



Tutto quello che avreste voluto sapere sul “Recovery Fund”

di Federica Paudice

19 marzo 2021

Il 18 febbraio 2021 è stato pubblicato il Regolamento 2021/241 della Recovery and Resilience Facility, lo strumento principale del Recovery Plan.¹ Di seguito rispondiamo ad alcune domande sull’assegnazione delle risorse, sulle condizionalità legate allo strumento, sulla valutazione del piano e sulle tempistiche.

* * *

1. Che rapporto c’è tra Next Generation EU (NGEU) e Recovery and Resilience Facility (RRF)?

Il NGEU (anche noto Recovery Fund) dispone di risorse per 750 miliardi, di cui 390 miliardi in sovvenzioni (cioè finanziamenti a fondo perduto) e 360 miliardi in prestiti.² La RRF è lo strumento più corposo del NGEU, che assorbe l’intero ammontare dei prestiti ed eroga ulteriori 312,5 miliardi come sovvenzioni per un totale di 672,5 miliardi (art. 6). Le restanti sovvenzioni sono erogate attraverso i seguenti programmi:

- REACT-EU: 47,5 miliardi per l’assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa;
- Orizzonte Europa: 5 miliardi per ricerca e innovazione;
- InvestEU: 5,6 miliardi per la mobilitazione degli investimenti pubblici e privati;
- Sviluppo rurale: 7,5 miliardi a sostegno di strategie e progetti di sviluppo rurale;

¹ Vedi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:057:FULL&from=IT>

² Queste cifre sono quelle riportate nel documento del regolamento. Esse sono “a prezzi del 2018”, il che significa che le erogazioni effettive saranno rivalutate per tener conto, convenzionalmente, di un tasso di inflazione del 2 per cento per anno (secondo la metodologia descritta nell’art. 6 del regolamento UE 1311/2013, vedi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN>). In pratica ciò significa che le risorse totali disponibili saranno di circa 800 miliardi.

- Fondo per una transizione giusta: 10 miliardi per il sostegno agli investimenti, ai lavoratori e all'ambiente;
- RescEU: 1,9 miliardi per il potenziamento del meccanismo di protezione civile europeo.

2. Come sono state spartite le risorse della RRF tra gli stati?

L'importo *massimo* delle **sovvenzioni** è calcolato per il 70 per cento in base alla popolazione dei paesi, dell'inverso del Pil pro capite e del tasso di occupazione; il restante 30 per cento è allocato in base al Pil pro capite, alla popolazione, alla variazione del Pil reale nel 2020 e alla variazione aggregata per il 2020-2021 (art. 11; vedi Tav. 1 per le stime della Commissione degli importi; per il calcolo, sono state usate le previsioni sul Pil fatte dalla Commissione lo scorso autunno. Il calcolo verrà poi aggiornato entro giugno 2022).

L'importo massimo dei **prestiti** è pari al 6,8 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dello Stato membro al 2019.³ Tuttavia, tali importi possono essere rivisti a seconda delle richieste complessive dei vari Stati e in circostanze eccezionali. Gli Stati Membri accedono ai prestiti inviando una richiesta giustificata da un costo del piano superiore rispetto all'ammontare massimo delle sovvenzioni.

Le risorse massime destinate all'Italia sono 191,5 miliardi, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,5 miliardi in prestiti.⁴ L'ammontare di sovvenzioni è rimasto invariato rispetto a quanto indicato nell'ultima bozza di PNRR, mentre l'importo dei prestiti è stato rivisto al ribasso di 5 miliardi a seguito dell'introduzione del sopra menzionato tetto massimo del 6,8 per cento dell'RNL.⁵

3. Le erogazioni sono condizionate a certi vincoli su deficit e debito pubblico?

L'art. 10 prevede la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora un paese presenti squilibri di finanza pubblica "eccessivi" rispetto alle regole europee (c.d. "condizionalità macroeconomica").⁶ La Commissione può proporre una sospensione nei casi in cui un paese sottoposto a procedura di

³ L'RNL rappresenta il totale dei redditi percepiti dai residenti di un Paese. Si ottiene sommando al PIL i redditi che i residenti percepiscono dall'estero e sottraendo i redditi che i residenti corrispondono ai non residenti.

⁴ Attenzione: questi dati sono ora riferiti a prezzi rivalutati per l'inflazione (vedi nota 2) e quindi sono confrontabili con un totale di risorse di circa 800 miliardi per l'intera UE.

⁵ Vedi: https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021_2023-Daniele_Franco/Audizione-del-Ministro-Franco-sulla-Proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-Commissioni-congiunte-5a-6a-e-14a-Senato-della-Repubblica-V-VI-e-XIV-Camera-dei-deputati-08-marzo-2021/

⁶ Per "pagamenti" si intende i flussi in uscita dal bilancio europeo nell'esercizio in corso, mentre per "impegni" si intende gli obblighi giuridici contratti durante l'esercizio in corso con possibili conseguenze negli esercizi futuri.

deficit eccessivo non adottati misure adeguate per far fronte agli squilibri eccessivi o in altre circostanze di mancato aggiustamento per i paesi che abbiano contratto prestiti per superare squilibri macroeconomici.

Tuttavia, tale condizionalità è attenuata da tre fattori:

- La condizionalità macroeconomica è sospesa finché sono sospese le regole europee sui conti pubblici, ovvero fino a quando rimarrà attiva la clausola di salvaguardia generale (“escape clause”) del patto di stabilità e crescita, attivabile in caso di grave recessione in Europa. La Commissione ha recentemente dichiarato che la clausola dovrebbe essere disattivata quando il livello di attività economica dell’Unione Europea o dell’area euro tornerà ai livelli precedenti alla crisi, il che, secondo le recenti previsioni della Commissione, dovrebbe avvenire solo a metà 2022, con una possibile disattivazione nel 2023;⁷
- Mentre gli impegni (quindi i fondi programmati per gli esercizi futuri) possono essere più facilmente sospesi, i pagamenti saranno sospesi solo nei casi più gravi;
- la massima sospensione degli impegni è del 25 per cento degli impegni o dello 0,25 per cento del Pil se inferiore, a meno di inadempienza persistente.

4. Come verranno valutati i piani presentati dagli Stati Membri?

I quattro criteri presi in considerazione ai fini del giudizio da parte della Commissione sono (art. 19):

- la **pertinenza**, ovvero se il piano rappresenta una risposta all’attuale situazione economica, se contribuisce ai sei pilastri indicati dalla Commissione, se l’attuazione delle riforme e dei progetti non arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali (rispetto del principio “non arrecare un danno significativo”) e se il piano risponde alle sfide specifiche dello Stato Membro interessato;⁸

⁷ Vedi: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf, pag.8
Per le previsioni della Commissione, vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Winter%20forecat%202021.pdf>

⁸ I sei pilastri (art. 3) sono: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; coesione sociale e territoriale; 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 politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

- **l'efficacia**, ovvero la capacità di avere un impatto duraturo e l'adeguatezza della programmazione indicata nel garantire il monitoraggio e l'attuazione efficace del piano;
- **L'efficienza**, ovvero la ragionevolezza delle stime dei costi e la presenza di misure di prevenzione per corruzione, frodi, conflitti di interesse.
- **La coerenza** delle riforme e degli investimenti.

Per ognuno di questi criteri sono identificati degli "elementi" che devono essere considerati per valutare se il criterio è rispettato. Per esempio, al criterio della pertinenza sono associati sei elementi, tra cui i più importanti (vedi sotto) sono: (i) la coerenza del piano con le raccomandazioni specifiche per il paese; (ii) il contributo del piano alla crescita, alla creazione di posti di lavoro e alla resilienza; (iii) il contributo alla transizione verde e (iv) il contributo alla transizione digitale. La Commissione (allegato V del Regolamento) attribuisce per ogni elemento un voto da A a C. Per superare l'esame è necessario ricevere un A per i sopracitati quattro elementi, e una maggioranza di A per tutti gli altri elementi senza nessuna C.

5. È possibile inserire interventi che non contribuiscono alla transizione verde e digitale all'interno del piano?

Sì, è possibile. Almeno il 37 per cento delle risorse del piano deve essere destinato a misure che contribuiscono alla transizione verde (art.16) e 20 per cento a misure che contribuiscono alla transizione digitale. Ma è anche necessario che tutte le misure rispettino il principio del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente (art. 17). Per la quantificazione del 37 per cento, il Regolamento illustra una metodologia nell'allegato VI che classifica gli interventi per tipologia e attribuisce un coefficiente che riflette il loro contributo agli obiettivi ambientali.

6. Sarà possibile modificare il piano una volta presentato?

Il piano può essere modificato qualora non risulti più realizzabile (in tutto o in parte) a causa di circostanze "oggettive" (art. 21). In tal caso lo Stato Membro può proporre modifiche o, addirittura, un nuovo piano. La nuova proposta sarà poi sottoposta allo stesso iter di valutazione e approvazione del piano originario.

7. Quando verrà erogato un primo contributo?

Il piano dovrà essere inviato in via ufficiale dai paesi di norma entro il 30 aprile (art.18). Nei due mesi successivi la Commissione esamina il piano inviato (art. 19) e, in caso di esito positivo, nelle 4 settimane successive, il Consiglio Europeo potrà approvare il piano. Successivamente, la Commissione conclude con il

paese un accordo per l'erogazione del contributo finanziario (art.23). Non è indicato entro quanto tale accordo debba essere concluso ma presumibilmente l'accordo formale non dovrebbe richiedere molto.

Lo Stato membro può richiedere, al momento dell'invio del piano, un prefinanziamento che non può eccedere il 13 per cento dei contributi e dei prestiti (art. 13). Tale prefinanziamento potrà essere erogato dopo l'approvazione del piano da parte del Consiglio. Il pagamento dovrà essere effettuato, se possibile, entro due mesi dopo l'adozione dell'impegno all'erogazione del contributo finanziario da parte della Commissione.

Nel caso in cui, a seguito della revisione degli importi massimi entro il 30 giugno 2022, risulti che a uno Stato membro sia stato erogato un prefinanziamento superiore al 13 per cento del contributo finanziario aggiornato, i pagamenti successivi vengono ridotti fino a compensare l'eccesso.

Tav. 1: Contributo finanziario massimo a fondo perduto per Stato membro

(Valori in migliaia di euro a prezzi correnti)

	per il 70 % dell'importo disponibile		per il 30 % dell'importo disponibile (importo indicativo)		Totale	
	(% del totale)	(Importo)	(% del totale)	(Importo)	(% del totale)	(Importo)
Belgio	1,6%	3.646.437	2,2%	2.278.834	1,8%	5.925.271
Bulgaria	2,0%	4.637.074	1,6%	1.631.632	1,9%	6.268.706
Rep. Ceca	1,5%	3.538.166	3,4%	3.533.509	2,1%	7.071.676
Danimarca	0,6%	1.303.142	0,2%	248.604	0,5%	1.551.746
Germania	7,0%	16.294.947	9,0%	9.324.228	7,6%	25.619.175
Estonia	0,3%	759.715	0,2%	209.800	0,3%	969.515
Irlanda	0,4%	914.572	0,1%	74.615	0,3%	989.186
Grecia	5,8%	13.518.285	4,1%	4.255.610	5,3%	17.773.895
Spagna	19,9%	46.603.232	22,2%	22.924.818	20,6%	69.528.050
Francia	10,4%	24.328.797	14,5%	15.048.278	11,7%	39.377.074
Croazia	2,0%	4.632.793	1,6%	1.664.039	1,9%	6.296.831
Italia	20,5%	47.935.755	20,3%	20.960.078	20,4%	68.895.833
Cipro	0,4%	818.396	0,2%	187.774	0,3%	1.006.170
Lettonia	0,7%	1.641.145	0,3%	321.944	0,6%	1.963.088
Lituania	0,9%	2.092.239	0,1%	132.450	0,7%	2.224.690
Lussemburgo	0,0%	76.643	0,0%	16.883	0,0%	93.526
Ungheria	2,0%	4.640.462	2,5%	2.535.376	2,1%	7.175.838
Malta	0,1%	171.103	0,1%	145.371	0,1%	316.474
Paesi Bassi	1,7%	3.930.283	2,0%	2.032.041	1,8%	5.962.324
Austria	1,0%	2.231.230	1,2%	1.230.938	1,0%	3.462.169
Polonia	8,7%	20.275.293	3,5%	3.581.694	7,1%	23.856.987
Portogallo	4,2%	9.760.675	4,0%	4.149.713	4,1%	13.910.387
Romania	4,4%	10.213.809	3,9%	4.034.211	4,2%	14.248.020
Slovenia	0,6%	1.280.399	0,5%	496.924	0,5%	1.777.322
Slovacchia	2,0%	4.643.840	1,6%	1.686.154	1,9%	6.329.994
Finlandia	0,7%	1.661.113	0,4%	424.692	0,6%	2.085.805
Svezia	1,2%	2.911.455	0,4%	377.792	1,0%	3.289.248
Somma	100,0%	234.461.000	100,0%	103.508.000	100,0%	337.969.000

Fonte: Regolamento 2021/241, allegato IV