostenibile, come nel caso dei finanziamenti erogati dalla Spagna per la digitalizzazione e l'innovazione (3 miliardi di EUR), dall'Italia per la Transizione 4.0 (10,8 miliardi di EUR) e dal Portogallo per la capitalizzazione della banca nazionale di promozione *Banco Nacional de Fomento* (1,5 miliardi di EUR). Tali misure riguardano anche un'ampia varietà di riforme, in particolare in settori fondamentali del mercato unico, come le professioni regolamentate (Portogallo, Croazia), lo status di artisti e professionisti culturali (Repubblica ceca, Grecia, Spagna o Romania), la proprietà intellettuale (Italia, Grecia), la vigilanza del mercato (Italia), l'insolvenza (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Slovacchia) e gli appalti pubblici (Italia, Grecia, Slovacchia, Slovenia, Romania e Lettonia).

Figura 8: Ripartizione della spesa a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (pilastro 3)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

RSI

Tutti i PNRR prevedono misure relative alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, per un totale di 44 miliardi di EUR[26]. L'importo degli investimenti in R&I rappresenta di norma tra il 4 % e il 13 % della dotazione di sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza di uno Stato membro, con alcuni outlier al di sotto o al di sopra di tale intervallo e una media del 10 % circa.

Diversi PNRR prevedono sia investimenti sia riforme che possono avere un reale impatto trasformativo sullo sviluppo del sistema di R&I degli Stati membri, definendone la struttura per gli anni a venire. Ad esempio, in diversi Stati membri dell'Europa dell'est e meridionale, che combinano sovvenzioni elevate a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e una bassa intensità di R&S, gli investimenti inclusi nei PNRR corrispondono a oltre un anno di investimenti pubblici (pre-COVID) in R&I. Inoltre in molti di questi paesi tali investimenti sono legati a importanti riforme politiche in materia di R&I. Le riforme proposte hanno in molti casi l'obiettivo di ridurre la frammentazione del sistema di ricerca scientifica attraverso il consolidamento degli istituti di ricerca o di aumentare l'attrattiva delle carriere nella ricerca in istituzioni pubbliche attraverso modifiche alle politiche di assunzione, retribuzione e gestione delle carriere.

Il PNRR della Slovacchia prevede una riforma che favorirà la concentrazione delle capacità di istruzione e ricerca di eccellenza, raggruppando le università in unità più grandi. La riforma dovrebbe inoltre consentire di intensificare la cooperazione tra gli organismi di ricerca accademica e le imprese.

Il PNRR della Croazia prevede un programma di riforme volto a rafforzare la base scientifica pubblica, introducendo un nuovo sistema di finanziamento basato sui risultati delle università e degli organismi pubblici di ricerca e migliorando l'attrattiva delle carriere nella ricerca nonché rivedendo il quadro di avanzamento di carriera dei ricercatori.

Le riforme mirano inoltre a ridurre gli oneri amministrativi connessi all'accesso ai finanziamenti pubblici per le attività di R&I e a sostenere il trasferimento di conoscenze e tecnologie (dagli istituti di ricerca pubblici alle imprese private) attraverso la creazione di entità adeguate (uffici, agenzie) e l'eliminazione degli ostacoli alla collaborazione tra università e imprese. Da ultimo, ma non in ordine di importanza, le riforme incluse nei PNRR mirano anche a migliorare il coordinamento tra i diversi livelli di governance delle politiche in materia di R&I e in materia di istruzione, in modo da rispondere alle esigenze in termini di competenze e migliorare l'occupabilità, in particolare quella giovanile.

Un gran numero di PNRR prevede investimenti tematici in R&I che consentiranno di mobilitare le capacità di R&I al fine di accelerare la transizione verde e digitale e rafforzare la resilienza, in linea con le agende a livello dell'UE (circa il 37 % e il 22 % del costo stimato delle misure connesse alla RSI è stato infatti inquadrato come un costo che contribuisce

[26] Comprendono misure riguardanti la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione in generale, nonché misure riguardanti specificamente la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione in relazione alla transizione verde o digitale.

rispettivamente agli obiettivi verdi e digitali). Questi investimenti tematici consisteranno principalmente nell'erogazione di un sostegno finanziario alle attività e alle infrastrutture di R&I. Alcuni Stati membri hanno inoltre previsto investimenti a sostegno dei partenariati Orizzonte Europa e il finanziamento di progetti di eccellenza che hanno ricevuto il "marchio di eccellenza" nell'ambito di Orizzonte Europa.

Il PNRR della Danimarca mira a fornire ai settori pubblico e privato incentivi per promuovere la R&S, in particolare nel settore delle tecnologie verdi innovative, attraverso l'istituzione di quattro partenariati pubblico-privato denominati "partenariati verdi" per sviluppare soluzioni atte a ridurre le emissioni in quattro ambiti di intervento problematici in tal senso (trasporti, agricoltura, alimentazione e rifiuti).

Sostegno alle imprese (comprese le PMI, accesso ai finanziamenti e agli strumenti finanziari)

La maggior parte dei PNRR (19 su 22) prevede misure per erogare un sostegno diretto alle PMI, per un importo di 44 miliardi di EUR, pari a circa il 22 % della spesa totale stimata per il pilastro 3[27]. Tuttavia le PMI beneficeranno anche di un insieme più vasto di misure con un obiettivo strategico più ampio. Ad esempio, inviti a presentare progetti a sostegno della R&I nei settori verde e digitale, strumenti finanziari aperti a tutte le imprese, riforme del contesto imprenditoriale con un impatto sulle PMI e sulle imprese più grandi, o misure di ampia portata come la digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, che avranno un impatto positivo sull'operatività e sui costi di molte PMI ma non saranno limitate a queste ultime. Tenendo conto di queste misure aggiuntive, tutti i PNRR prevedono misure pertinenti per le PMI, con una spesa totale stimata di circa 109 miliardi di EUR, pari a quasi il 24 % della spesa totale stimata[28].

Nel complesso, l'ambito di applicazione delle misure a favore delle PMI comprese nei PNRR copre un'ampia varietà di settori, dal miglioramento del contesto imprenditoriale e dell'accesso agli appalti pubblici, alla digitalizzazione delle PMI e al miglioramento della loro sostenibilità ambientale. Una serie di misure mira inoltre ad aumentare la crescita e la resilienza delle PMI migliorando l'accesso ai finanziamenti, la riqualificazione e il miglioramento delle competenze dei loro dipendenti o rafforzando le loro capacità di ricerca e sviluppo. Oltre alle misure che si rivolgono esplicitamente - ed esclusivamente in alcuni casi - alle PMI, si prevede che una serie di misure dei PNPR apporterà benefici indiretti alle PMI. Si tratta dei grandi investimenti finanziati dai PNRR in settori con un'elevata percentuale di PMI, come l'edilizia e il turismo, o gli inviti a presentare progetti per attività di R&S cui possono partecipare le PMI innovative.

[27] Questa stima, che si basa sulla metodologia di inquadramento per pilastro per il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, corrisponde alle misure assegnate alle aree di intervento "Sostegno alle PMI" come aree di intervento primarie o secondarie.

[28] Queste cifre si basano sulla metodologia di inquadramento per pilastro nonché sulle misure assegnate alle aree di intervento "Sostegno alle PMI" come aree di intervento primarie o secondarie, ulteriormente ampliate tenendo conto anche delle misure supplementari incluse in altri pilastri strategici o aree di intervento che sono pertinenti anche per le PMI. Le misure a sostegno esclusivo delle PMI sono state individuate sulla base della loro descrizione nei pertinenti allegati della decisione di esecuzione del Consiglio.

La Croazia istituirà una serie di strumenti finanziari per garantire condizioni di finanziamento più favorevoli, con l'obiettivo di distribuire 1 300 prestiti/abbuoni di interessi alle PMI. La Croazia investirà inoltre nella capacità di gestione delle PMI fornendo loro un sostegno in forma di consulenza aziendale.

La Lettonia sosterrà le PMI con interventi in materia di competenze digitali, riqualificazione e miglioramento delle competenze, oltre a sostenere infrastrutture digitali innovative come le soluzioni Industria 4.0.

Il PNRR della Francia sosterrà la ristrutturazione energetica delle PMI tramite una misura di credito d'imposta e un regime specifico a sostegno degli artigiani, dei piccoli commercianti e dei lavoratori autonomi per facilitarne gli interventi di ristrutturazione energetica.

Il piano della Finlandia si rivolge specificamente alle PMI con particolare attenzione all'accelerazione della crescita delle microimprese e delle piccole imprese finlandesi e al rafforzamento delle loro capacità di internazionalizzazione attraverso la concessione di sovvenzioni per lo sviluppo aziendale.

Nel piano della Spagna, il sostegno alle PMI riguarda in particolare la digitalizzazione tramite un ampio programma (3 miliardi di EUR) per fornire pacchetti di digitalizzazione di base e più avanzati a una quota significativa di PMI (Digital Toolkit).

Anche il piano della Grecia contempla diversi investimenti volti a promuovere l'accesso ai finanziamenti per le imprese greche, comprese le PMI, attraverso un ambizioso programma di prestiti nell'ambito del dispositivo. Tali investimenti saranno allineati ai cinque pilastri strategici stabiliti per lo strumento di prestito nell'ambito del dispositivo, vale a dire la transizione verde, la digitalizzazione, l'estroversione, le economie di scala attraverso fusioni e acquisizioni e l'innovazione (R&S).

Nell'attuazione dei rispettivi PNRR, gli Stati membri dispongono inoltre di un ampio margine di manovra per promuovere la partecipazione delle PMI a progetti su larga scala nonché la cooperazione tra piccole e grandi imprese o il mondo accademico.

Il progetto strategico per i veicoli elettrici e connessi previsto nel piano per la ripresa e la resilienza della Spagna, PERTE, prevede l'attuazione di diversi grandi progetti integrati che coprono l'intera catena del valore per i veicoli elettrici e connessi, denominati "progetti relativi ai trattori". Esso prevede che almeno il 40 % dei partecipanti a tali progetti sia costituito da PMI e che almeno il 30 % di tutti gli aiuti vada a beneficio delle PMI. La misura dovrebbe contribuire a mantenere e sviluppare la partecipazione delle PMI alla catena del valore del settore automobilistico e a creare nuove opportunità commerciali per le start-up e le PMI.

Contesto imprenditoriale

La maggior parte dei PNRR prevede misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, con riforme e investimenti pari a 17,2 miliardi di EUR e all'8,5 % della spesa stimata in quest'area. In particolare, le misure puntano a migliorare la facilità di fare impresa riducendo gli oneri burocratici per le imprese e gli imprenditori e liberalizzando la regolamentazione delle imprese nonché riducendo le restrizioni nelle professioni altamente regolamentate. Le misure mirano inoltre ad attrarre investimenti e talenti stranieri o a sviluppare settori fondamentali come la cultura e il turismo. Alcuni PNRR introducono pacchetti di riforme per aumentare la competitività delle concessioni pubbliche e degli appalti pubblici.

Il PNRR della Grecia prevede una riforma volta a ridurre gli oneri amministrativi e normativi che gravano sulle imprese. La riforma prevede una serie di interventi volti a semplificare procedure come quelle per l'ottenimento di crediti, l'allacciamento alla rete elettrica, la registrazione degli immobili e l'ottenimento di una licenza di costruzione.

La Spagna prevede di adottare una nuova legge sulle start-up che creerà condizioni favorevoli alla costituzione e alla crescita di tali imprese innovative.

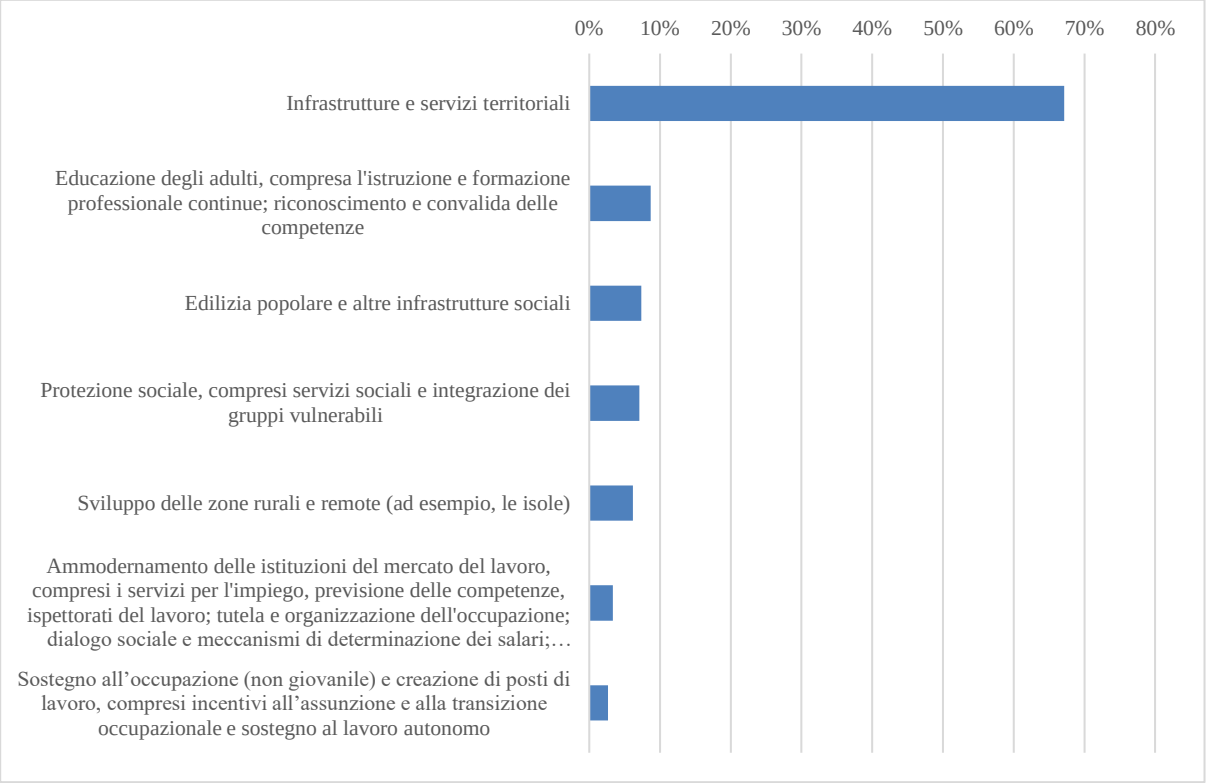
L'Austria prevede anche un pacchetto per start-up pensato per le esigenze di queste imprese, delle PMI innovative e dell'imprenditoria sociale.

La maggior parte dei PNRR prevede misure nel settore delle infrastrutture aziendali, dell'industrializzazione e della reindustrializzazione, per un valore totale di 26 miliardi di EUR in queste aree di intervento. Tali misure riguardano in particolare il miglioramento dei collegamenti ferroviari e stradali con i porti, i parchi industriali e lo sviluppo di nodi di trasporto multimodali; il risanamento di siti industriali, compresa la gestione delle acque e dei rifiuti; misure a sostegno dell'economia circolare nei siti industriali, compresi i poli di riciclaggio; poli logistici a sostegno dell'industria agroalimentare; connettività a banda larga e 5G per i siti industriali e i distretti commerciali; creazione di spazi di dati per applicazioni industriali o per settori industriali specifici.

3.5. Contributo del dispositivo alla coesione sociale e territoriale (pilastro 4)

Le misure a sostegno della coesione sociale e territoriale ammontano a 193 miliardi di EUR di spesa stimata. Le misure a sostegno della coesione territoriale prevedono in particolare grandi investimenti infrastrutturali, che rappresentano più della metà della spesa che contribuisce al pilastro 4 (il 72 %). La spesa per la coesione sociale nel pilastro 4 è ripartita in modo sostanzialmente equo tra politiche sociali (protezione sociale ed edilizia popolare) e misure che contribuiscono all'occupazione e alle competenze (sostegno all'occupazione non giovanile, modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro e istruzione degli adulti).

Figura 9: Ripartizione della spesa a sostegno della coesione sociale e territoriale per area di intervento (pilastro 4)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro della coesione sociale e territoriale.

Infrastrutture e servizi territoriali, sviluppo delle zone rurali e remote (comprese le isole)

Un gran numero di riforme e investimenti punta a migliorare le infrastrutture territoriali e i servizi forniti a livello locale, nonché a colmare il divario tra zone urbanizzate e zone rurali. Tra questi figurano misure a sostegno del settore agricolo, il miglioramento delle infrastrutture che possono stimolare l'economia locale e la competitività nazionale (come ferrovie e porti) e la fornitura di servizi che hanno un impatto diretto sulla qualità della vita quotidiana. Molte delle misure relative alle infrastrutture e ai servizi territoriali riguardano il miglioramento e l'innovazione della mobilità e dei trasporti, tramite il miglioramento dei sistemi di gestione del traffico aereo, l'investimento nella costruzione, nell'ammodernamento e nell'elettrificazione delle ferrovie, l'ammodernamento delle infrastrutture portuali e il sostegno a progetti di mobilità urbana sostenibile, come i servizi di trasporto pubblico ad alta capacità e la costruzione di piste ciclabili.

I PNRR prevedono anche una serie di misure volte a migliorare l'uso delle risorse naturali e a preservare l'ambiente a livello locale. Si tratta di riforme relative alle reti fognarie e alla gestione dei rifiuti nelle isole, di investimenti per ampliare i sistemi di trattamento delle acque nei grandi agglomerati e di reti di irrigazione nelle zone rurali, di misure volte ad aumentare la sostenibilità dell'agricoltura, dell'allevamento e della pesca e del sostegno alla creazione di consorzi in zone rurali funzionali. Per quanto riguarda i servizi territoriali, i PNRR prevedono misure volte a rafforzare la capacità dei comuni di fornire

servizi di buona qualità attraverso riforme in materia di decentramento e investimenti per migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione a livello locale.

I piani di Belgio, Danimarca e Italia prevedono investimenti per incoraggiare la costruzione di piste ciclabili sulle strade statali. Ciò favorirà l'accesso a una rete stradale ciclabile più coerente a favore dei cittadini e del settore turistico e, di conseguenza, migliori opportunità di privilegiare la bicicletta rispetto ad altre modalità di trasporto. Le misure sosterranno inoltre un regime destinato a progetti municipali per la costruzione di biciclette.

Cipro attuerà misure contro le inondazioni e per la raccolta delle acque nelle località di Livadia e Kladeri e nel centro di Nicosia. Più precisamente, questo investimento finanzierà il potenziamento dei canali alluvionali a Livadia, la costruzione di una rete di raccolta delle acque piovane di 4 600 metri di lunghezza a Kladeri e di un sistema fognario a Nicosia, compresa la ricostruzione di strade e pavimentazioni e l'espansione della rete idrica piovana.

Il PNRR della Lettonia prevede una riforma territoriale amministrativa per migliorare la qualità dei servizi riducendo il numero di unità amministrative e aumentando l'efficienza e l'accessibilità dell'erogazione dei servizi. La misura prevede l'adozione di una nuova legge comunale che rivedrà le funzioni e i compiti delle amministrazioni locali. La nuova legge garantirà una migliore governance a livello comunale, una più chiara separazione e ripartizione delle competenze tra il potere decisionale e il potere esecutivo e una maggiore partecipazione dei cittadini al processo decisionale delle comunità locali.

Protezione sociale, inclusione, edilizia popolare e infrastrutture sociali

I PNRR prevedono un'ampia varietà di riforme e investimenti per rafforzare i sistemi di protezione sociale degli Stati membri. Tali misure sono incentrate sull'efficacia, la qualità e la resilienza dei sistemi di protezione sociale, in funzione delle esigenze specifiche di ciascun paese, come evidenziato nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019/2020. La maggior parte degli investimenti a favore della protezione sociale nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza riguarda il potenziamento, l'espansione o il miglioramento della rete e delle strutture di servizi sociali forniti da istituzioni sociali pubbliche e private. Essi comprendono inoltre misure specifiche riguardanti, ad esempio, l'inclusione delle persone con disabilità, una maggiore adeguatezza e sostenibilità delle prestazioni sociali e il miglioramento delle condizioni di vita degli anziani bisognosi di assistenza. Alcuni Stati membri prevedono inoltre importanti investimenti per ampliare l'offerta di alloggi popolari e infrastrutture sociali per i gruppi vulnerabili. Alcuni Stati membri hanno inoltre previsto nei rispettivi PNRR misure per la riforma del reddito minimo e dei sistemi pensionistici al fine di aumentarne l'adeguatezza e la sostenibilità. Le misure a favore della protezione sociale e dell'edilizia popolare rappresentano circa 27 miliardi di EUR di spesa stimata.

Portogallo: il *"Programma di sostegno per l'accesso agli alloggi"* è un investimento volto a garantire alloggi dignitosi e adeguati per le famiglie più bisognose e per i gruppi più vulnerabili, con l'obiettivo di sostenere principalmente la sistemazione in alloggi sociali di almeno 26 000 famiglie bisognose entro il 2026. Gli investimenti prevedono la costruzione di

nuovi edifici, la ristrutturazione delle abitazioni esistenti e, ove necessario, l'acquisto e la locazione di edifici supplementari per fornire alloggi popolari.

Lituania: riforma finalizzata ad aumentare la copertura del regime di assicurazione contro la disoccupazione, introducendo prestazioni supplementari per gli anziani e i disabili che vivono da soli e migliorando il meccanismo di indicizzazione delle pensioni per alleviare la povertà in età avanzata.

Croazia; il PNRR prevede una riforma e un investimento nel tutoraggio sociale, al fine di introdurre un servizio di tutoraggio personalizzato presso i centri di assistenza sociale rivolto alle persone a rischio o in posizione emarginata. Questo nuovo servizio verterà sull'integrazione delle persone con disabilità, delle vittime di violenza, dei senzatetto, dei migranti, dei rom, dei giovani, delle persone che scontano pene detentive e dei membri di altri gruppi socialmente vulnerabili.

Spagna: riforma in materia di protezione delle famiglie e di riconoscimento della loro diversità, per garantire il riconoscimento giuridico dei diversi tipi di strutture familiari e determinare le prestazioni e i servizi cui hanno diritto in funzione delle loro caratteristiche e dei loro livelli di reddito.

Sostegno all'occupazione, modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro ed educazione e formazione degli adulti a favore di gruppi di destinatari diversi dai giovani

Quasi tutti gli Stati membri hanno incluso nei loro PNRR una serie di riforme e investimenti a sostegno della creazione di posti di lavoro, del miglioramento delle competenze e della modernizzazione del rispettivo mercato del lavoro. Tali misure rispondono alla raccomandazione specifica per paese relativa al sostegno all'occupazione e al mercato del lavoro degli ultimi due anni indirizzata a quasi tutti gli Stati membri. In particolare, nel 2020 la maggior parte degli Stati membri è stata invitata ad "attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione" e a "rafforzare il sostegno all'occupazione", mentre sono state individuate diversi problemi strutturali più specifici.

L'occupazione e le politiche attive del mercato del lavoro rappresentano un aspetto fondamentale di quasi tutti i PNRR, anche in linea con la raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi della COVID-19. I piani prevedono investimenti e riforme per aumentare la partecipazione delle donne, dei giovani e dei gruppi vulnerabili al mercato del lavoro, sostenere la creazione di posti di lavoro e la transizione verso nuovi settori e professioni, stimolare l'occupazione e migliorare le prestazioni, il funzionamento e la resilienza dei mercati del lavoro. Nel complesso, le misure a sostegno dell'occupazione e della modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro rappresentano circa 11,3 miliardi di EUR, pari al 6 % della dotazione del pilastro 4.

L'istruzione degli adulti sarà fondamentale per rafforzare la resilienza sociale ed economica. I piani nazionali prevedono riforme volte a migliorare l'apprendimento

permanente, la valutazione e il riconoscimento delle competenze, il miglioramento delle competenze e la riqualificazione per rafforzare i percorsi professionali, nonché investimenti per incoraggiare la formazione nel settore privato (circa 16,4 miliardi di EUR).

Italia: investimenti a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare investendo nelle strutture per la cura dell'infanzia e sostenendo l'imprenditorialità femminile. Quest'ultimo investimento fornirà un sostegno alle imprenditrici, promuoverà la creazione e l'espansione di progetti imprenditoriali innovativi, offrirà opportunità di tutoraggio e formazione nonché interventi di comunicazione.

Francia: il programma FNE-Training aiuterà le imprese a investire nella formazione dei lavoratori dipendenti con un impiego parziale, a beneficio sia del lavoratore, migliorandone l'occupabilità, sia dell'impresa, in termini di maggiore competitività.

Grecia: programmi orizzontali di miglioramento delle competenze digitali, competenze verdi e alfabetizzazione finanziaria per oltre mezzo milione di beneficiari sosterranno l'occupabilità della forza lavoro greca nella transizione verde e digitale. L'investimento sarà preceduto da una riforma del sistema di apprendimento permanente che assicurerà l'alta qualità e l'aderenza al mercato del lavoro della formazione.

Slovenia: il PNRR prevede una misura a sostegno dell'ingresso dei giovani lavoratori nel mercato del lavoro, con incentivi finanziari per i datori di lavoro affinché assumano minori di 25 anni con contratti a tempo indeterminato, subordinati al tutoraggio e alla formazione specifica sul posto di lavoro, anche con particolare attenzione alle competenze digitali.

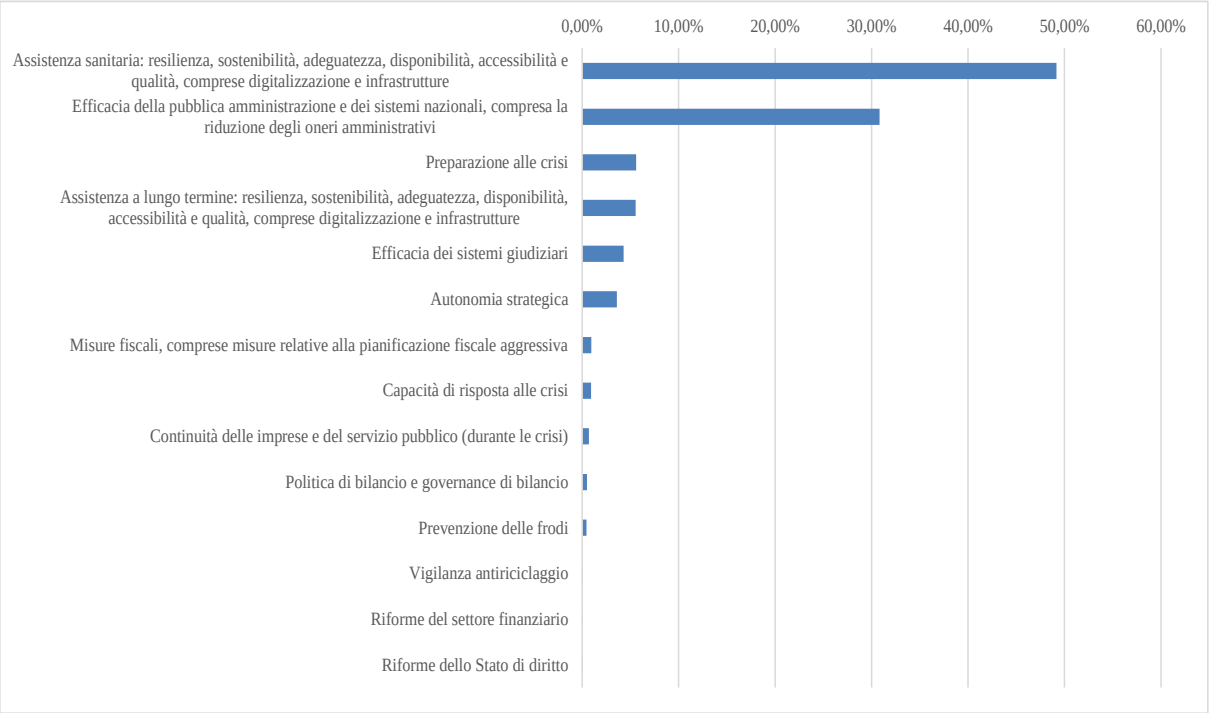
Irlanda: sostegno all'attivazione per la disoccupazione di lunga durata al fine di offrire un'esperienza lavorativa di qualità ad almeno 10 000 persone disoccupate da almeno sei mesi. I collocamenti temporanei sovvenzionati sono combinati con il tutoraggio, l'accesso alla formazione e il sostegno da parte dei servizi per l'impiego pubblici e privati al fine di migliorare l'occupabilità a lungo termine.

Spagna: riforma dei contratti di lavoro, che modifica la normativa vigente sui contratti a tempo determinato per promuovere il ricorso a contratti a tempo indeterminato. La riforma semplificherà e ridurrà i tipi di contratti di lavoro disponibili (a tempo indeterminato, a tempo determinato e di formazione/apprendistato), limitando le condizioni che permettono di ricorrere a contratti a tempo determinato. Essa fornirà un quadro adeguato per consentire agli apprendisti di entrare nel mercato del lavoro, rafforzerà il ricorso a contratti a tempo indeterminato per le attività stagionali, rafforzerà i controlli per prevenire irregolarità sugli orari di lavoro e la lotta contro la frode sul lavoro, anche aggiornando il sistema di sanzioni. I PNRR prevedono anche misure volte a rafforzare e modernizzare i servizi pubblici per l'impiego e a fornire un sostegno più efficiente e mirato alle persone in cerca di occupazione, ad esempio attraverso la digitalizzazione, l'ottimizzazione dei processi, la formazione del personale e l'assunzione di personale temporaneo per far fronte agli effetti della crisi.

3.6. Contributo del dispositivo alla salute e alla resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta e preparazione alle crisi (pilastro 5)

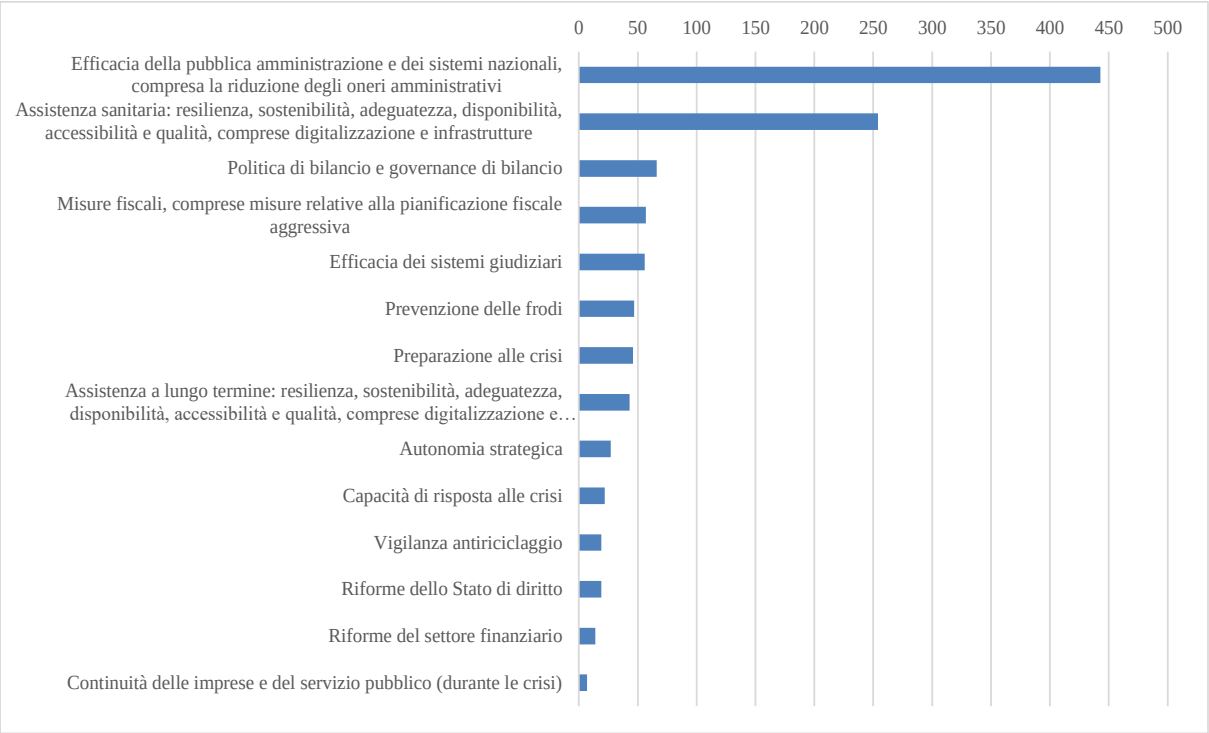
I 22 PNRR adottati prevedono misure a sostegno del pilastro 5 per un importo totale di 78 miliardi di EUR. Sebbene i finanziamenti vertano soprattutto sul rafforzamento dell'assistenza sanitaria e sulla riforma della pubblica amministrazione, il numero di misure è distribuito in modo più uniforme tra le aree di intervento. Il pilastro 5 può essere suddiviso in 14 aree di intervento, come illustrato nella figura 10. L'assistenza sanitaria e la pubblica amministrazione sono chiaramente le aree che ne beneficiano maggiormente: l'assistenza sanitaria è al primo posto per quanto riguarda la spesa e la pubblica amministrazione al primo posto per quanto riguarda il numero di misure. Alcune aree, come la politica di bilancio, la prevenzione delle frodi o lo Stato di diritto, beneficiano di una quota molto limitata della spesa complessiva ma sono tuttavia oggetto di riforme politiche mirate.

Figura 10: Ripartizione della spesa a sostegno della salute e della resilienza per area di intervento (pilastro 5)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro della salute e della resilienza economica, sociale e istituzionale.

Figura 11: Numero di misure a sostegno della salute e della resilienza per area di intervento (pilastro 5)



Sanità e assistenza a lungo termine

Tutti i PNRR prevedono misure relative all'assistenza sanitaria, a dimostrazione del forte impegno degli Stati membri a migliorare i sistemi sanitari in tutta l'Unione. La spesa totale connessa a queste misure ammonta a circa 37 miliardi di EUR, pari al 49,15 % della dotazione totale del pilastro 5. I PNRR prevedono un'ampia varietà di investimenti in ambito sanitario. In primo luogo, circa 25 miliardi di EUR sono destinati alla costruzione di infrastrutture sanitarie nuove o all'ammodernamento di quelle esistenti, comprese le relative attrezzature mediche.

Il piano della Slovenia prevede ingenti investimenti in infrastrutture ospedaliere per migliorare l'efficacia del trattamento delle malattie trasmissibili.

Il piano del Belgio prevede importanti investimenti in iniziative di medicina nucleare finalizzate alla costruzione di un impianto prototipo per la produzione sostenibile di radioisotopi medici e allo sviluppo di un programma di ricerca per la prossima generazione di radioisotopi terapeutici nel trattamento del cancro.

Inoltre circa 15 miliardi di EUR di investimenti sono destinati specificamente al miglioramento dell'assistenza sanitaria di base e della prevenzione, in particolare nelle zone rurali e svantaggiate.

Il piano della Grecia prevede l'attuazione di un sistema globale di prevenzione primaria, secondaria e terziaria per migliorare l'accesso a servizi sanitari di alta qualità per tutti i cittadini.

In sinergia con il secondo pilastro, molti PNRR prevedono misure volte alla digitalizzazione dei sistemi sanitari nazionali, tra cui l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei servizi di telemedicina, il consolidamento di registri sanitari nazionali frammentati e interventi per garantire l'interoperabilità e della sicurezza delle piattaforme sanitarie digitali. La spesa totale per gli investimenti che contribuiscono alla transizione digitale nel settore dell'assistenza sanitaria ammonta a 12 miliardi di EUR nell'insieme dei piani.

Il PNRR della Romania sosterrà lo sviluppo di un sistema integrato di sanità elettronica che collegherà oltre 25 000 prestatori di assistenza sanitaria e sistemi di telemedicina.

Il piano della Finlandia sosterrà gli operatori nazionali e regionali nello sviluppo di servizi digitali rivolti ai cittadini (ad esempio, servizi di prevenzione, valutazioni dei sintomi, servizi di autoassistenza, servizi digitali di salute mentale, ecc.), sistemi professionali (ad esempio, modelli di servizi digitali basati sull'analisi dei dati dei pazienti) e soluzioni gestionali (ad esempio, soluzioni avanzate di gestione delle conoscenze e di analisi).

A integrazione degli investimenti, gli Stati membri prevedono inoltre di adottare e attuare un ambizioso programma di riforme. Le riforme fondamentali vertono sui seguenti aspetti: i) riorganizzazione dei sistemi sanitari per rafforzarne le capacità; ii) miglioramento della governance dei sistemi sanitari per aumentarne la sostenibilità e iii) istituzione di meccanismi per attirare e trattenere operatori sanitari in regioni specifiche. Ciò vale in particolare per i medici generici e gli infermieri, dato che in alcuni paesi si registra una grave carenza di personale sanitario. Ad esempio, il piano della Spagna prevede una riforma per affrontare la carenza di infermieri e medici, ridurre il ricorso a contratti a tempo determinato, migliorare le condizioni di lavoro e la formazione e lo sviluppo professionale in determinate aree geografiche.

15 PNRR prevedono misure relative all'assistenza a lungo termine. Nel complesso, i piani contemplano 43 misure, per una spesa totale di circa 4,2 miliardi di EUR. Gli investimenti negli istituti di assistenza sociale, nelle case di cura e nelle relative infrastrutture e servizi di assistenza a lungo termine previsti nei 15 piani mirano a sostenere le strategie nazionali di deistituzionalizzazione, promuovendo un modello orientato a soluzioni di assistenza di prossimità e domiciliare. Ad esempio, per il periodo 2021-2025 la Francia prevede cospicui investimenti per la ristrutturazione, la trasformazione e l'equipaggiamento del settore medico-sociale francese, in particolare per le strutture residenziali per anziani non autosufficienti.

Efficacia della pubblica amministrazione

Oltre un terzo delle misure e circa due terzi della spesa connessa all'efficacia della pubblica amministrazione e alla continuità delle imprese e del servizio pubblico riguardano la trasformazione digitale. Misure volte a promuovere la trasformazione digitale della pubblica amministrazione - la spesa più elevata in percentuale della dotazione totale del PNRR - figurano ad esempio nei piani della Germania e di Malta. In effetti, il 10 % della dotazione totale del PNRR della Germania è destinato a una riforma per la

digitalizzazione dei servizi pubblici entro il 2022. Analogamente, il piano di Malta prevede un investimento che rappresenta quasi il 6 % della dotazione totale del suo PNRR con l'obiettivo di migliorare l'esperienza degli utenti di servizi online.

In tutti i PNRR, le misure volte a migliorare la funzione pubblica, ridurre gli oneri normativi e amministrativi e migliorare gli appalti pubblici contribuiscono a potenziare l'efficacia della pubblica amministrazione. 10 PNRR contengono misure volte a migliorare la formazione, lo sviluppo e le condizioni di lavoro dei funzionari pubblici, ad esempio agevolando modalità di lavoro flessibili, attuando un sistema retributivo migliore nella pubblica amministrazione o modernizzando le procedure di assunzione. A loro volta, 5 PNRR prevedono riforme della pubblica amministrazione volte ad alleggerire o ridurre gli oneri normativi e amministrativi per le imprese semplificando le procedure e i requisiti relativi all'attività imprenditoriale, semplificando i requisiti normativi per i servizi professionali o attuando il "test PMI". Infine 10 PRR mirano a migliorare gli appalti pubblici introducendo gli appalti elettronici o razionalizzando la procedura di aggiudicazione.

Il PNRR della Romania prevede misure volte a migliorare la qualità e l'efficacia della pubblica amministrazione e in particolare misure a rafforzare l'efficacia del sistema giudiziario e a combattere la corruzione.

Il PNRR della Lettonia prevede riforme e investimenti per la modernizzazione della pubblica amministrazione, centralizzando le funzioni di sostegno amministrativo e investendo nella formazione del personale della pubblica amministrazione.

Il PNRR della Croazia prevede una riforma per l'offerta continua di formazione in materia di appalti pubblici. Tale riforma contribuirà a rafforzare la prevenzione della corruzione e a migliorare la capacità e l'efficienza della pubblica amministrazione croata.

Efficacia dei sistemi giudiziari

Le misure volte a migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari sono presenti in 13 PNRR. Oltre la metà di queste misure costituiscono investimenti per un valore di 3,75 miliardi di EUR. In particolare, il 75 % della spesa totale in quest'area è destinato al PNRR italiano, che ha destinato un totale di 2,268 miliardi di EUR alla formazione del capitale umano per rafforzare la funzione giurisdizionale e superare le disparità tra i diversi uffici giudiziari.

Un terzo di queste misure e quasi la metà della spesa totale delle stesse sono collegati alla trasformazione digitale. Gli investimenti nei PNRR di Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Croazia sono incentrati sul miglioramento delle infrastrutture giudiziarie. Tre PNRR (Cipro, Croazia e Italia) prevedono anche riforme volte a ridurre l'arretrato di cause pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali. Alcuni PNRR (Cipro, Lettonia, Croazia e Romania) contengono misure volte a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari attraverso la formazione dei dipendenti.

Il PNRR della Romania prevede un investimento a sostegno della preparazione e della transizione del sistema giudiziario rumeno a un sistema elettronico centralizzato di gestione delle cause. Esso delinea inoltre una riforma volta a rafforzare l'indipendenza dei magistrati che prevede, tra l'altro, l'ammissione alla professione e l'avanzamento di carriera dei magistrati su base meritocratica.

Il piano di Malta elenca numerose riforme finalizzate a migliorare la situazione per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, la mancanza di una procura separata dal ramo investigativo e i problemi relativi all'efficace accertamento e perseguimento della corruzione. Per citare alcuni esempi, il piano contiene misure volte a riformare il metodo di nomina e revoca dei giudici, a creare una procura separata e a riformare la commissione permanente per la lotta alla corruzione (PCAC).

Il piano della Slovacchia contiene una riforma che comporta un pacchetto di modifiche legislative volte ad aumentare ulteriormente l'efficienza, l'integrità e l'indipendenza del sistema giudiziario e a combattere più efficacemente la corruzione e il riciclaggio di denaro. Nel piano della Slovacchia, in particolare, quattro investimenti mirano ad ampliare, ammodernare, costruire o acquistare nuovi strutture idonee per i principali tribunali presenti nella nuova mappa giudiziaria introdotta dal PNRR e modernizzare le attrezzature informatiche degli organi giurisdizionali.

Il piano della Croazia prevede una riforma volta a istituire un quadro giuridico, organizzativo e tecnologico che contribuirà a ridurre gli arretrati e ad abbreviare i procedimenti giudiziari, cercando di creare un'amministrazione trasparente ed efficiente del sistema giudiziario, con l'obiettivo di aumentare la fiducia dei cittadini in tale sistema.

Il piano dell'Italia prevede varie misure per ridurre l'arretrato giudiziario dei tribunali ordinari civili, dei tribunali amministrativi regionali, della Corte d'appello civile e del Consiglio di Stato. Tali misure mirano a rendere il sistema giudiziario più efficiente, riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE in questo ambito.

Il piano di Cipro prevede un investimento per formare i giudici su varie tematiche giuridiche e competenze giudiziarie al fine di affrontare il basso livello di formazione e apprendimento permanente per i giudici.

Il piano della Lettonia prevede un investimento per la creazione di un centro di formazione unico per lo sviluppo delle qualifiche di giudici, personale giudiziario, procuratori, procuratori aggiunti e investigatori specializzati.

Prevenzione delle frodi/vigilanza antiriciclaggio

17 PNRR contengono misure - la maggior parte delle quali sono riforme - **associate alla lotta contro le frodi e al riciclaggio di denaro**.

Il piano dell'Estonia prevede un investimento per elaborare un'analisi strategica del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo nel paese. Questa misura mira a

rafforzare la capacità dell'unità di informazione finanziaria di individuare i sistemi e i canali di riciclaggio in una fase precoce.

Il piano della Slovacchia prevede un investimento volto a fornire gli strumenti e le capacità per la lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro.

Il piano della Croazia prevede anche numerose misure antiriciclaggio, tra cui una riforma per rafforzare la cooperazione tra l'ufficio antiriciclaggio e le autorità di vigilanza.

La Finlandia intende attuare una riforma volta ad agevolare la raccolta e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti per la prevenzione e l'individuazione del riciclaggio di denaro, anche attraverso l'automazione del trattamento e dell'analisi dei dati. Il sistema di controllo dei conti bancari e di pagamento sarà modificato per aumentare l'efficienza e la prevenzione, l'individuazione e il perseguimento del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il piano della Grecia prevede una riforma volta a istituire una piattaforma digitale per la raccolta dei dati statistici detenuti dalle autorità giudiziarie, di vigilanza e di contrasto e a migliorare il registro speciale per la tenuta delle informazioni sulla titolarità effettiva.

Un'altra riforma, che fa parte del piano dell'Irlanda, consiste nella pubblicazione di una valutazione settoriale del rischio antiriciclaggio dei prestatori di servizi relativi a società e trust e nell'aumento del numero di ispezioni di tali prestatori. Inoltre un gruppo di lavoro riesaminerà gli strumenti normativi di applicazione di cui alla legge sull'amministrazione della giustizia penale ("Criminal Justice Act") del 2010 (riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo), compresa una raccomandazione sull'ampliamento del pacchetto di strumenti al fine di includere un regime di sanzioni amministrative finanziarie.

Anche il Lussemburgo ha introdotto nel suo piano una riforma che persegue due obiettivi principali. Il primo è rafforzare il quadro per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, applicabile ai professionisti che prestano servizi relativi a società e trust e servizi di investimento, rafforzando le disposizioni nazionali. Il secondo obiettivo è individuare, valutare e comprendere meglio il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Inoltre il registro delle imprese lussemburghese, in quanto ente che amministra il registro dei titolari effettivi e il registro delle imprese, subirà un'ampia trasformazione nell'ottica di ampliarne i poteri sanzionatori, di controllo ed esecutivi e di facilitare l'uso dei suoi dati per la valutazione dei rischi di riciclaggio.

Alcuni PNRR prevedono anche misure relative alla prevenzione delle frodi, ad esempio per combattere la criminalità informatica o l'elusione fiscale**.**

Il piano della Croazia prevede un investimento per rafforzare la capacità della polizia di contrastare la criminalità informatica.

Il piano della Spagna definisce una riforma per l'adozione di una legge antifrode che mira a

rafforzare le norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato unico.

Misure fiscali

Oltre la metà dei PNRR (14 su 22) prevede riforme relative alle imposte ambientali per affrontare la transizione verde. La maggior parte di queste misure riguarda riforme fiscali specifiche da attuare durante il periodo di validità del piano. Alcune riguardano anche azioni preparatorie (analisi, valutazioni, riesami o studi relativi all'eventuale introduzione di nuove imposte). Le imposte riguardano una serie di settori interessati che possono essere elencati come segue[29]: 24 misure riguardano le imposte sull'energia (comprese sei relative ad azioni preparatorie), 15 misure sono relative alle imposte sui trasporti (comprese tre misure riguardanti azioni preparatorie), nove misure si riferiscono a imposte sull'inquinamento[30] (comprese due relative ad azioni preparatorie), quattro misure si riferiscono a imposte sulle risorse (comprese due relative ad azioni preparatorie). Oltre alle misure di fiscalità ecologica, diversi PNRR (nove) contemplano misure fiscali relative alle riforme della politica fiscale, misure volte a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e a modernizzare l'amministrazione fiscale.

Il PNRR del Portogallo prevede anche una misura per valutare gli incentivi fiscali volti a promuovere la sostituzione di risorse naturali non rinnovabili con alternative a base biologica. Ciò comprende la valutazione di possibili riforme fiscali per sostenere la transizione verso una bioeconomia sostenibile e circolare (ossia un'imposta sulle risorse). L'obiettivo è aiutare i produttori a promuovere processi produttivi che utilizzano risorse biologiche anziché alternative non rinnovabili.

Il piano della Francia prevede anche misure per accompagnare le piccole e piccolissime imprese nella transizione ecologica e nella ristrutturazione energetica, tra cui un credito d'imposta che può rappresentare fino al 30 % della spesa per gli interventi ammissibili (isolamento di tetti, muri, sottotetti; scaldacqua solari o pompe di calore).

Per quanto riguarda le riforme della politica fiscale, il piano della Spagna, ad esempio, presenta riforme del sistema fiscale volte a soddisfare meglio le necessità di spesa e di investimento. Oltre agli effetti ridistributivi, l'obiettivo è adattare il sistema fiscale alle sfide derivanti dalla digitalizzazione e dalla transizione verde. Sono previsti ulteriori interventi per prevenire la frode fiscale, aumentare l'efficacia del controllo fiscale e incentivare l'adempimento volontario degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

[29] In base alla classificazione EUROSTAT delle imposte ambientali in EUROSTAT (2013) *Environmental taxes, a statistical guide*, per una definizione di imposte ambientali (disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF).

[30] La tassazione basata sulle emissioni di CO2 è considerata tassazione dell'energia. La tassazione basata sulle emissioni di NOx o SOx è considerata tassazione sull'inquinamento.

Il piano della Lituania prevede anche misure volte ad ampliare la base imponibile a fonti meno penalizzanti per la crescita, nonché misure giuridiche e tecniche volte a migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali e la concezione del sistema fiscale e previdenziale al fine di contribuire a ridurre le disparità di reddito e la povertà.

L'obiettivo generale delle misure contenute nel piano di Cipro è aumentare l'efficacia, l'efficienza e l'equità del sistema fiscale, combattendo l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva da parte delle imprese multinazionali. Tra l'altro, una riforma imporrà una ritenuta alla fonte sui pagamenti in uscita di interessi, dividendi e canoni, in una prima fase soltanto alle giurisdizioni incluse nell'allegato I delle conclusioni del Consiglio sull'elenco UE riveduto delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali e, successivamente, anche alle giurisdizioni con regimi fiscali ridotti per le imprese. Cipro introdurrà inoltre un ulteriore criterio relativo alla residenza fiscale delle società basato sulla costituzione in persona giuridica di ciascuna società e digitalizzerà l'amministrazione fiscale per aumentare l'efficienza, l'efficacia e l'equità del sistema fiscale e migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali.

L'Irlanda ha previsto nel suo piano una riforma incentrata su misure preventive per limitare le opportunità di pianificazione fiscale aggressiva e in particolare la doppia non imposizione mediante pagamenti in uscita. La riforma consiste in una modifica della legislazione sulle deduzioni patrimoniali per le attività immateriali, nel completamento di una riforma della residenza fiscale delle società e nell'entrata in vigore di norme rafforzate sulle società controllate estere. Per quanto riguarda i pagamenti in uscita, essa comprende anche la pubblicazione di un'analisi economica sull'incidenza delle recenti riforme sui flussi di pagamento; una consultazione pubblica sulla possibilità di introdurre misure sui pagamenti in uscita; e l'entrata in vigore di una legislazione volta a evitare la doppia non imposizione che si applica ai pagamenti in uscita verso le giurisdizioni figuranti nella lista UE delle giurisdizioni non cooperative e delle giurisdizioni a tassazione nulla.

Il piano di Malta prevede diverse riforme. Obiettivo della prima riforma è eliminare la possibilità di esentare dalla tassazione a Malta i dividendi provenienti da organismi o persone residenti nelle giurisdizioni elencate nella lista del gruppo "Codice di condotta" delle giurisdizioni non cooperative. La seconda riforma intende fornire al governo orientamenti per la formulazione di politiche volte ad attenuare i rischi di pianificazione fiscale aggressiva nel settore dei dividendi, degli interessi e dei canoni in entrata e in uscita. La terza riforma è incentrata sull'attenuazione dei rischi di pianificazione fiscale aggressiva derivanti dal regime di cittadinanza per investitori.

Il piano della Grecia prevede riforme di politica fiscale incentrate sulla codificazione della legislazione fiscale e sugli incentivi per migliorare le transazioni elettroniche. Altre riforme mirano a trasformare l'amministrazione delle entrate pubbliche attraverso processi di digitalizzazione e a introdurre iniziative legislative volte a combattere il contrabbando e promuovere l'accelerazione dei rimborsi dell'IVA.

Finanze pubbliche

Alcuni PNRR prevedono anche riforme volte a migliorare l'efficienza delle finanze pubbliche. Tali riforme sono finalizzate ad affrontare i problemi di sostenibilità che affliggono attualmente alcuni Stati membri, ad esempio facendo un maggiore ricorso alle revisioni della spesa pubblica, stabilendo regole di spesa pluriennali o ampliando le prerogative degli organismi indipendenti di bilancio. Alcuni Stati membri hanno inoltre previsto riforme legate al bilancio verde, al fine di integrare meglio le considerazioni in materia di clima e ambiente nel processo di bilancio.

Ad esempio, il PNRR della Francia prevede una riforma volta a stabilire una regola di spesa pluriennale per la spesa pubblica e ad ampliare le prerogative del Consiglio superiore delle finanze pubbliche. Il piano della Francia prevede anche una riforma legata alla valutazione della qualità della spesa pubblica. Tale valutazione della spesa pubblica dovrebbe individuare le spese più efficienti a favore della crescita, dell'inclusione sociale e della transizione ecologica e digitale.

Il piano del Belgio prevede misure volte a rendere la spesa pubblica più efficiente e sostenibile. L'integrazione sistematica delle revisioni della spesa pubblica nei cicli di pianificazione di bilancio a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica contribuirà a migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica del Belgio, consentendo di ridefinirne le priorità a favore di una maggiore crescita e di una spesa più rispettosa dell'ambiente.

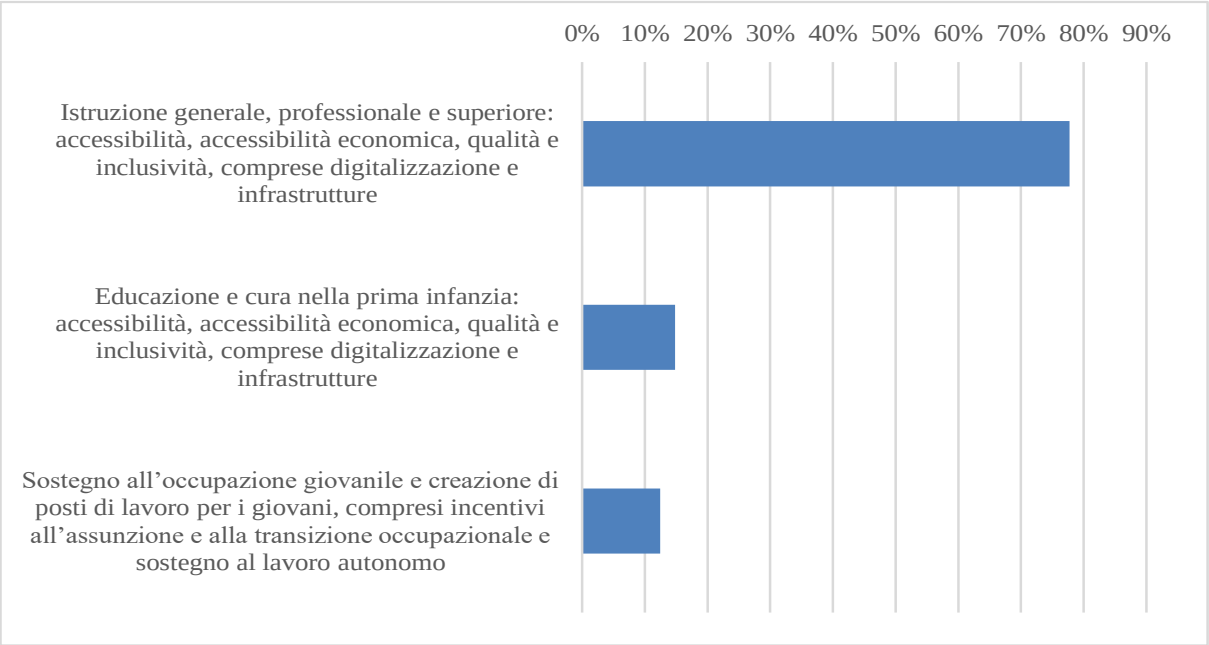
Per quanto riguarda il bilancio verde, la Francia prevede una misura per introdurre una metodologia di bilancio verde in cui ogni spesa del bilancio dello Stato sia classificata in base al suo impatto su ciascuno dei sei obiettivi definiti nel regolamento sulla tassonomia.

3.7. Contributo del dispositivo alle politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze (pilastro 6)

I PNRR prevedono varie misure volte a migliorare la resilienza dei sistemi di istruzione degli Stati membri e a sostenere l'occupazione giovanile. Alcuni PNRR prevedono anche misure mirate per compensare la perdita di apprendimento derivante dalla pandemia. Gli investimenti e le riforme riguardano tutti i livelli dell'istruzione e della formazione (ossia istruzione e formazione prescolare, primaria, secondaria e terziaria) con variazioni specifiche per paese legate alle priorità e ai problemi nazionali.

Nel complesso, le misure relative al pilastro 6 rappresentano 49 miliardi di EUR, pari a circa l'11 % del bilancio totale dei 22 PNRR. Gli investimenti e le riforme riguardano l'educazione e la cura della prima infanzia (circa 7 miliardi di EUR), l'istruzione primaria e secondaria generale, l'istruzione e la formazione professionale iniziale e l'istruzione superiore (38,26 miliardi di EUR).

Figura 12: Ripartizione della spesa a sostegno delle politiche per la prossima generazione per area di intervento (pilastro 6)



Il grafico mostra una ripartizione del contributo stimato al pilastro strategico in base a un elenco di aree di intervento definito dalla Commissione europea. La percentuale si riferisce alla spesa complessiva inquadrata nell'ambito di ciascuna area di intervento come quota del pilastro delle politiche per la prossima generazione.

I PNRR prevedono varie misure volte ad aumentare la partecipazione all'educazione e alla cura della prima infanzia, in particolare tra i gruppi svantaggiati, al fine di ridurre le disuguaglianze. Circa la metà dei PNRR prevede misure volte a migliorare l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia ampliandone le capacità, l'inclusività e la qualità.

Molti PNRR prevedono anche misure volte a sostenere il miglioramento della qualità e dell'inclusività nell'istruzione scolastica generale. Alcune misure offrono un sostegno personalizzato alle scuole svantaggiate e agli studenti, compreso il tutoraggio, anche per colmare i divari di apprendimento e i potenziali abbandoni scolastici dovuti alla chiusura parziale delle scuole. Altri investimenti mirano ad aumentare il numero di ore di istruzione e a consentire la scolarizzazione per l'intera giornata. Diverse misure affrontano temi quali l'attuazione di una riforma dei curricoli, la riforma delle procedure di assunzione degli insegnanti, la lotta contro l'abbandono scolastico precoce, il miglioramento dell'istruzione per persone con bisogni specifici, il sostegno agli studenti con risultati insufficienti, il miglioramento della valutazione esterna delle scuole o il sostegno alla desegregazione.

La metà dei PNRR prevede misure a sostegno della trasformazione dell'istruzione superiore tramite un'ampia varietà di interventi, quali l'ammodernamento dei programmi di studio, l'ampliamento dei luoghi di studio, l'avvio di nuovi corsi di studio, la revisione del modello di finanziamento delle scuole, lo sviluppo di meccanismi di garanzia della qualità e di governance, l'introduzione di sistemi di monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati e l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore. Una serie di PNRR sostiene inoltre l'accesso all'istruzione superiore.

La maggior parte dei PNRR prevede investimenti in infrastrutture didattiche per modernizzare gli edifici esistenti, migliorare l'efficienza energetica o costruire nuove strutture a tutti i livelli di istruzione. Tali investimenti sosterranno il miglioramento della qualità, dell'equità e dell'efficienza nell'istruzione, nonché la transizione verde. In quasi tutti gli Stati membri sono previsti investimenti infrastrutturali nell'educazione e nella cura della prima infanzia e nelle scuole, mentre in nove Stati membri sono previsti investimenti infrastrutturali per l'istruzione superiore. Alcuni PNRR prevedono anche la ristrutturazione o la costruzione di campus studenteschi a livello di istruzione secondaria superiore o terziaria.

18 dei 22 PNRR prevedono riforme o investimenti nell'istruzione digitale, che rappresentano circa il 30 % della spesa totale per il pilastro 6 (13,8 miliardi di EUR). La maggior parte dei PNRR prevede investimenti nelle infrastrutture digitali e nella connettività delle scuole, in molti casi con una particolare attenzione particolare attenzione alle scuole svantaggiate e rurali. Tali investimenti comprendono la trasformazione delle classi in ambienti di apprendimento flessibili e connessi e la fornitura ai discenti e agli insegnanti di dispositivi digitali per ridurre il divario digitale. Le competenze digitali degli alunni saranno migliorate mediante l'adeguamento dei programmi scolastici e lo sviluppo di risorse e contenuti digitali. Circa la metà degli Stati membri prevede nei rispettivi piani la formazione degli insegnanti sulle competenze digitali. La transizione digitale dell'istruzione superiore sarà sostenuta attraverso lo sviluppo di infrastrutture digitali, risorse didattiche digitali, l'adattamento dei corsi di studio e della formazione, la formazione digitale del personale accademico, lo sviluppo di corsi online nonché il rafforzamento dell'insegnamento misto. Tali misure miglioreranno le competenze digitali degli alunni, potenzieranno la qualità e l'eccellenza nell'istruzione superiore e aumenteranno la disponibilità di competenze digitali nel mercato del lavoro.

Le misure a sostegno dell'occupazione giovanile prevedono sovvenzioni per gli apprendistati, investimenti volti a personalizzare i servizi pubblici per l'impiego destinati ai giovani, migliorare il tutoraggio dei giovani e l'orientamento individuale all'occupazione e all'autonomia, nonché programmi volti a incentivare l'assunzione di giovani da parte del settore privato per circa 6 miliardi di EUR.

La Croazia attuerà una riforma globale dell'educazione e cura della prima infanzia (ECEC) al fine di migliorare l'accesso all'ECEC, con un posto garantito a partire dall'età di quattro anni in una struttura pertinente. La riforma è integrata da investimenti infrastrutturali per creare 22 500 nuovi posti nell'educazione e cura della prima infanzia.

Il piano della Slovacchia prevede una riforma dei programmi scolastici nell'istruzione primaria e secondaria inferiore, che mira a creare nuovi contenuti di apprendimento per migliorare le competenze degli alunni e degli insegnanti e creare un ecosistema digitale favorevole. Ci si aspetta che entro la fine del 2023 almeno il 60 % degli insegnanti dell'istruzione primaria e secondaria inferiore avrà ricevuto una formazione. Ulteriori investimenti permetteranno di aumentare la percentuale di scuole con aule altamente attrezzate e connesse dal 30 % ad almeno il 90 %.

La Lettonia intende attuare una riforma strutturale per modificare il sistema di governance, finanziamento e risorse umane dell'istruzione superiore. La riforma garantirà che i fondi siano assegnati in base ai risultati e sarà elaborato un nuovo modello di carriera unificato per il personale accademico e scientifico, in linea con le migliori pratiche consolidate, al fine di promuovere l'attrattiva e la fidelizzazione del personale. Allo stesso tempo, il PNRR sosterrà il consolidamento della rete di università e istituti scientifici mediante sovvenzioni.

La Francia ha previsto nel suo piano una sovvenzione finanziaria per i datori di lavoro che assumono apprendisti durante il primo anno di contratto: un importo massimo di 8 000 EUR per i giovani di età superiore ai 18 anni e di 5 000 EUR per i minori. Benché l'aiuto sia aperto a tutte le imprese, le imprese con 250 o più dipendenti devono soddisfare una delle seguenti condizioni: raggiungere il 5 % dei contratti a sostegno dell'inserimento professionale nel 2021 (contratto di apprendistato e professionalizzazione, VIE, CIFRE); o almeno il 3 % della loro forza lavoro partecipa a programmi di formazione duale (contratti di apprendistato e di professionalizzazione) nel 2021, a condizione che dal 2020 vi sia stato un aumento di almeno il 10 %. Per ogni contratto di apprendistato presentato dall'operatore di competenza (Opco), il sostegno è erogato mensilmente in anticipo rispetto alla remunerazione da parte dell'agenzia di servizi e pagamenti (ASP) e a partire dall'inizio del contratto.

Cipro ha previsto nel suo piano una strategia per migliorare l'alfabetizzazione finanziaria, che mira a rafforzare l'educazione finanziaria della popolazione in generale e a valorizzare il processo decisionale in campo finanziario.

3.8. Autovalutazioni della sicurezza

A norma del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, agli Stati membri è stato chiesto di includere nei loro piani, se del caso, un'autovalutazione della sicurezza per gli investimenti nelle capacità e nella connettività digitali. 14 Stati membri hanno fornito tale autovalutazione della sicurezza (su un totale di 22, i cui piani per la ripresa e la resilienza sono stati finora presentati e approvati): Croazia, Cipro, Cechia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna. Tali autovalutazioni della sicurezza hanno interessato gli investimenti nelle infrastrutture di telecomunicazione, in particolare per quanto riguarda le comunicazioni mobili, sulla base del "pacchetto di strumenti dell'UE per la cibersicurezza del 5G"[31], che definisce una serie di misure strategiche, tecniche e di sostegno per garantire un dispiegamento sicuro delle reti 5G. Le autovalutazioni di sicurezza presentate da diversi paesi hanno riguardato anche altri tipi di investimenti, in particolare nelle infrastrutture e nei servizi digitali alla base della modernizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici (come i cloud governativi).

[31] Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Dispiegamento del 5G sicuro nell'UE - Attuazione del pacchetto di strumenti dell'UE, COM (2020) 50 del 29 gennaio 2020.

Una serie di PNRR prevede azioni di follow-up durante la fase di attuazione al fine di garantire che gli aspetti della sicurezza siano adeguatamente presi in considerazione. Inoltre in alcuni casi sono previste misure specifiche incentrate su aspetti della sicurezza in relazione alle infrastrutture di connettività o alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione.

La Grecia ha presentato un'autovalutazione della sicurezza che illustra gli aspetti inerenti alla sicurezza per gli investimenti nelle reti 5G, specificando in che modo tali questioni saranno affrontate, sulla base dei criteri oggettivi comuni previsti nel "pacchetto di strumenti dell'UE per la cibersicurezza del 5G".

Il piano della Lituania prevede un'autovalutazione della sicurezza per gli investimenti nelle reti 5G, che fa riferimento alla legislazione nazionale che attua le misure fondamentali raccomandate nel "pacchetto di strumenti dell'UE per la cibersicurezza del 5G" e la illustra. Per quanto riguarda lo sviluppo e l'estensione di un cloud governativo, gli aspetti relativi alla sicurezza occupano un posto di primo piano nell'approccio delineato per la misura corrispondente nel piano.

Il piano della Finlandia per gli investimenti in infrastrutture di connettività, ambienti di sviluppo per il 6G, intelligenza artificiale e calcoli quantistici, nonché per gli investimenti in esercitazioni e formazioni in materia di cibersicurezza, indica che ciascun progetto sarà sottoposto a una valutazione dei rischi e a un piano di gestione dei rischi e che i rischi per la sicurezza saranno affrontati durante l'intero ciclo di vita dei progetti. Per gli investimenti nella connettività, il piano descrive il quadro legislativo nazionale che tiene conto del "pacchetto di strumenti dell'UE per la cibersicurezza del 5G". Ad esempio, i dispositivi che potrebbero mettere in pericolo la sicurezza nazionale non possono essere utilizzati in componenti critiche delle reti di comunicazione. Si prevede inoltre di garantire i requisiti di sicurezza nelle procedure di appalto pubblico e, ove necessario, di applicare il nulla osta di sicurezza al personale delle imprese.

4. Quadro di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

4.1. Contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza all'attuazione delle riforme e di altre politiche dell'UE

Un impegno a favore di riforme significative in ogni PNRR

I PNRR adottati forniscono un'ampia serie di riforme e investimenti che permettono di affrontare efficacemente tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri nell'ambito del semestre europeo nel 2019 e nel 2020, comprese le sfide alla base delle raccomandazioni in materia di bilancio. Per ottenere una valutazione positiva, ciascun piano per la ripresa e la resilienza doveva ottenere un rating "A" e, in quanto tale, contribuire ad affrontare le principali sfide economiche tramite riforme e investimenti.

L'impegno profuso dagli Stati membri a favore delle riforme è unico nella concezione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e le riforme rappresentano quasi un terzo di tutte le misure previste nei PNRR. In linea con l'ambito di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, i piani comprendono riforme e investimenti per affrontare le lacune e i problemi strategici esistenti in sei settori, ovvero transizione verde e trasformazione digitale; coesione economica, produttività e competitività; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione. Il maggior numero di riforme riguarda il pilastro 5 relativo alla salute e alla resilienza, seguito dal pilastro 3 sulla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Figura 13: Numero di riforme per pilastro

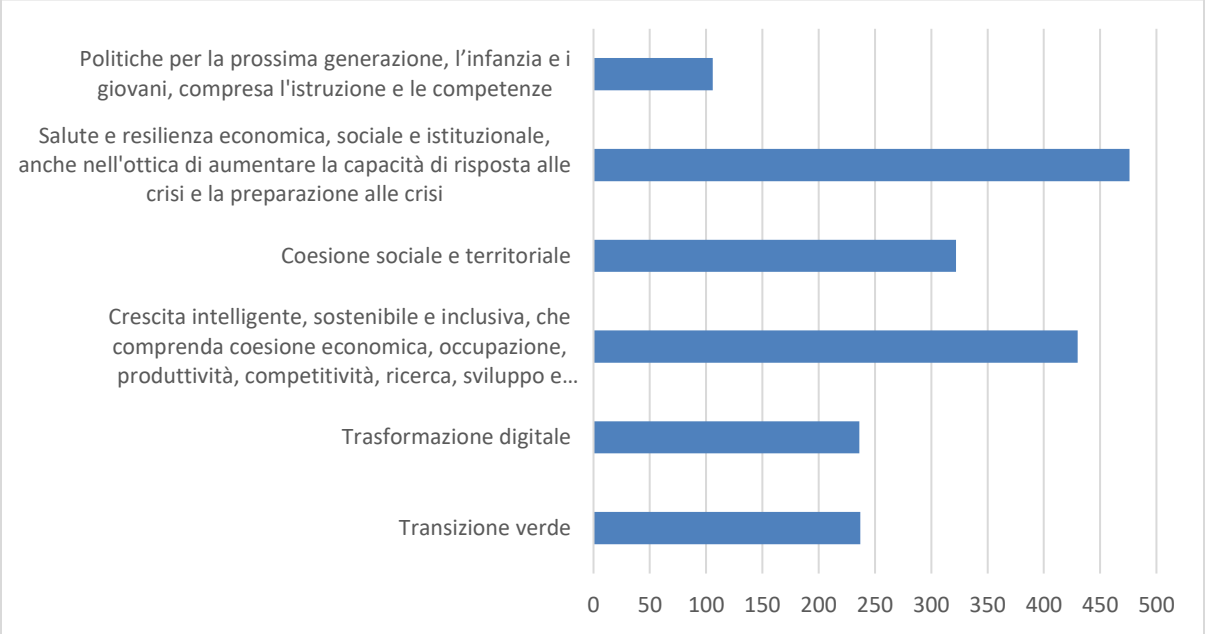
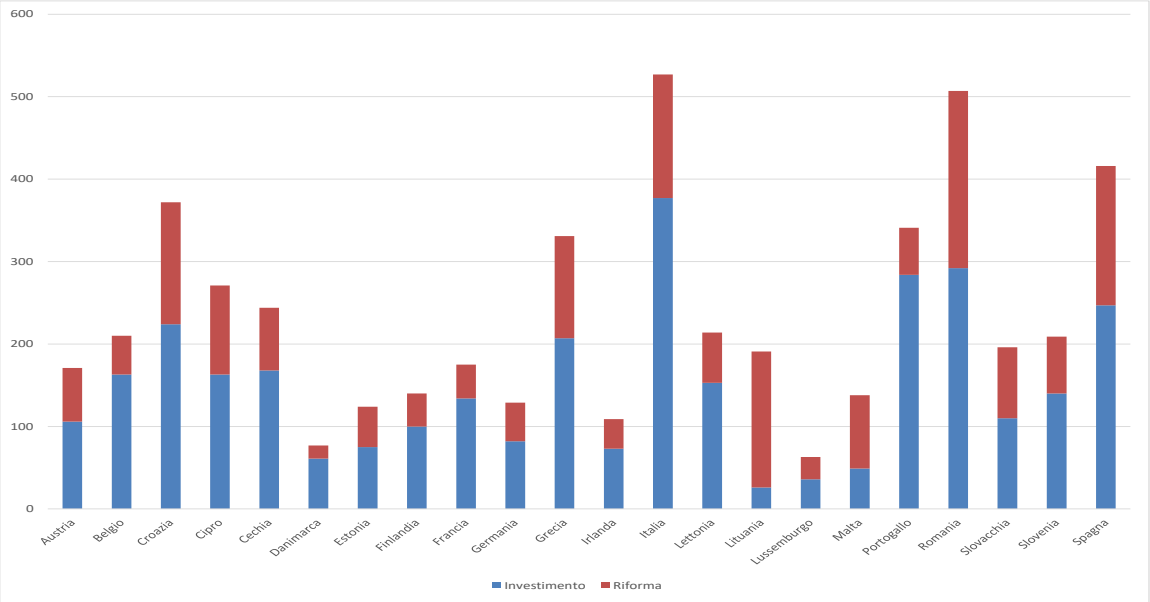
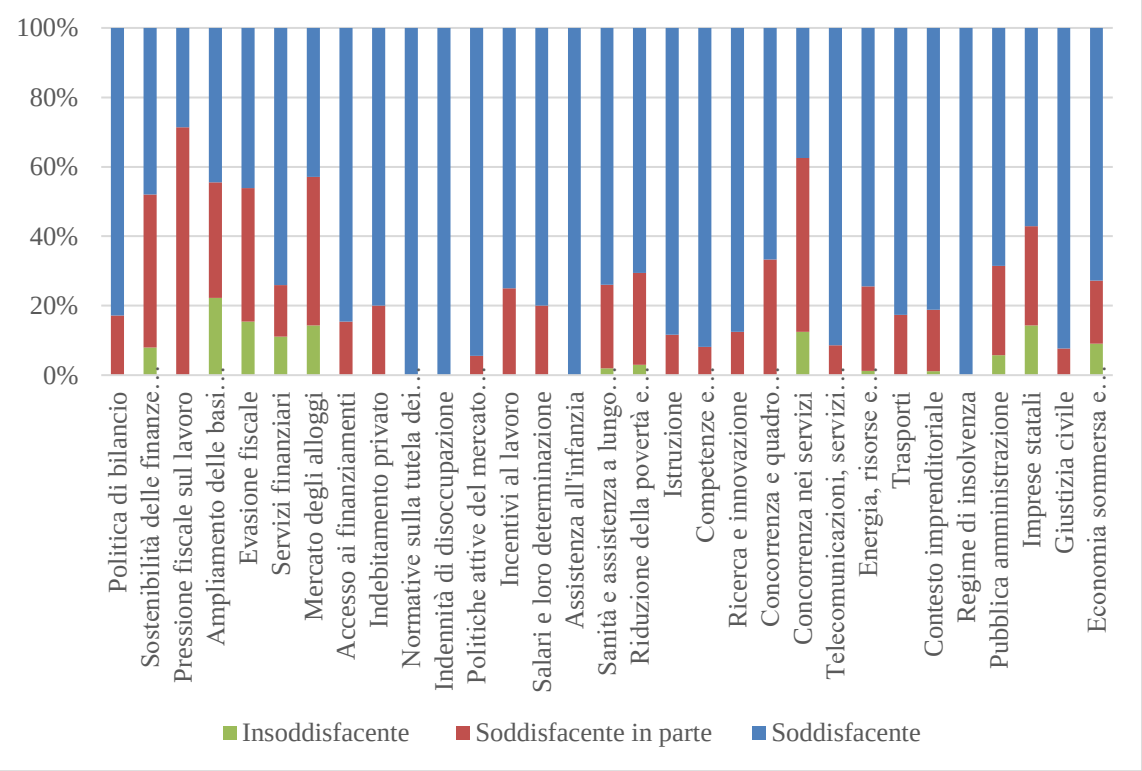


Figura 14: Riforme/investimenti per Stato membro



Le riforme proposte nei PNRR contribuiscono ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri nell'ambito del semestre europeo nel 2019 e nel 2020, come previsto dal regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (evidenziato nella figura 15). Le raccomandazioni specifiche per paese non contemplate sistematicamente nei PNRR riguardano le aree delle finanze pubbliche, della fiscalità, della concorrenza nei servizi e del mercato immobiliare.

Figura 15: Percentuali di RSP contemplate dai PNRR, per area di intervento (come definito nella banca dati CeSaR)



Prospettive macroeconomiche e impatto del dispositivo per la ripresa e la resilienza

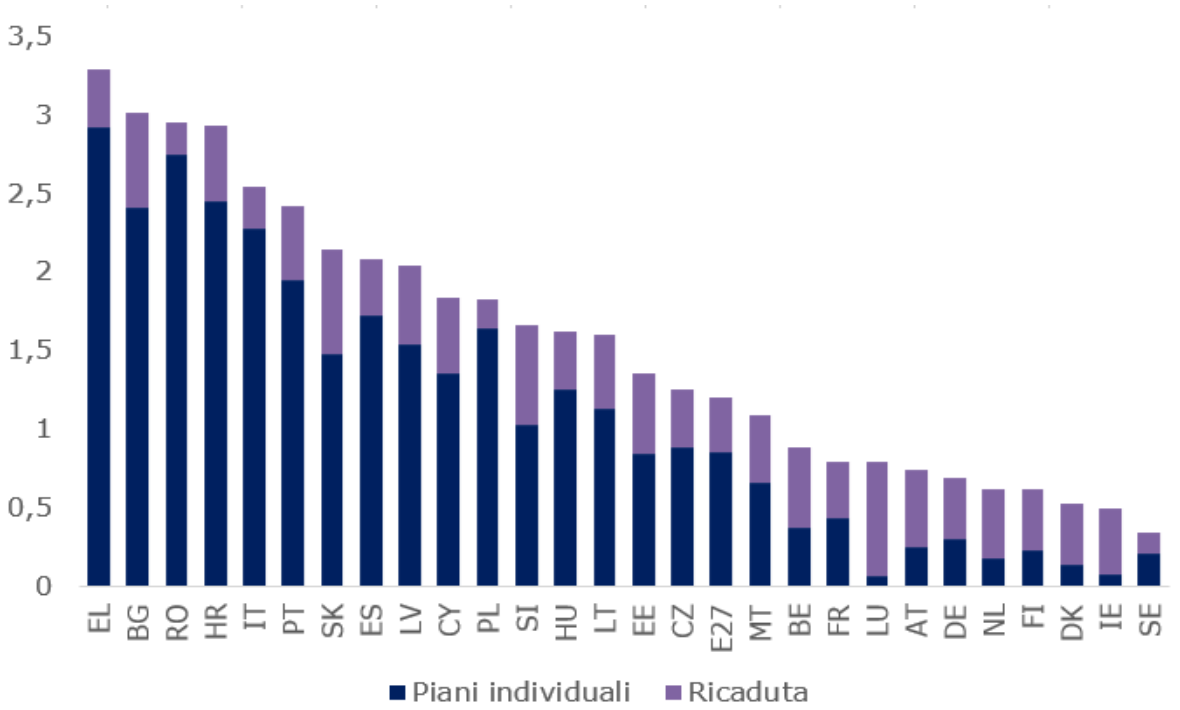
Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene investimenti e riforme che ci si aspetta avranno un impatto positivo considerevole e persistente sul PIL complessivo dell'UE. La Commissione ha condotto simulazioni stilizzate col modello QUEST per valutare il potenziale impatto macroeconomico degli investimenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di NGEU (Pfeiffer et al. 2021)[32]. Attuato con un forte accento su progetti di alta qualità e su un'elevata "addizionalità", NGEU può aumentare il PIL reale dell'UE-27 fino all'1,3-1,5 % tra il 2021 e il 2026[33].

L'attuazione dei PNRR innesca effetti di ricaduta positivi. Secondo la simulazione, tutti gli Stati membri beneficiano di considerevoli effetti di ricaduta transfrontaliera grazie all'aumento della domanda in tutta l'economia integrata dell'UE: l'azione congiunta produce effetti di crescita più elevati rispetto alla somma degli effetti dei singoli piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Gli effetti di propagazione rappresentano circa un terzo dell'impatto medio sul PIL e sono significativamente maggiori per le economie ad alta intensità di esportazioni che ricevono piccole sovvenzioni (cfr. figura 16). Inoltre l'analisi non tiene conto delle riforme, che possono rafforzare sostanzialmente tali effetti sulla crescita nel medio e lungo periodo.

[32] Cfr. Pfeiffer P., Varga J. e in 't Veld J. (2021), "Quantifying Spillovers of NGEU investment", European Economy Discussion Papers, No. 144 e Afman et al. (2021), "An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility", Quarterly Report on the Euro Area (QREA), Vol. 20, No. 3 pagg. 7-16. Entrambi gli studi evidenziano inoltre la sensibilità dei risultati alle principali ipotesi formulate.

[33] A seconda del profilo di spesa, rispettivamente oltre sei e quattro anni. In questa sede per addizionalità si intendono i fondi che non sostituiscono le spese correnti a livello nazionale né altri fondi dell'UE (cfr. regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (testo di compromesso finale), considerando 10 bis, articolo 4n bis e articolo 8).

Figura 16: Impatto sul PIL di NGEU (%) nelle simulazioni QUEST, paesi dell'UE

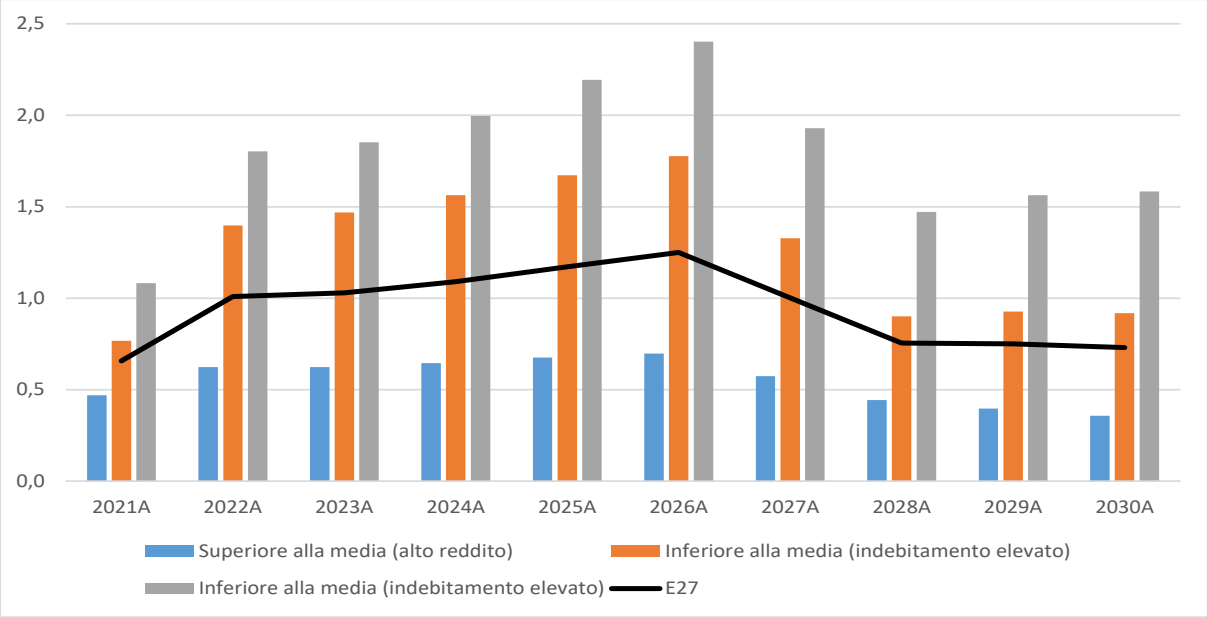


Note: il grafico mostra gli effetti di picco sul PIL reale nel 2026 espressi in deviazione percentuale rispetto allo scenario di riferimento a politiche invariate per un profilo di spesa lineare di NGEU (2021-2026) nell'ipotesi di un'elevata produttività. Le barre di colore scuro mostrano i risultati della simulazione per stimoli all'investimento distinti in ciascuno Stato membro (NGEU). L'effetto di ricaduta (barre di colore chiaro) è definito come la differenza tra lo stimolo coordinato e simultaneo di NGEU in tutti gli Stati membri e le simulazioni autonome dei piani nazionali. Fonte: Pfeiffer et al. (2021).

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene il ritorno dell'UE verso la convergenza economica. La dotazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza è maggiore in termini di PIL per gli Stati membri più in difficoltà, contribuendo così alla convergenza nell'UE. Il criterio di ripartizione del dispositivo per la ripresa e la resilienza[34] tiene conto del fatto che i paesi più duramente colpiti dalla pandemia dispongono spesso di strutture economiche più deboli e sono soggetti a vincoli di bilancio più rigorosi. Nel raggruppare gli Stati membri in tre cluster in base al PIL e all'indebitamento pubblico, la figura 17 evidenzia la probabilità NGEU sostenga fortemente la convergenza all'interno dell'economia dell'UE. Sulla base del criterio di ripartizione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, si stima che gli Stati membri con livelli di PIL pro capite inferiori alla media registreranno la maggiore spinta verso il rialzo del PIL. Alla fine del periodo di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (nel 2026) l'aumento della produzione sarà pari a circa l'1¾ % per il gruppo a basso indebitamento e a circa il 2½ % per il gruppo con indebitamento elevato, secondo le simulazioni del modello. È probabile che nello stesso periodo i paesi ad alto reddito con livelli di PIL pro capite superiori alla media registrino effetti più modesti ma consistenti sul PIL. Pertanto, mentre il dispositivo per la ripresa e la resilienza dà un notevole impulso alla ripresa in tutta l'UE, l'erogazione del sostegno finanziario garantisce che i fondi confluiranno laddove sono più necessari.

[34] Il contributo finanziario del dispositivo per la ripresa e la resilienza per Stato membro è calcolato tenendo conto, per ciascuno Stato membro, i) della popolazione, ii) del PIL pro capite, iii) del tasso di disoccupazione e iv) del calo del PIL reale nel 2020 e nel 2021. Sarà aggiornato nell'estate del 2022 sulla base dei dati EUROSTAT più recenti.

Figura 17: Impatto sul PIL di NGEU (%) nelle simulazioni QUEST[35]



Anche se, secondo le proiezioni, il ritmo di crescita rimarrà disomogeneo tra paesi e settori, l'UE dovrebbe riprendere il percorso della convergenza economica. Nel complesso, la crescita dovrebbe essere sostenuta da un miglioramento del mercato del lavoro, dagli elevati risparmi delle famiglie, da condizioni di finanziamento favorevoli, nonché dalla piena attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Prospettive sociali e impatto del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Il dispositivo sostiene alcune misure per contrastare gli effetti immediati della crisi della COVID-19, nonché misure a medio termine che contribuiscono a promuovere l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. I PNRR hanno una connotazione occupazionale e sociale di rilievo, in linea con le sfide nazionali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. La spesa sociale totale prevista dai piani nazionali nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è pari a circa il 30 % della dotazione totale prevista dall'UE[36] (cfr. sezione 3). Sebbene sia troppo presto per vedere l'effetto positivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza negli indicatori occupazionali e sociali, l'attuazione delle riforme e degli investimenti significativi a connotazione sociale previsti nel dispositivo, in particolare le riforme e gli investimenti ambiziosi in materia di occupazione, competenze e in materia sociale, è intesa, insieme ai fondi stanziati nell'ambito della politica

[35] Il grafico mostra gli effetti di picco sul PIL reale espressi in deviazione percentuale rispetto allo scenario di riferimento a politiche invariate per un profilo di spesa lineare di NGEU (2021-2026) nell'ipotesi di una bassa produttività. I blocchi comprendono i seguenti Stati membri: PIL pro capite superiore alla media: AT, BE, DE, DK, FR, FI, IE, LU, NL, SE; UE, al di sotto della media del PIL pro capite (indebitamento elevato): CY, EL, ES, IT, PT; UE, al di sotto della media del PIL pro capite (indebitamento basso): tutti gli Stati membri dell'UE-27 non inclusi nei gruppi precedenti. Fonte: aggregazione basata su Pfeiffer et al. (2021)

[36] La spesa sociale è calcolata sulla base delle nove aree di intervento in materia sociale raggruppate in quattro categorie sociali (occupazione e competenze, istruzione e cura dell'infanzia, sanità e assistenza a lungo termine e politiche sociali) di cui al regolamento delegato (UE) 2021/2105.

di coesione, a promuovere una ripresa equa, inclusiva e sostenibile. Riforme e investimenti contribuiranno inoltre in modo determinante al conseguimento degli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, istruzione degli adulti e riduzione della povertà, accolti con favore in occasione del vertice di Porto.

Il contributo del dispositivo alla resilienza nell'Unione

I PNRR adottati avranno un impatto positivo sulla resilienza[37] dell'economia dell'UE, rafforzando le capacità degli Stati membri di riprendersi rapidamente, affrontando le rispettive vulnerabilità. Il quadro operativo aggiornato (2021) della resilienza[38], elaborato dalla Commissione europea a seguito della relazione di previsione strategica 2020[39], presenta indicatori che evidenziano le capacità di resilienza e le vulnerabilità degli Stati membri in quattro dimensioni: resilienza sociale ed economica, verde, digitale e geopolitica. Questi settori si integrano con i pertinenti pilastri strategici del dispositivo per la ripresa e la resilienza: transizione verde e digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, politiche per la prossima generazione e in particolare resilienza sanitaria, economica, sociale e istituzionale.

Contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza alle politiche dell'UE

Le misure previste nei PNRR contribuiranno all'ambiziosa agenda politica dell'Unione per guidare una ripresa sostenibile, equa e inclusiva e rendere l'economia dell'UE più resiliente agli shock futuri, trasformando nel contempo le economie e le società dell'UE in linea con l'ambizione della duplice transizione. Avviate all'inizio dell'attuale mandato della Commissione, le quattro dimensioni complementari dell'agenda dell'UE in materia di sostenibilità competitiva (ossia sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica) occupano un posto di primo piano tra gli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e hanno orientato i programmi di riforma e di investimento degli Stati membri presentati nei rispettivi PNRR.

Per quanto riguarda la dimensione verde, le misure previste nei PNRR contribuiranno direttamente all'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030, obiettivo sancito dalla normativa europea sul clima e sostenuto dalle proposte "Pronti per il 55 %"[40], adottate nel luglio 2021 per rendere le politiche in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a conseguire tale obiettivo.

Per quanto riguarda la dimensione digitale, le misure previste nei PNRR contribuiranno direttamente anche agli obiettivi dell'UE di una trasformazione digitale della società e dell'economia europee. I piani per la ripresa e la resilienza comprendono il sostegno agli

---

[37] L'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza definisce la resilienza come "la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo".
[38] Relazione e allegato sui quadri operativi della resilienzaCommissione europea (europa.eu).
[39] La relazione di previsione strategica 2020 (https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_it) definisce la resilienza come "capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico".
[40] COM(2021) 550 final.

obiettivi in tutti gli ambiti della politica digitale: sostenere lo sviluppo delle competenze digitali della popolazione e della forza lavoro, la connettività digitale nelle zone scarsamente servite, lo sviluppo e la diffusione di tecnologie avanzate, nonché la trasformazione digitale dei settori pubblico e privato. Inoltre molti Stati membri partecipano, attraverso i rispettivi PNRR, a progetti multinazionali che sosterranno lo sviluppo di capacità digitali fondamentali dell'UE, tra cui la microelettronica, il cloud e l'erge. Nel complesso, il dispositivo per la ripresa e la resilienza dovrebbe apportare un significativo contributo al conseguimento degli obiettivi del decennio digitale[41]. **Per quanto riguarda la dimensione sociale e la transizione giusta, i PNRR contribuiranno direttamente all'ulteriore attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali** e dei nuovi obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà presentati al vertice sociale di Porto del maggio 2021. Contribuiranno inoltre alla ripresa dei mercati del lavoro in linea con la raccomandazione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi della COVID-19.

Per il momento e per i prossimi anni, il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà al centro del processo del quadro di sorveglianza del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali degli Stati membri e continuerà a svolgere questo ruolo nella fase di ripresa e per far progredire la duplice transizione. Come sottolineato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022[42], tenendo conto della necessità di adattamento, nel 2022 il semestre europeo evolverà in linea con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Commissione compirà ogni sforzo per garantire sinergie e razionalizzare gli obblighi di rendicontazione tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il semestre europeo. Un dialogo costruttivo con gli Stati membri sarà al centro del rilancio del semestre europeo, integrato dal dialogo sull'attuazione dei PNRR.

4.2. Contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza ai progetti multinazionali

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene la partecipazione degli Stati membri a progetti transfrontalieri, tramite la pianificazione contestuale e coordinata di riforme e investimenti per i prossimi cinque anni. Sebbene ciascun PNRR rifletta la situazione specifica di ciascuno Stato membro, alcuni problemi comuni richiedono riforme e investimenti coordinati. La collaborazione multinazionale può consentire il sostegno a grandi progetti che un singolo Stato membro non potrebbe realizzare da solo e può consentire di mettere in comune le risorse, aumentare l'impatto e conseguire economie di scala e sinergie.

Durante la preparazione dei piani, la Commissione ha svolto un ruolo attivo per incoraggiare gli Stati membri a partecipare a progetti multinazionali fondamentali, il che permetterebbe di migliorare il coordinamento per gli investimenti critici in settori strategici oltre ad apportare benefici tangibili al mercato unico. Nel gennaio 2021, ad esempio, la Commissione ha organizzato un seminario sui progetti digitali multinazionali, al quale hanno partecipato gli Stati membri, e ha successivamente agevolato gli scambi con gli

[41] Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030 | Commissione europea (europa.eu)
[42] COM(2021) 740 final.

Stati membri su tali progetti. Di conseguenza, numerosi PNRR prevedono misure per consentire la partecipazione a una serie di progetti multinazionali, come illustrato di seguito.

Transizione verde

Oltre la metà dei PNRR prevede misure che contribuiscono a progetti multinazionali o iniziative transfrontaliere connesse alla transizione verde: per la precisione 12 dei 22 piani adottati. Nel complesso, più di 37 misure (o sottomisure) riguardano progetti verdi multinazionali o transfrontalieri, per un importo totale superiore a 271 miliardi di EUR.

- **I progetti multinazionali** con la maggiore diffusione nei PNRR sono gli undici potenziali IPCEI sull'idrogeno (inclusi in otto PNRR). I progetti verdi multinazionali comprendono anche un interconnettore elettrico (0,1 miliardi di EUR) e l'interconnettore ferroviario tra Verona e il Brennero (0,9 miliardi di EUR).
- **I progetti transfrontalieri promuoveranno l'interoperabilità delle ferrovie nell'UE, con una significativa dimensione transfrontaliera.** Essi riguardano in primo luogo la realizzazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) (3 PNRR, 5 progetti, 3,1 miliardi di EUR). L'ERTMS, che riguarda l'interoperabilità, la digitalizzazione e la sicurezza dei servizi ferroviari, è fondamentale per trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia per il trasporto ferroviario di merci sulle tratte transfrontaliere. Il fabbisogno di investimenti in termini di segnalamento ferroviario in tutta l'UE (ERTMS) è significativo, dato che solo l'11 % dei corridoi TEN-T è adeguatamente attrezzato. Inoltre il dispositivo per la ripresa e la resilienza finanzierà la realizzazione di corridoi ferroviari TEN-T (ad esempio RailBaltica, Mediterraneo (Spagna-Francia), Scandinavia-Mediterraneo (sezione italiana), Mare del Nord-Mediterraneo (Belgio-Lussemburgo) per un importo superiore a 22,9 miliardi di EUR (circa sei PNRR, 23 progetti).

Tabella 3: Progetti verdi multinazionali nei PNRR adottati

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	*Totale*
IPCEI Idrogeno	●	●				●				●	●	●				●							●					**8**
Interconnettore elettrico				●																								**1**
Interconnettore ferroviario																	●											**1**
ERTMS										●						●								●				**3**
Corridoi TEN-T	●							●		●			●			●								●				**6**

Transizione digitale

La maggior parte dei PNRR prevede misure che contribuiscono a progetti multinazionali o iniziative transfrontaliere connesse alla transizione digitale: più precisamente 20 dei 22 piani adottati, ad eccezione dei piani della Danimarca e di Malta. In totale, più di 60 misure (o sottomisure) riguardano progetti digitali multinazionali, per un totale di circa 5 miliardi di EUR.

I due potenziali IPCEI sulla microelettronica (12 PNRR) e le tecnologie cloud (sei PNRR) rappresentano i progetti multinazionali con la maggiore presenza nei PNRR. Diversi PNRR prevedono anche investimenti in progetti multinazionali relativi ai poli europei dell'innovazione digitale (otto PNRR), ai corridoi 5G (sette PNRR) e alla comunicazione quantistica (quattro PNRR). La tabella 4 sintetizza la diffusione di progetti digitali multinazionali nei PNRR adottati.

Tabella 4: Progetti digitali multinazionali

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	*Totale*
Microelettronica	●	●			●	●				●	●	●				●			●					●		●	●	**12**
Poli europei dell'innovazione digitale					●					●			●		●	●			●				●				●	**8**
Corridoi 5G					●				●	●	●					●	●		●									**7**
Cloud						●				●		●				●			●							●		**6**
Infrastrutture europee di comunicazione quantistica					●				●									●								●		**4**
Calcolo ad alte prestazioni europeo									●							●											●	**3**
Pubblica amministrazione connessa									●				●										●					**3**
Genome of Europe										●							●		●									**3**
Cavi sottomarini				●					●																			**2**
Blockchain (EBSI)					●																					●		**2**
Centri operativi di sicurezza									●							●												**2**
Competenze + istruzione																												**0**
Altro					●			●	●	●	●					●			●					●			●	**9**

4.3. <u>Attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e coinvolgimento di tutti i portatori di interessi pertinenti</u>

Consultazione delle parti sociali e delle autorità locali e regionali

Gli Stati membri hanno adottato approcci diversi alla consultazione dei portatori di interessi in sede di preparazione dei rispettivi PNRR. Il regolamento che istituisce il

dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede l'obbligo per gli Stati membri di fornire, nell'ambito del loro piano, una sintesi delle consultazioni dei portatori di interessi condotte durante la preparazione dei PNRR, comprese le parti sociali e le autorità locali e regionali. Poiché ogni Stato membro era libero di decidere come organizzare il processo di consultazione in linea con le sue tradizioni e quadri giuridici nazionali, gli Stati membri hanno adottato approcci diversi. Ad esempio, mentre alcuni hanno consultato i portatori di interessi sul piano generale, altri lo hanno fatto a livello settoriale o regionale. Durante la pandemia le parti sociali hanno sostenuto l'elaborazione e l'attuazione di misure di emergenza e di ripresa nonché di piani per la ripresa e la resilienza in tutti gli Stati membri. Tuttavia la consultazione e il coinvolgimento sono risultati molto differenti da uno Stato membro all'altro e, nel complesso, le parti sociali hanno inviato alla Commissione informazioni contrastanti sul processo di consultazione a livello nazionale, che spaziano da una consultazione regolare e dettagliata a processi di consultazione più limitati. Inoltre le autorità locali e regionali hanno spesso lamentato il fatto che avrebbero dovuto essere maggiormente coinvolte nella preparazione dei piani.

La Commissione fa presente regolarmente agli Stati membri l'importanza del coinvolgimento dei portatori di interessi, sia per la preparazione che per l'attuazione dei piani. Per l'attuazione dei piani, la Commissione incoraggia gli Stati membri a collaborare attivamente con le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli altri portatori di interessi tramite apposite riunioni periodiche. Tali scambi, che potrebbero anche rappresentare un'opportunità per partecipare al più ampio programma di coordinamento delle politiche economiche, occupazionali, sociali e in materia di sostenibilità, permetteranno di individuare insieme i problemi, migliorare le soluzioni strategiche e contribuire a un'efficace attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Al di là delle strutture e delle procedure messe in atto dagli Stati membri a livello nazionale per coinvolgere le autorità locali e regionali, la Commissione e gli Stati membri organizzeranno un evento annuale con la partecipazione dei responsabili dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza. L'evento annuale vedrà la partecipazione di tutti i portatori di interessi, comprese le autorità locali e regionali. Fungerà anche da piattaforma orizzontale per lo scambio di opinioni sull'attuazione del piano e per garantire una stretta cooperazione tra tutti i soggetti partecipanti.

Dialogo interistituzionale e responsabilità democratica

La Commissione, che collabora strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio in relazione al dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha dimostrato un forte impegno per garantire un flusso trasparente di informazioni. Durante la fase di valutazione dei piani, la Commissione ha fornito informazioni al Parlamento europeo verbalmente e per iscritto. In linea con il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha comunicato senza indebiti ritardi tutti i piani per la ripresa e la resilienza presentati ufficialmente dagli Stati membri. Al fine di facilitare la lettura degli stessi, la Commissione ha inoltre fornito traduzioni automatiche in inglese di tutti i piani presentati. La Commissione ha pubblicato e trasmesso immediatamente al Parlamento europeo e al Consiglio ogni proposta di decisione di esecuzione del Consiglio il giorno della sua adozione, unitamente a un documento di lavoro dei servizi della Commissione che illustra l'analisi del

pertinente piano per la ripresa e la resilienza da parte della Commissione. La Commissione ha inoltre fornito al Parlamento europeo e al Consiglio una tabella riassuntiva delle informazioni fondamentali e di altre informazioni relative all'attuazione del dispositivo, comprese le strategie di comunicazione. Tutti i documenti e le informazioni pertinenti sono stati condivisi, simultaneamente e alle stesse condizioni, con il Parlamento europeo e il Consiglio, a norma dell'articolo 25 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

In prospettiva dell'attuazione del piano, la Commissione ha istituito un processo per condividere la panoramica delle conclusioni preliminari relative al conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi. Tale processo ha già rivelato la propria utilità per condividere le conclusioni relative alla prima richiesta di pagamento presentata dalla Spagna alla fine del 2021. Nei prossimi anni la Commissione continuerà a collaborare strettamente con il Parlamento europeo e a garantire un flusso trasparente di informazioni con un elevato livello di disponibilità e impegno durante tutta la fase di attuazione.

La Commissione ha tenuto scambi regolari con il Parlamento europeo per affrontare tematiche orizzontali riguardanti il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nel 2021 si sono svolti quattro "dialoghi sulla ripresa e la resilienza" per uno scambio di opinioni sul dispositivo, come previsto dal regolamento che lo istituisce. Inoltre nel 2021 la Commissione è stata invitata a riunirsi periodicamente con il gruppo di lavoro permanente delle commissioni miste ECON-BUDG e ha partecipato a 15 riunioni. Tali forum hanno consentito di condividere verbalmente informazioni aggregate sui PNRR sulla base di presentazioni condivise con il Parlamento europeo e il Consiglio in termini paritari e pubblicate sul sito web della Commissione europea[43]. Tale impegno proseguirà in linea con l'impegno della Commissione a favore della responsabilità democratica del dispositivo.

L'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza è oggetto di discussione anche nell'ambito del dialogo interistituzionale rafforzato a livello europeo, sia con il Parlamento europeo che con il Consiglio. Uno scambio continuo sugli sviluppi sociali ed economici nell'Unione europea è garantito dal dialogo macroeconomico semestrale a livello politico e tecnico tra il Consiglio, la Commissione e i rappresentanti delle parti sociali europee. Questo formato, già utilizzato per discutere dell'attuazione del dispositivo, offrirà ulteriori opportunità per discutere di questo tema in futuro.

Comunicazione sul dispositivo per la ripresa e la resilienza

Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, i destinatari del sostegno finanziario dell'Unione divulgano l'origine dei finanziamenti dell'Unione e ne garantiscono la visibilità[44], in particolare quando promuovono azioni e risultati, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate rivolte a destinatari diversi, tra cui i media e l'opinione pubblica.

---

[43] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/information-provided-european-parliament-or-council-recovery-and-resilience-plans_en.

[44] Anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita "finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU".

Gli Stati membri hanno istituito siti web nazionali e pubblicato i loro piani per la ripresa e la resilienza. Essi sono disponibili anche sul sito web del dispositivo per la ripresa e la resilienza della Commissione[45]. Inoltre, come indicato nella sezione 1, la Commissione ha avviato un quadro di valutazione con sezioni che forniscono una panoramica dei paesi, dei pilastri, del calendario, dei traguardi e degli obiettivi, delle erogazioni, degli indicatori comuni e delle analisi tematiche[46].

Gli Stati membri hanno inoltre incluso, nell'ambito dei rispettivi PNRR, una descrizione delle strategie di comunicazione, che soddisfano i requisiti minimi in materia di visibilità e comunicazione applicabili ai finanziamenti dell'UE definiti nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e nell'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241. Gli interventi su tali strategie avanzano di pari passo con i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi piani nazionali. La Commissione fornisce regolarmente consulenza agli Stati membri in quest'ambito.

Per aumentare ulteriormente la visibilità del dispositivo e lavorare di concerto con gli Stati membri, la Commissione ha ampliato la rete INFORM dell'UE per includervi i soggetti responsabili della comunicazione sul dispositivo per la ripresa e la resilienza[47]. Questa rete riunisce i comunicatori degli Stati membri e della Commissione in relazione a tutti i finanziamenti dell'UE. La partecipazione al dispositivo per la ripresa e la resilienza garantisce sinergie con i fondi stanziati nell'ambito della politica di coesione nonché con altri fondi dell'UE sulle attività di comunicazione relative all'UE. Nell'ambito di tale rete, la Commissione ha organizzato riunioni periodiche mensili con i coordinatori della comunicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Nel corso di tali riunioni la Commissione offre consulenza agli Stati membri sui requisiti in materia di visibilità e comunicazione previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, quali lo sviluppo della strategia di comunicazione, la creazione di un sito web nazionale del dispositivo o la garanzia della visibilità del sostegno dell'UE da parte dei beneficiari finali. La rete offre inoltre un forum per lo scambio delle migliori pratiche e l'apprendimento tra pari tra gli Stati membri.

I funzionari specializzati nel semestre europeo distaccati presso le rappresentanze della Commissione svolgono un ruolo importante nel promuovere la cooperazione in materia di comunicazione in ciascuno Stato membro. Hanno stabilito contatti con i loro omologhi delle amministrazioni nazionali che si occupano di comunicazione per garantire che le attività di comunicazione siano svolte congiuntamente. Tale cooperazione aumenta la visibilità del dispositivo per la ripresa e la resilienza, ad esempio attraverso eventi congiunti con

[45] Dispositivo per la ripresa e la resilienza|Commissione europea (europa.eu).
[46] Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (europa.eu).
[47] La rete INFORM dell'UE è una rete europea di addetti alla comunicazione che hanno il compito di comunicare gli investimenti dell'UE e degli Stati membri in regime di gestione concorrente; la rete riguarda i seguenti fondi dell'UE: Politica regionale: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo per una transizione giusta (JTF) e Fondo di coesione (FC); Politica sociale: Fondo sociale europeo (FSE+) Affari interni: Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e Fondo Sicurezza interna; Affari marittimi: Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) La rete comprende inoltre il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

rappresentanti di alto livello degli Stati membri e della Commissione che sottolineano la dimensione europea dei progetti sostenuti dal dispositivo. È inoltre in via di istituzione una cooperazione con gli Uffici di collegamento del Parlamento europeo per garantire che la Commissione li informi in merito alle attività pertinenti e li coinvolga, se del caso.

Assistenza tecnica agli Stati membri

Alcuni Stati membri hanno chiesto assistenza tecnica per l'attuazione dei rispettivi piani, nell'ambito dello strumento di assistenza tecnica della Commissione europea che fornisce sostegno allo sviluppo delle capacità degli Stati membri. Nel 2021 oltre 140 progetti hanno contribuito all'attuazione dei PNRR. Essi riguardano il sostegno ai meccanismi di attuazione generale dei PNRR (ad esempio, monitoraggio, rendicontazione, gestione dei progetti, coordinamento, meccanismi di audit e controllo, l'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" (DNSH) o la comunicazione), ma anche il sostegno all'attuazione di riforme e investimenti tematici (ad esempio, l'esecuzione di una strategia nazionale di intelligenza artificiale in Spagna, misure a sostegno delle revisioni della spesa pubblica in Belgio o lo sviluppo di una strategia nazionale e di un piano d'azione sull'idrogeno in Romania).

Nel 2021 Cipro, Grecia, Croazia e Romania hanno integrato nei rispettivi PNRR il sostegno tecnico aggiuntivo per l'attuazione di riforme o investimenti connessi ai rispettivi PNRR ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Croazia ha inoltre trasferito fondi nazionali alla Commissione a norma dell'articolo 7 del regolamento che istituisce uno strumento di sostegno tecnico, al fine di finanziare un sostegno tecnico aggiuntivo per tre progetti di riforma previsti nel PNRR. Ciò consentirà di realizzare altri 8 progetti di strumento tecnico aggiuntivo che contribuiranno all'attuazione del PNRR nei seguenti settori: assistenza sanitaria, istruzione, appalti pubblici, energia, legiferare meglio, riduzione degli oneri amministrativi e promozione degli investimenti.

4.4. Sistema di controllo e tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Trattandosi di un programma basato sui risultati, i pagamenti della Commissione agli Stati membri si basano sul raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi indicati nei piani per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri sono i beneficiari dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza che, una volta erogati, entrano nel bilancio nazionale. Per ciascun PNRR, la decisione di esecuzione del Consiglio stabilisce l'insieme di traguardi e obiettivi e l'importo pertinente per ciascuna rata. Quando uno Stato membro presenta una richiesta di pagamento, la Commissione valuta il conseguimento soddisfacente di ciascun traguardo e obiettivo indicato come completato dallo Stato membro. Se alcuni dei traguardi e degli obiettivi non sono conseguiti, il pagamento può essere parzialmente sospeso. Nel 2021 la Commissione ha istituito un quadro di monitoraggio e controllo per il dispositivo per la

ripresa e la resilienza, comprendente apposite unità di audit e giuridiche, nonché strategie specifiche di controllo e audit concepite per il dispositivo. La Commissione ha inoltre istituito accurate procedure interne per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza e delle successive richieste di pagamento, garantendo controlli efficaci ed efficienti ex ante ed ex post.

Ciascuno Stato membro è tenuto a porre in essere un sistema di controllo efficace ed efficiente. Tale obbligo è previsto all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ciascuno Stato membro deve specificare il proprio sistema di controllo nazionale nel rispettivo PNRR e tale sistema è valutato dalla Commissione come "adeguato" (A) o "insufficiente" (C)[48]. Se le modalità proposte dallo Stato membro sono giudicate insufficienti, il piano non può essere approvato. Sebbene gli Stati membri siano i principali responsabili della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione ha anche il potere di recuperare i fondi e/o di applicare rettifiche finanziarie in casi di frode, corruzione e conflitto di interessi che non sono stati recuperati dagli Stati membri o in caso di grave violazione degli obblighi previsti negli accordi di finanziamento e di prestito.

A seguito della valutazione, la Commissione ha concluso che tutti i 22 PNRR adottati nel 2021 dispongono di un sistema di controllo adeguato. Tuttavia la Commissione ha anche individuato alcune carenze in 16 di essi e ha chiesto agli Stati membri interessati di adottare misure correttive supplementari prima dell'invio della prima richiesta di pagamento regolare. Gli Stati membri interessati hanno concordato di aggiungere le misure necessarie nei rispettivi PNRR[49]. I traguardi e gli obiettivi corrispondenti sono inclusi nell'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio e devono essere conseguiti prima della prima richiesta di pagamento regolare (escludendo quindi i prefinanziamenti). Pertanto l'adeguatezza dei sistemi di controllo è ulteriormente garantita prima di qualsiasi pagamento regolare a uno Stato membro.

[48] Valuta in particolare se il sistema di controllo si basi su solidi processi e strutture, individua chiaramente i soggetti e i loro ruoli e i loro ruoli e responsabilità e garantisce un'adeguata separazione delle funzioni. Tali organismi devono avere la capacità giuridica e amministrativa di esercitare i rispettivi ruoli e compiti previsti durante l'attuazione del piano. La Commissione esamina inoltre le modalità per la raccolta e la divulgazione dei dati sui destinatari finali descritte nel piano, al fine di prevenire, individuare e correggere casi di corruzione, frode e conflitti di interessi quando si utilizzano i fondi. La Commissione esamina inoltre le modalità descritte nel piano per la ripresa e la resilienza per evitare la duplicazione dei finanziamenti, al fine di determinarne l'adeguatezza.

[49] Tra le carenze individuate nei sistemi di controllo degli Stati membri figurano l'assenza di un sistema di archiviazione in grado di raccogliere e conservare i dati come richiesto dal regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'assenza di mandati giuridici per i vari organismi incaricati dell'attuazione e dell'audit dei fondi, l'insufficiente capacità amministrativa degli organismi di esecuzione e di audit incaricati dell'attuazione del PNRR, la mancanza di una chiara strategia di audit o di misure antifrode. Tutte queste carenze devono essere corrette prima che uno Stato membro possa ricevere la sua prima richiesta di pagamento regolare, vale a dire il primo pagamento nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza ad eccezione del prefinanziamento.

La Commissione esamina la "dichiarazione di gestione"[50] e la "sintesi degli audit"[51] forniti dagli Stati membri per ciascuna richiesta di pagamento ed effettua audit ex post su traguardi e obiettivi. Al fine di verificare se i traguardi e gli obiettivi siano stati conseguiti in misura soddisfacente, gli elementi di prova forniti dallo Stato membro (in linea con la decisione di esecuzione del Consiglio e con gli accordi operativi) sono valutati da gruppi dedicati per paese con la partecipazione di più DG. Inoltre un'unità di audit dedicata esamina le dichiarazioni di gestione e la sintesi degli audit fornite dagli Stati membri con ciascuna richiesta di pagamento. Gli audit ex post basati sul rischio daranno un'ulteriore garanzia della correttezza delle informazioni fornite dallo Stato membro. La Commissione ha il potere di recuperare i fondi se constata ex post che un traguardo o obiettivo non è stato conseguito in misura soddisfacente.

Ad oggi la Commissione ha esaminato o sta esaminando le dichiarazioni di gestione e la sintesi degli audit incluse nelle cinque richieste di pagamento presentate da Spagna, Francia, Grecia, Italia e Portogallo. A causa del breve lasso di tempo che intercorre tra l'approvazione dei piani e la presentazione delle richieste di pagamento, l'ambito delle attività di audit svolte dalle autorità nazionali è stata generalmente limitata. La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni alle autorità nazionali, in particolare per valutare se i dati di cui all'articolo 22 del regolamento siano stati effettivamente raccolti e conservati nel sistema nazionale e ha individuato una serie di punti da seguire a livello nazionale nel 2022, come indicato nelle valutazioni preliminari della Commissione relative alle pertinenti richieste di pagamento.

Sebbene la responsabilità primaria della tutela degli interessi finanziari spetti agli Stati membri, nel corso dell'attuazione del piano la Commissione ne verificherà i sistemi di monitoraggio e controllo. In particolare, la Commissione verificherà le misure attuate dagli Stati membri per prevenire, individuare e correggere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e duplicazione dei finanziamenti. Ciò riguarderà anche i sistemi per la raccolta e la conservazione dei dati relativi a beneficiari, contraenti, subcontraenti e titolari effettivi. La Commissione può inoltre effettuare audit randomizzati e mirati, indagare su possibili casi di frode, corruzione e conflitto di interessi. La Commissione ha il potere di recuperare i fondi o di avviare rettifiche finanziarie qualora siano stati individuati casi di frode, corruzione o conflitto di interessi non corretti dagli Stati membri o qualora gli Stati membri commettano gravi violazioni degli obblighi previsti dagli accordi di finanziamento e di prestito.

[50] Nella dichiarazione di gestione allegata alla richiesta di pagamento, gli Stati membri devono menzionare il fatto che i sistemi di controllo esistenti forniscono le necessarie garanzie che i fondi sono stati gestiti conformemente a tutte le norme applicabili, in particolare le norme in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, della frode, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti, conformemente al principio di sana gestione finanziaria.

[51] Sintesi degli audit effettuati a livello nazionale durante il periodo di attuazione.

4.5. Complementarità con altri finanziamenti dell'UE

Per la preparazione dei piani, il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e gli orientamenti[52] della Commissione agli Stati membri hanno stabilito principi per garantire che non vi sia una duplicazione dei finanziamenti per gli stessi costi da parte del dispositivo e di altri fondi dell'UE. In particolare i PNRR hanno specificato i processi e le strutture istituiti a livello nazionale e regionale per garantire la complementarità e il coordinamento della gestione delle varie fonti di finanziamento dell'UE. Essi dovrebbero garantire che il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza si aggiunga a quello fornito nell'ambito di altri fondi e programmi dell'Unione e che tale sostegno non copra gli stessi costi. I PNRR dovrebbero inoltre specificare i progetti per i quali è previsto il cofinanziamento con altri programmi dell'Unione e indicare a cosa si riferisce ciascuna fonte di finanziamento.

Nella fase di attuazione, gli Stati membri sono tenuti a monitorare la situazione e a fornire rassicurazioni circa l'assenza di una duplicazione dei finanziamenti. Al momento della presentazione della richiesta di pagamento, gli Stati membri forniscono una dichiarazione di gestione che include un impegno a evitare la duplicazione dei finanziamenti e un riferimento ai sistemi di monitoraggio e controllo in vigore. Inoltre, nell'ambito della relazione semestrale, gli Stati membri forniranno ogni possibile aggiornamento sul ricorso ad altri programmi dell'UE per le riforme e gli investimenti contemplati nel PNRR approvato, compresa l'indicazione dei costi coperti da tali programmi in caso di cofinanziamento. Alla Commissione è conferito il potere di effettuare adeguati controlli e audit dei sistemi sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

Durante la fase preparatoria dei PNRR, la Commissione ha fornito sostegno agli Stati membri per individuare strumenti adeguati a livello dell'Unione al fine di creare sinergie con le misure finanziate nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Un esempio significativo è dato dai finanziamenti erogati nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico e del programma di sostegno alle riforme strutturali che lo ha preceduto. In particolare essi aiuteranno gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei PNRR. Anche il sostegno settoriale sarà messo a disposizione degli Stati membri attraverso il meccanismo di sostegno delle politiche del programma Orizzonte per l'attuazione delle riforme politiche in materia di R&I. Ad esempio, nell'ambito di "Rail Baltica", i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono stati combinati con altri tipi di sostegno, compreso il meccanismo per collegare l'Europa 2.0. I progetti globali relativi alle infrastrutture ferroviarie rimangono gli stessi e vari fondi sostengono diversi tipi di spesa. In prospettiva futura, e per tutto il periodo di attuazione del dispositivo, la Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri a prestare particolare attenzione alle future opportunità di sinergie con altri programmi dell'Unione.

[52] SWD(2021) 12 final.

Poiché il sostegno nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza dura fino al 2026, la Commissione è a disposizione per individuare altre misure di finanziamento che riguardino diversi orizzonti temporali o fase diverse dei progetti. Ciò farà sì che i finanziamenti siano garantiti anche dopo l'attuale ciclo di vita del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che è limitato nel tempo. Inoltre la Commissione ha contribuito a individuare i fondi e i programmi dell'Unione che sono orientati allo stesso obiettivo ma che riguarderebbero diversi tipi di misure. Ad esempio, nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, le misure previste dal dispositivo per la ripresa e la resilienza fornirebbero sostegno alla creazione di infrastrutture digitali, e i finanziamenti rientranti nei fondi stanziati nell'ambito della politica di coesione per il periodo 2021-2027 sarebbero destinati a investimenti complementari, per esempio a sostegno dei programmi di formazione professionale per i gruppi svantaggiati.

La Commissione garantisce la complementarità del il dispositivo per la ripresa e la resilienza ai fondi della politica di coesione nell'ambito della programmazione per il periodo 2021-2027. Mentre il periodo di preparazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza sia quasi completato, la programmazione nell'ambito del QFP 2021-2027 è tuttora in corso. La Commissione presta particolare attenzione al legame tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi relativi agli accordi di partenariato con gli Stati membri; grazie alla sovrapposizione temporale dei negoziati, è stato possibile creare sinergie tra questi diversi strumenti dell'Unione. In particolare la maggior parte degli Stati membri ha in questa fase un quadro chiaro delle misure previste nei rispettivi PNRR e può tenerne conto nella programmazione dei fondi stanziati nell'ambito della politica di coesione. Ciò garantirà la complementarità delle misure.

5. Conclusioni

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato istituito nel febbraio 2021 - nel contesto della crisi della COVID-19 - per fornire un sostegno finanziario significativo agli Stati membri volto ad accelerare l'attuazione di riforme e investimenti sostenibili e promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Entro il 2026 il dispositivo metterà a disposizione degli Stati membri 672,5 miliardi di EUR sotto forma di prestiti e sostegni finanziari non rimborsabili per sostenere le riforme e gli investimenti intrapresi per attenuare l'impatto della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità della transizione verde e digitale.

A un anno dall'istituzione del dispositivo, sono stati compiuti importanti progressi e l'attuazione è in pieno svolgimento. Il Consiglio ha adottato 22 piani per la ripresa e la resilienza, per un totale di 445 miliardi di EUR (291 miliardi di EUR di finanziamenti non rimborsabili e 154 miliardi di EUR di prestiti). La Commissione ha erogato 56,6 miliardi di EUR di prefinanziamenti e 10 miliardi di EUR per un primo pagamento nel 2021. L'attuazione del dispositivo è ormai in pieno svolgimento, con circa 30 richieste di pagamento previste per il 2022. Anche il successo dell'emissione di obbligazioni e buoni "NextGenerationEU" costituisce una pietra miliare per l'Unione, in quanto fornisce all'UE un potente strumento per finanziare la ripresa e uscire dalla crisi più resiliente, più equa e più verde.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno strumento innovativo: si tratta di uno strumento unico, guidato dalla domanda e basato sui risultati, che fornisce sostegno finanziario diretto agli Stati membri in relazione al conseguimento di risultati. I fondi sono erogati a fronte dell'attuazione, entro il 2026, di riforme e investimenti volti a rispondere alle sfide che gli Stati membri si trovano ad affrontare. L'erogazione dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza è subordinata al conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi concordati ex ante con gli Stati membri e approvati dal Consiglio per l'attuazione delle misure proposte dagli Stati membri nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Il primo pagamento alla Spagna alla fine del 2021 dimostra già l'impatto del dispositivo nel sostenere l'attuazione di importanti riforme. Come evidenziato nella presente relazione, le riforme e gli investimenti sostenuti dal dispositivo rispondono ai problemi specifici degli Stati membri e contribuiscono a settori di fondamentale importanza per il futuro dell'Unione (i "sei pilastri"). Essi contribuiranno all'ambiziosa agenda politica dell'Unione per guidare una ripresa sostenibile, equa e inclusiva e rendere l'economia dell'UE più resiliente agli shock futuri, trasformando nel contempo le economie e le società dell'UE in linea con l'ambizione della duplice transizione e il pilastro europeo dei diritti sociali.

Il valore aggiunto dello strumento è già tangibile. L'attuazione del dispositivo sta inoltre innescando ricadute positive in tutta l'Unione, sostenendo la convergenza economica. Da ultimo, ma non in ordine di importanza, il dispositivo sostiene l'attuazione di progetti multinazionali di importanza fondamentale per l'Unione, dimostrando anche la "addizionalità" dei fondi dell'UE. I progressi compiuti nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza e

nell'erogazione del dispositivo possono essere monitorati in diretta su una piattaforma pubblica online, il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, che mostra i progressi compiuti per ciascun traguardo e obiettivo.

La Commissione è impegnata a far sì che l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza sia un successo condiviso per tutti gli europei. A tale scopo la Commissione continuerà a fare il massimo per coinvolgere tutti i portatori di interessi pertinenti ai fini di un'attuazione efficace dei piani e manterrà una stretta collaborazione con il Parlamento europeo e il Consiglio durante l'intera attuazione del dispositivo.

ALLEGATO

Panoramica sullo stato di avanzamento

	Presentazione ufficiale	Valutazione positiva della Commissione	Adozione da parte del Consiglio	1º prefinanziamento erogato	Accordi operativi sottoscritti	Presentazione della richiesta di pagamento	Pagamento
Austria	30 aprile	21 giugno	13 luglio	28 settembre (450 milioni di EUR)			
Belgio	30 aprile	23 giugno	13 luglio	3 agosto (770 milioni di EUR)			
Bulgaria	15 ottobre						
Cipro	17 maggio	8 luglio	28 luglio	9 settembre (157 milioni di EUR)			
Repubblica ceca	1 giugno	19 luglio	8 settembre	28 settembre (915 milioni di EUR)			
Danimarca	30 aprile	17 giugno	13 luglio	2 settembre (201 milioni di EUR)			
Germania	28 aprile	22 giugno	13 luglio	26 agosto (2,25 miliardi di EUR)			
Estonia	18 giugno	5 ottobre	29 ottobre	17 dicembre (126 milioni di EUR)			
Grecia	27 aprile	17 giugno	13 luglio	9 agosto (4 miliardi di EUR)	21 dicembre	29 dicembre	
Spagna	30 aprile	16 giugno	13 luglio	17 agosto (9 miliardi di EUR)	10 novembre	11 novembre	27 dicembre (10 miliardi di EUR)
Finlandia	27 maggio	4 ottobre	29 ottobre	21 gennaio 2022 (271 milioni di EUR)			
Francia	28 aprile	23 giugno	13 luglio	19 agosto (5,1 miliardi di EUR)	25 novembre	26 novembre	
Croazia	14 maggio	8 luglio	28 luglio	28 settembre (818 milioni di EUR)	9 febbraio		
Ungheria	11 maggio						
Irlanda	28 maggio	16 luglio	8 settembre	Non ha richiesto prefinanziamento			
Italia	30 aprile	22 giugno	13 luglio	13 agosto (24,9 miliardi di EUR)	22 dicembre	30 dicembre	
Lettonia	30 aprile	22 giugno	13 luglio	10 settembre (237 milioni di EUR)	16 febbraio		
Lituania	14 maggio	2 luglio	28 luglio	17 agosto (289 milioni di EUR)			

Lussemburgo	30 aprile	18 giugno	13 luglio	3 agosto (12,1 milioni di EUR)			
Malta	13 luglio	16 settembre	5 ottobre	17 dicembre (41,1 milioni di EUR)			
Paesi Bassi							
Polonia	3 maggio						
Portogallo	22 aprile	16 giugno	13 luglio	3 agosto (2,2 miliardi di EUR)	18 gennaio	25 gennaio	
Romania	31 maggio	28 settembre	29 ottobre	2 dicembre (1,8 miliardi di EUR)			
Slovacchia	29 aprile	21 giugno	13 luglio	13 ottobre (823 milioni di EUR)	16 dicembre		
Slovenia	30 aprile	1 luglio	28 luglio	17 settembre (231 milioni di EUR)			
Svezia	28 maggio						