COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.2.2024
COM(2024) 82 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi

{SWD(2024) 70 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi

La presente comunicazione segna il punto intermedio della durata del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Concepito come risposta alle conseguenze economiche e sociali derivanti dalla pandemia di COVID-19 e istituito nel febbraio 2021, il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro dello strumento per la ripresa dell'UE, il piano NextGenerationEU. Destinato a durare fino alla fine del 2026, il dispositivo per la ripresa e la resilienza non ha precedenti per portata e ambizione. Esso ha il duplice obiettivo di aiutare gli Stati membri a riprendersi e uscire più forti dai devastanti effetti economici e sociali della pandemia, nonché di rafforzare la resilienza dell'UE e di rendere le nostre economie e società pronte per le sfide future, in particolare sostenendo le transizioni verde e digitale. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il primo importante programma di finanziamento dell'UE basato sulla performance, che eroga fondi agli Stati membri a fronte dei progressi compiuti verso le riforme e gli investimenti ambiziosi presentati nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR). Tali riforme e investimenti devono essere in linea con le priorità dell'UE individuate nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e devono affrontare le sfide nazionali individuate nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, attraverso raccomandazioni specifiche per paese.

Nei tre anni successivi all'entrata in vigore del regolamento che lo ha istituito, il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato utilizzato dagli Stati membri in modo strategico per portare avanti i loro programmi di riforme e investimenti e affrontare sia problemi di lunga data che nuove sfide. Sono già stati erogati 225 miliardi di EUR e circa il 75 % dei traguardi e degli obiettivi da conseguire entro la fine del 2023 sono già stati valutati dalla Commissione come conseguiti in modo soddisfacente o sono stati segnalati dagli Stati membri come completati. Inoltre, attraverso i rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri hanno compiuto progressi significativi nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del semestre europeo.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene efficacemente la ripresa economica nell'UE. Si stima che circa la metà dell'aumento degli investimenti pubblici previsto nell'UE tra il 2019 e il 2025 derivi da investimenti finanziati dal bilancio dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza[1]. Dalla modellizzazione della Commissione[2] emerge

[1] Cfr. Previsioni economiche per l'Europa – autunno 2023, disponibili all'indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en?prefLang=it.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione costituiscono insieme la principale fonte di finanziamento degli investimenti a titolo del bilancio dell'UE.

[2] Il modello utilizzato dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) per l'analisi e la ricerca in materia di politica macroeconomica è il modello macroeconomico globale QUEST, cfr. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en?prefLang=it. Per ulteriori informazioni sui risultati di QUEST per quanto riguarda gli impatti macroeconomici del dispositivo per la ripresa e la resilienza, si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

che NextGenerationEU[3] ha le potenzialità per aumentare il PIL reale dell'UE finanche dell'1,4 % nel 2026 rispetto a uno scenario senza NextGenerationEU. Le simulazioni del modello suggeriscono inoltre un notevole incremento dell'occupazione nell'UE nel breve periodo (anche dello 0,8 %). Si prevede che questo incremento sarà accompagnato da salari reali costantemente più elevati nel medio termine, che riflettono i potenziali incrementi di produttività derivanti dagli investimenti effettuati dagli Stati membri. Secondo le previsioni, tra un quarto e un terzo dell'impatto totale stimato del dispositivo sul PIL sarà dovuto alle ricadute positive tra gli Stati membri, generate dall'attuazione simultanea di investimenti in tutti gli Stati membri.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza si è dimostrato uno strumento agile, che ha aiutato gli Stati membri ad affrontare sfide e circostanze nuove. L'aggressione non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina ha causato difficoltà inimmaginabili in Ucraina e ha determinato perturbazioni del mercato globale dell'energia e della catena di approvvigionamento. Un'impennata dei prezzi dell'energia e dei beni di consumo come non se ne registravano da decenni ha causato una crisi del "costo della vita" per molte famiglie in tutta Europa, colpendo più duramente quelle vulnerabili. In tale contesto, gli Stati membri hanno potuto chiedere di modificare i rispettivi PRR esistenti per tenere conto di nuove circostanze oggettive, quali l'inflazione elevata e le perturbazioni delle catene di approvvigionamento. Nell'ambito del piano REPowerEU, gli Stati membri hanno potuto beneficiare di risorse aggiuntive per l'introduzione dei capitoli dedicati al piano REPowerEU e la promozione di riforme e investimenti volti a diversificare l'approvvigionamento energetico dell'UE, accelerare la transizione verde e sostenere le famiglie vulnerabili.

A metà del ciclo di vita di questo strumento unico e con scadenze precise, la Commissione pubblica la sua valutazione intermedia. In linea con i requisiti del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la valutazione intermedia valuta in che modo il dispositivo stia conseguendo i suoi obiettivi, sulla base delle prove finora disponibili. A tal fine prende in considerazione i cinque criteri di valutazione di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto europeo. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione fornisce ulteriori dettagli sulla valutazione intermedia della Commissione. La valutazione si basa su diverse fonti, tra cui uno studio indipendente condotto da un consorzio di contraenti esterni, pubblicato in parallelo, e ampie consultazioni[4].

La presente comunicazione riporta le principali informazioni tratte dalla valutazione intermedia e fa il punto sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nella sezione 1 sono valutati i progressi compiuti finora nell'attuazione del dispositivo, riservando una particolare attenzione ai risultati concreti conseguiti sul campo. La sezione 2 analizza ciò che ha funzionato bene e di cosa potrebbe essere migliorato, individuando i principali insegnamenti tratti finora. Nella sezione 3 è fatta una sintesi e sono esposte le conclusioni, indicando la via da seguire.

---

[3] NextGenerationEU dispone di un bilancio totale di 806,9 miliardi di EUR (a prezzi 2021), di cui 723,8 miliardi di EUR destinati al dispositivo per la ripresa e la resilienza (sovvenzioni e prestiti). Altri beneficiari di NextGenerationEU sono REACT-EU, che ha integrato i programmi della politica di coesione per il periodo 2014-2020 con 50,6 miliardi di EUR, il Fondo per una transizione giusta (10,9 miliardi di EUR), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (8,1 miliardi di EUR), InvestEU (6,1 miliardi di EUR), Orizzonte Europa (5,4 miliardi di EUR) e rescEU (2 miliardi di EUR).

[4] Dispositivo per la ripresa e la resilienza (2020-2024) - valutazione intermedia (europa.eu).

1. L'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza ha registrato progressi tangibili

1.1. La sua attuazione ha portato a risultati tangibili negli Stati membri

Gli Stati membri stanno realizzando le riforme e gli investimenti inclusi nei rispettivi PRR. Alla fine del 2023 i traguardi e gli obiettivi valutati dalla Commissione come conseguiti in modo soddisfacente erano già più di 1 150[5]. Il raggiungimento di tali traguardi e obiettivi ha portato a risultati concreti sul campo, indicando in modo chiaro che il dispositivo per la ripresa e la resilienza sta facendo davvero la differenza in tutta l'UE. Nel riquadro 1 è illustrato questo aspetto, con esempi significativi di investimenti e riforme che hanno già realizzato progressi tangibili sul campo, ad esempio per quanto riguarda la pianificazione fiscale aggressiva, la parità di accesso all'istruzione, l'inclusione sociale e il sostegno alla mobilità e ai trasporti sostenibili.

Riquadro 1: Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sta producendo risultati tangibili sul campo

Cipro ha intensificato gli sforzi per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva. *Per garantire che i pagamenti delle imprese multinazionali non lascino l'UE senza essere stati soggetti a tassazione, Cipro ha adottato una riforma che introduce una ritenuta alla fonte sui pagamenti in uscita verso giurisdizioni "non cooperative". Si tratta di un passo importante che aprirà la strada ad azioni future in materia.*

La Bulgaria ha adottato misure per migliorare l'adeguatezza e la copertura del suo regime di reddito minimo. *Con l'adozione di modifiche legislative, la Bulgaria ha introdotto un aumento graduale, tra il 2022 e il 2024, delle soglie di reddito per tutti i potenziali beneficiari del regime di reddito minimo. Si tratta di un passo importante nell'affrontare sfide sociali di lunga data esistenti nel paese.*

L'Austria ha introdotto il "KlimaTicket", che sta rendendo facile ed economicamente accessibile la mobilità rispettosa del clima. *Si tratta dell'introduzione di un biglietto forfettario unico che fornisce un trasporto pubblico quasi illimitato in tutta l'Austria, con prezzi scontati per studenti, anziani, persone con disabilità e famiglie. Dal loro lancio nell'ottobre 2021, i KlimaTicket sono stati già acquistati da più di 260 000 austriaci.*

La Lituania ha adottato il programma "Millennium School Progress", volto a riorganizzare e migliorare le infrastrutture scolastiche e garantire parità di accesso all'istruzione per i bambini lituani. *Il programma mira a garantire che tutti i bambini abbiano accesso a scuole di alta qualità, indipendentemente dalla loro provenienza. Ciò è fondamentale in quanto la Lituania deve far fronte a disparità tra zone urbane e rurali e a un divario socioeconomico nei risultati scolastici superiore alla media dell'UE. Il programma sarà attuato in almeno l'80 % dei comuni lituani dando sostegno a 150 scuole entro la fine di giugno 2026.*

[5] Quando gli Stati membri presentano le richieste di pagamento, la Commissione valuta le prove fornite e stabilisce se sono soddisfatti i requisiti dei pertinenti traguardi e obiettivi di cui all'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio. Si tratta di un prerequisito per l'erogazione dei fondi.

In linea con i progressi compiuti e i risultati conseguiti, sono stati erogati 225 miliardi di EUR a sostegno delle economie dell'UE. Quasi 67 miliardi di EUR sono stati erogati a titolo di prefinanziamento, contribuendo così ad attenuare l'impatto a breve termine della crisi sui bilanci degli Stati membri e a dare impulso all'attuazione[6]. Ulteriori 157,2 miliardi di EUR sono stati erogati a seguito del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, tenendo conto dei progressi compiuti in materia di riforme e investimenti sul campo. Gran parte di questi esborsi è legata ai progressi compiuti nell'attuazione delle riforme, che sono state deliberatamente anticipate per gettare le basi per il successo degli investimenti nella seconda metà della durata del dispositivo.

Circa il 75 % dei traguardi e degli obiettivi da conseguire entro la fine del 2023 è già stato valutato dalla Commissione come conseguito o è stato segnalato dagli Stati membri come completato[7]. Anche gli Stati membri che finora non hanno presentato richieste di pagamento né ricevuto fondi dal dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno già registrato progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti stabiliti nei rispettivi PRR.

1.2. Tutti i piani sono stati rivisti per massimizzare l'impatto del dispositivo per la ripresa e la resilienza in un contesto in continuo mutamento

Nel 2023 gli Stati membri si sono impegnati in particolare nel rendere i PRR idonei ad affrontare le nuove sfide, proseguendone nel contempo l'attuazione. L'aumento dei prezzi dell'energia, l'inflazione elevata e le perturbazioni della catena di approvvigionamento causate dalla guerra di aggressione non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina e, in alcuni casi, dalle catastrofi naturali, hanno reso difficile per gli Stati membri attuare talune riforme e taluni investimenti previsti dai rispettivi PRR. La Commissione ha sostenuto gli sforzi degli Stati membri[8] tesi ad attenuare tali vincoli esterni e a rivedere le misure pertinenti nei rispettivi PRR avvalendosi della flessibilità insita nel regolamento che istituisce il dispositivo. Le revisioni sono state inoltre l'occasione per aggiornare i PRR al fine di tenere conto della dotazione finanziaria riveduta per gli Stati membri[9] e attingere al restante sostegno sotto forma di prestito[10] disponibile nell'ambito del dispositivo.

La revisione dei piani ha fatto sì che i PRR siano rimasti ambiziosi e adeguati allo scopo. Tutti i PRR sono stati aggiornati nel 2023, prestando particolare attenzione non solo alla qualità delle misure, ma anche al loro grado di maturità e al loro orizzonte di attuazione, data la natura temporale del dispositivo. Gli impegni che non erano più realizzabili a causa di circostanze oggettive sono stati adeguati e, in molti casi, sostituiti da alternative più idonee, mantenendo

---

6 Dei 67 miliardi di EUR di prefinanziamenti, 10,4 miliardi di EUR sono stati erogati alla fine del 2023 e all'inizio del 2024 in seguito all'approvazione dei capitoli dedicati al piano REPowerEU.

7 I dati sui traguardi e sugli obiettivi completati sono autodichiarati dagli Stati membri nel contesto della relazione semestrale.

8 Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU - Commissione europea (europa.eu).

9 In linea con l'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile di ciascuno Stato membro è stato aggiornato nel giugno 2022 sulla base dei dati di consuntivo di Eurostat sulla variazione della crescita del PIL reale nel 2020 e sulla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021.

10 Gli Stati membri potevano richiedere sostegno (supplementare) sotto forma di prestito fino al 31 agosto 2023, come stabilito all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Della dotazione complessiva di 385,8 miliardi di EUR disponibile per il sostegno sotto forma di prestito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, quasi 291 miliardi di EUR sono stati impegnati entro la fine del 2023.

comunque intatta l'ambizione originaria del piano. L'ampio ambito di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza ha fornito agli Stati membri la flessibilità necessaria per assegnare le risorse in base all'evolversi delle loro priorità, in linea con gli obiettivi del dispositivo. Il riquadro 2 fornisce esempi di come le revisioni abbiano massimizzato l'impatto del dispositivo per la ripresa e la resilienza in settori quali la prevenzione delle catastrofi, la qualità dei servizi pubblici o gli strumenti finanziari a sostegno delle PMI.

Grazie alle revisioni, l'entità del sostegno dell'UE agli Stati membri è aumentata in modo significativo. Nel 2023 sono stati messi a disposizione delle economie dell'UE quasi 150 miliardi di EUR di sostegno finanziario attraverso sovvenzioni aggiuntive per i capitoli dedicati al piano REPowerEU e prestiti per 125,5 miliardi di EUR. L'ampia diffusione del sostegno sotto forma di prestito dimostra che il dispositivo per la ripresa e la resilienza esercita un'attrattiva costante quale strumento per sostenere e trasformare le economie dell'UE per il futuro. In totale, e a condizione che tutti i traguardi e gli obiettivi siano raggiunti, il dispositivo per la ripresa e la resilienza stanzierà 650 miliardi di EUR di sostegno finanziario alle economie dei paesi dell'UE[11].

[11] Entro la fine del 2023 (termine per l'impegno dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza relativi a NextGenerationEU) sono stati impegnati quasi 650 miliardi di EUR di sostegno finanziario alle economie dell'UE. Questa cifra è ripartita in 357 miliardi di EUR in sovvenzioni e 291 miliardi di EUR in prestiti.

Riquadro 2: I PRR sono stati rivisti per massimizzarne l'impatto in un contesto in evoluzione

La Slovenia ha chiesto un sostegno supplementare sotto forma di prestito per far fronte agli effetti devastanti delle inondazioni che hanno colpito il paese nell'agosto 2023. *I prestiti supplementari rafforzeranno la resilienza della Slovenia agli effetti dei cambiamenti climatici e promuoveranno la transizione verde del paese, ad esempio investendo nella ristrutturazione sostenibile degli edifici e nella ricostruzione di due linee ferroviarie regionali, colpite da inondazioni e tempeste.*

L'Italia ha introdotto azioni mirate per rafforzare gli strumenti volti a ridurre l'arretrato nel sistema giudiziario civile. *Si prevedono, tra l'altro, misure volte a rafforzare l'Ufficio per il processo e sistemi di incentivi affinché gli uffici giudiziari raggiungano i loro obiettivi in termini di riduzione del numero di cause pendenti. L'obiettivo ultimo è creare un contesto più favorevole alle imprese, attrarre maggiori investimenti e promuovere la crescita.*

La Croazia ha utilizzato un sostegno supplementare sotto forma di prestito per far fronte agli effetti dell'elevata inflazione sul suo progetto riguardante la rete pubblica di approvvigionamento idrico. *L'aumento dei prezzi delle costruzioni ha reso irrealizzabile una parte dell'obiettivo relativo alla costruzione o ricostruzione di chilometri della rete pubblica di approvvigionamento idrico. La Croazia ha tuttavia deciso di chiedere un sostegno supplementare sotto forma di prestito non solo per far fronte all'aumento dei costi di costruzione, ma anche per aumentare l'ambizione della misura. Il PRR riveduto aumenta ora l'obiettivo finale, portando da 956 a 1 087 i chilometri della rete pubblica di approvvigionamento idrico costruita o ricostruita. In tal modo un numero ancora maggiore di cittadini potrà beneficiare di un migliore accesso all'approvvigionamento idrico.*

La Spagna ha introdotto strumenti finanziari per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti. *Dato che le PMI svolgono un ruolo fondamentale nel panorama economico spagnolo, la Spagna ha chiesto prestiti supplementari per migliorare l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali e incentivare gli investimenti privati, in particolare per le PMI che operano nei settori verde e digitale.*

1.3. REPowerEU accelererà ulteriormente la transizione verde

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza contribuisce ad accelerare la transizione verde dell'UE. Il regolamento che istituisce il dispositivo prevede che tutti i PRR destinino almeno il 37 % della dotazione totale a misure a sostegno della transizione verde. Tutti gli Stati membri hanno superato tale obiettivo (in media il 40 %) e alcuni Stati membri hanno destinato oltre il 50 % del totale del loro piano agli obiettivi climatici. Complessivamente, la spesa per il clima è stimata a circa 275 miliardi di EUR. Tutte le misure sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza devono inoltre rispettare il principio "non arrecare un danno significativo", rendendo il dispositivo per la ripresa e la resilienza il primo strumento dell'UE in cui tale principio costituisce un criterio generale orizzontale di ammissibilità. Inoltre il dispositivo per la ripresa e la resilienza, insieme al Fondo sociale europeo Plus e al Fondo per una transizione giusta, sostiene le politiche occupazionali e sociali, contribuendo a rendere equa la transizione verde.

REPowerEU dà un ulteriore contributo al risparmio energetico, all'accelerazione della produzione di energia pulita e alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'UE. Nel marzo 2023 sono entrate in vigore le modifiche del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che hanno imposto agli Stati membri di inserire nei rispettivi PRR capitoli dedicati al piano REPowerEU. Da allora sono stati approvati 23 capitoli dedicati al piano REPowerEU[12], che contengono riforme e investimenti che aiuteranno a risparmiare energia, contribuiranno alla produzione di energia rinnovabile e ridurranno la nostra dipendenza dai combustibili fossili russi tramite la creazione di reti energetiche più resilienti.

Attraverso i capitoli dedicati al piano REPowerEU saranno stanziati altri 60 miliardi di EUR per accelerare la transizione verde. I prestiti recentemente richiesti per i capitoli dedicati al piano REPowerEU ammontano a 40 miliardi di EUR, mentre il resto è costituito dalle sovvenzioni aggiuntive per le misure REPowerEU attinte dalle risorse del sistema di scambio di quote di emissione e della riserva di adeguamento alla Brexit. Le riforme e gli investimenti introdotti con i capitoli dedicati al piano REPowerEU integrano e accelerano quelli già inclusi nei PRR. Nel riquadro 3 sono forniti esempi sul modo in cui i capitoli dedicati al piano REPowerEU accelerano la transizione verde. Le misure REPowerEU porteranno avanti investimenti sostanziali, finalizzati, ad esempio: a diffondere capacità di energia rinnovabile, comprese le più recenti tecnologie in fase di maturazione come l'energia eolica offshore; a installare capacità di stoccaggio dell'energia elettrica; a decarbonizzare i sistemi di riscaldamento; a sviluppare la capacità di produzione di idrogeno; e a sostenere misure volte ad alleviare la povertà energetica. Gli Stati membri hanno inoltre incluso nei capitoli dedicati al piano REPowerEU riforme ambiziose, volte ad esempio a semplificare le procedure amministrative e agevolare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili o a sviluppare competenze verdi che dovrebbero agevolare la transizione per i lavoratori e le PMI.

REPowerEU promuoverà inoltre gli obiettivi del piano industriale del Green Deal[13] e fornirà un contesto più favorevole per stimolare la competitività dell'industria dell'UE e aumentare la capacità produttiva delle industrie di tecnologie a zero emissioni nette. I PRR, comprensivi dei nuovi capitoli dedicati al piano REPowerEU, possono e dovrebbero essere utilizzati per sostenere la produzione di tecnologie pulite. Esempi di investimenti o riforme direttamente destinati all'industria a zero emissioni nette si possono osservare in Spagna, Croazia, Italia, Polonia o Portogallo. Esempi di sostegno alla decarbonizzazione dell'industria sono riscontrabili in Belgio, Germania, Grecia, Francia, Ungheria, Italia, Portogallo o Slovenia. Nel complesso, 68 miliardi di EUR provenienti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterranno le tecnologie pulite, l'energia pulita e la decarbonizzazione delle industrie europee.

[12] I restanti quattro Stati membri (Bulgaria, Germania, Irlanda e Lussemburgo) non hanno finora presentato alla Commissione il capitolo dedicato al piano REPowerEU.

[13] Comunicazione: Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette - Commissione europea (europa.eu).

Riquadro 3: REPowerEU accelera la transizione verde

I piani per la ripresa e la resilienza, con la loro combinazione unica di riforme e investimenti, contribuiscono in modo significativo alla decarbonizzazione del sistema energetico europeo. Tenendo conto degli obiettivi dell'UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e dell'obiettivo intermedio di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030, nonché del dialogo in corso sulla fissazione di un obiettivo di riduzione per il 2040 (cfr. la recente comunicazione della Commissione sull'obiettivo climatico per il 2040, COM(2024) 63), la decarbonizzazione dei mercati dell'energia elettrica richiederà non solo una transizione tecnologica verso fonti energetiche rinnovabili, ma anche la costruzione delle infrastrutture necessarie per garantire la sicurezza energetica e l'accessibilità economica per tutti i cittadini. A tal fine gli Stati membri hanno incluso ulteriori misure nei capitoli dedicati al piano REPowerEU.

Decarbonizzare e rendere i mercati dell'energia basati sulle energie rinnovabili: gli Stati membri accelerano e diffondono massicciamente le fonti energetiche rinnovabili

- *La **Cechia** ha introdotto riforme di ampia portata che elimineranno i requisiti in materia di autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia rinnovabile fino a 50 kW, abbrevieranno le procedure di rilascio delle autorizzazioni e istituiranno uno sportello unico digitale per aiutare i richiedenti a espletare le procedure di autorizzazione.*
- *Il **Belgio** svilupperà nel Mare del Nord belga una "isola energetica" che consentirà la connessione di almeno 3,15 GW di futura energia eolica offshore alla rete elettrica onshore.*

Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e l'accessibilità economica dell'energia: gli Stati membri garantiscono la sicurezza delle reti energetiche migliorando le infrastrutture ed eliminando le strozzature

- *La **Slovacchia** potenzierà 250 km di linee di trasmissione, intensificando gli scambi di energia elettrica con gli Stati membri limitrofi e ottimizzando l'uso dell'energia elettrica da fonti rinnovabili.*
- *La **Lettonia** migliorerà la sicurezza e la stabilità dell'approvvigionamento energetico per accelerare il progetto transfrontaliero attualmente in fase di attuazione da parte di Lettonia, Lituania, Estonia e Polonia, volto a garantire la sincronizzazione delle reti elettriche degli Stati baltici con la rete dell'Europa continentale.*

Rafforzare la competitività dell'industria dell'UE: gli Stati membri stanno aumentando la capacità produttiva delle industrie di tecnologie a zero emissioni nette

*Il **Portogallo** sosterrà gli investimenti in progetti di produzione di tecnologie a zero emissioni nette con l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria portoghese. Complessivamente, 50 milioni di EUR sono stati destinati al sostegno di singole imprese o progetti con la finalità di investire in tecnologie in linea con la normativa sull'industria a zero emissioni nette, quali il fotovoltaico solare, l'eolico onshore e offshore, le batterie e lo stoccaggio.*

1.4. Si prevede un'accelerazione dell'attuazione e degli esborsi

Nella prima metà del 2023 gli esborsi nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno subito un rallentamento, ma negli ultimi mesi hanno recuperato terreno. Per gran parte del 2023 gli Stati membri si sono concentrati sulla revisione dei rispettivi PRR e sull'aggiunta dei capitoli dedicati al piano REPowerEU, in particolare alla luce degli sviluppi esterni sopra illustrati, con un conseguente rallentamento nella presentazione delle richieste di pagamento. Con il progredire delle revisioni dei PRR, nella seconda metà del 2023 il ritmo di presentazione delle richieste di pagamento è aumentato. Nello specifico, tra maggio e dicembre 2023 sono state presentate 26 richieste di pagamento e sono stati erogati 60,9 miliardi di EUR. La maggior parte di questi esborsi è stata effettuata nell'ultimo trimestre del 2023. Alla fine del 2023 otto Stati membri avevano già ricevuto oltre il 40 % della loro dotazione di sovvenzioni e, nel complesso, era stato erogato più del 34 % della dotazione totale del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Si prevede che questo slancio positivo proseguirà con un ritmo di attuazione più rapido durante la seconda metà della durata del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Verso la fine del 2023 sono state presentate 18 richieste di pagamento, e attualmente sono in fase di valutazione da parte della Commissione oltre 650 traguardi e obiettivi. Qualora tali traguardi e obiettivi fossero giudicati conseguiti in modo soddisfacente, sarebbero erogati altri 41 miliardi di EUR, portando gli esborsi totali entro giugno 2024 a oltre il 40 % della dotazione del dispositivo. Questo slancio dovrebbe continuare nella seconda metà dell'anno. Nel complesso, secondo l'attuale programmazione, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione prevede di ricevere quest'anno più di 20 ulteriori richieste di pagamento, che corrisponderebbero all'erogazione di oltre 100 miliardi di EUR nel 2024.

Si prevede che gli Stati membri portino avanti l'attuazione, dato che il dispositivo per la ripresa e la resilienza dura fino al 2026. L'accelerazione dell'attuazione deve riguardare tutte le riforme e gli investimenti inclusi nei piani. Le revisioni dei piani nel 2023 hanno creato i presupposti per questa accelerazione.

2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha sostenuto la ripresa e introdotto l'innovazione nella spesa dell'UE

2.1. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene efficacemente la ripresa economica nell'UE

Sebbene sia troppo presto per valutarne appieno l'impatto, il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha posto le basi per la ripresa economica dell'UE. L'azione determinata e coordinata a livello dell'UE nell'ambito di NextGenerationEU ha dato un forte segnale di unità europea che ha rafforzato la fiducia economica e contribuito a stabilizzare le aspettative del mercato. Dopo la creazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la maggior parte dei PRR iniziali è stata preparata dagli Stati membri nel 2021 con straordinaria rapidità, e l'attuazione è iniziata celermente. L'attività economica è tornata ai livelli pre-pandemia nel terzo trimestre del 2021. I tassi di occupazione hanno raggiunto livelli record, mentre la disoccupazione è scesa a livelli eccezionalmente bassi, attestandosi a circa il 6 % nel maggio 2023 e rimanendo poi prossima a questi minimi storici. Questi dati sono ancora più significativi alla luce di due shock economici che si presentano una sola volta nell'arco di una generazione: la COVID-19 e la crisi energetica. Il rischio che questi eventi creassero cicatrici durature sui mercati del lavoro dell'UE è stato evitato. Questi risultati positivi in termini economici e occupazionali non sono ovviamente attribuibili esclusivamente al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Hanno svolto un ruolo fondamentale anche altri strumenti dell'UE, come i fondi della politica di coesione o lo strumento di sostegno SURE per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza, nonché le azioni degli Stati membri e di altre istituzioni dell'UE.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha fornito sostegno finanziario agli Stati membri, molti dei quali non disponevano di un margine di bilancio per attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19. Il dispositivo ha fornito una risposta rapida, erogando 56,5 miliardi di EUR a titolo di prefinanziamento nel 2021 e nel 2022 e altri 10,4 miliardi di EUR di prefinanziamenti nel 2023 e all'inizio del 2024, dopo l'approvazione dei capitoli dedicati al piano REPowerEU. In tal modo è stato fornito un sostegno rapido e diretto agli Stati membri, che si è aggiunto alle flessibilità e ai finanziamenti aggiuntivi messi a disposizione nell'ambito dei fondi della politica di coesione, svolgendo un ruolo stabilizzatore fondamentale all'indomani della crisi. Tali erogazioni hanno ridotto il fabbisogno di finanziamento urgente negli Stati membri, hanno sostenuto azioni tempestive per aiutare le imprese e i cittadini e hanno consentito agli Stati membri di attuare gli investimenti immediati indispensabili che altrimenti non avrebbero potuto essere concretizzati. La notevole riduzione dei differenziali delle obbligazioni sovrane dell'UE a seguito dello storico accordo sull'emissione di obbligazioni comuni dell'UE per finanziare NextGenerationEU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha ulteriormente contribuito a ridurre la pressione di bilancio.

A differenza di quanto avvenuto nelle crisi precedenti, all'indomani della pandemia di COVID-19 e della crisi energetica gli investimenti pubblici nell'UE risultano mantenuti e persino aumentati, passando dal 3,0 % nel 2019 al 3,3 % previsto nel 2023. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha contribuito in modo significativo a questo risultato positivo. Questa tendenza incoraggiante dovrebbe continuare nel 2024 e nel 2025, in quanto il tasso aggregato degli investimenti pubblici dovrebbe salire al 3,5 % del PIL entro il 2025. Secondo

le previsioni economiche d'autunno della Commissione[14], circa la metà dell'aumento degli investimenti pubblici previsto tra il 2019 e il 2025 è legata a investimenti finanziati dal bilancio dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La modellizzazione economica[15] della Commissione evidenzia i notevoli effetti macroeconomici degli investimenti di NextGenerationEU[16]. Il modello suggerisce che NextGenerationEU[17] ha le potenzialità per aumentare il PIL reale dell'UE finanche dell'1,4 % nel 2026 rispetto a uno scenario senza NextGenerationEU[18]. Un risultato analogo alle stime di altre organizzazioni[19]. Il modello stima inoltre che NextGenerationEU potrebbe favorire un aumento dell'occupazione nell'UE anche dello 0,8 % nel breve periodo, determinando salari reali costantemente più elevati nel medio termine, che riflettono i potenziali incrementi di produttività derivanti dagli investimenti produttivi[20].

Si stima che, rispetto a una realtà in cui manca un'azione congiunta e coordinata, l'attuazione simultanea del dispositivo per la ripresa e la resilienza da parte di tutti gli Stati membri generi un notevole effetto di ricaduta positivo che aumenta il PIL medio. Secondo le stime, tali effetti di ricaduta generano per l'UE un valore aggiunto compreso tra un quarto e un terzo dell'impatto totale del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sebbene si stimi che tutti gli Stati membri beneficino dei consistenti effetti di ricaduta transfrontalieri derivanti dall'aumento della domanda in tutta l'economia integrata dell'UE, la convergenza economica positiva nell'UE è sostenuta anche dall'impulso congiunto agli investimenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Stando ai risultati, gli Stati membri con un PIL inferiore alla media dovrebbero essere particolarmente favoriti da questi effetti di ricaduta, in quanto essi stimolano l'attività economica e gli scambi transfrontalieri.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato concepito per concentrare il sostegno sugli Stati membri a basso reddito e più vulnerabili, colpiti più duramente dalla pandemia. Il criterio di ripartizione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che determina l'entità dei finanziamenti che ciascuno Stato membro può ricevere, è stato adattato alle

---

14 Previsioni economiche d'autunno 2023: Una modesta ripresa dopo un anno impegnativo - Commissione europea (europa.eu).

15 Modello QUEST (cfr. nota 2).

16 Per stimare l'impatto macroeconomico del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione europea ha elaborato valutazioni ex ante stilizzate dell'impatto macroeconomico degli investimenti di NextGenerationEU. Queste simulazioni del modello non costituiscono una valutazione ex post dell'impatto effettivo, ma piuttosto una previsione ex ante basata su ipotesi stilizzate. Le simulazioni qui esposte integrano tuttavia le informazioni aggiornate sulle richieste di prestiti, sull'inflazione e sui profili di spesa previsti. Si concentrano sugli investimenti in quanto gli effetti macroeconomici delle riforme strutturali sono molto più difficili da modellizzare. Per ulteriori informazioni, cfr. in particolare Pfeiffer P., J. Varga e J. in 't Veld, Quantifying spillovers of coordination investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), 2023, pagg. 1843-1865. Cfr. anche il documento di discussione ECFN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_it.

17 I risultati del modello QUEST sono stati calcolati sulla base degli investimenti di NextGenerationEU e non del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tuttavia gli investimenti (prestiti e sostegno non rimborsabile) basati sul dispositivo per la ripresa e la resilienza rappresentano circa il 90 % degli investimenti di NextGenerationEU.

18 Cfr. l'allegato II del documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione intermedia per una discussione dettagliata delle ipotesi e delle specifiche tipo.

19 Cfr. Fondo monetario internazionale, Consultazione sulla zona euro ai sensi dell'articolo IV, pag. 44, luglio 2023.

20 Si noti che, poiché le simulazioni si concentrano sugli investimenti pubblici (senza riforme del mercato del lavoro che li accompagnano), gli effetti sull'occupazione sono di durata relativamente breve e gli aumenti salariali reali riflettono principalmente i benefici sul mercato del lavoro a medio e lungo termine emersi dalle simulazioni. Per contro, le riforme destinate ai mercati del lavoro e all'aumento della partecipazione, incluse in numerosi PRR, possono portare a notevoli incrementi occupazionali e a una maggiore crescita potenziale nel medio e lungo periodo.

circostanze eccezionali di crisi del momento, anche alla luce della notevole incertezza sugli effetti che la pandemia ancora in evoluzione avrebbe avuto in tutta l'UE. Pertanto prende in considerazione sia il contesto socioeconomico all'inizio della pandemia sia il modo in cui gli Stati membri si sono ripresi dalla crisi fino a giugno 2022. Allo stesso tempo, il criterio di ripartizione del dispositivo è ancora saldamente fondato sulla logica della coesione economica, in quanto riflette le differenze del PIL pro capite tra gli Stati membri. Grazie a ciò, esso contribuisce a contrastare le divergenze economiche, promuovendo la stabilità economica e la crescita dove sono più necessarie. Sulla base della modellizzazione della Commissione, l'aumento della produzione economica nel 2026 raggiunge il 4,5 % in Grecia, oltre il 4 % in Croazia e circa il 3,5 % in Spagna e Bulgaria, rispetto all'impatto medio dell'UE dell'1,4 %.

2.2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza svolge un ruolo fondamentale nel sostenere le riforme strutturali e le priorità politiche comuni dell'UE

Uno dei successi più significativi del dispositivo per la ripresa e la resilienza è la sua comprovata capacità di incentivare l'attuazione di riforme strutturali. Subordinare gli esborsi del dispositivo all'attuazione di pacchetti coerenti di investimenti e riforme ha creato incentivi efficaci per l'attuazione delle riforme. Tra queste si annoverano in particolare riforme raccomandate da molti anni dall'UE nel contesto del semestre europeo. Tutti i piani dovevano rispondere a tutte o a un sottoinsieme significativo delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. La Corte dei conti europea ha confermato che i PRR contribuiscono a rispondere a un sottoinsieme significativo di raccomandazioni specifiche per paese[21]. Nei due anni che hanno preceduto il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la percentuale delle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2016-2017 in merito alle quali erano stati compiuti almeno "alcuni progressi" era aumentata di soli sei punti percentuali, passando dal 53 % nel 2018 al 59 % nel 2020. A titolo di confronto, la percentuale delle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2020 in merito alle quali erano stati compiuti almeno "alcuni progressi" è aumentata di 17 punti percentuali, passando dal 52 % nel 2021 prima dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza a quasi il 69 % nel 2023. La maggior parte dei progressi sono stati compiuti nei settori dell'accesso ai finanziamenti e ai servizi finanziari, del funzionamento del mercato del lavoro, della lotta al riciclaggio di denaro e del contesto imprenditoriale. Poiché gli Stati membri procedono con l'attuazione dei piani, dando seguito a tutte o un sottoinsieme significativo delle rispettive raccomandazioni specifiche per paese, si prevede che in futuro i progressi compiuti nel dar seguito a tali raccomandazioni aumenteranno in modo significativo.

Le riforme strutturali e gli investimenti sostenuti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza hanno favorito i progressi sulle priorità politiche comuni e sostenuto la convergenza socioeconomica nell'UE. Le riforme e gli investimenti sostenuti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza promuovono in particolare le transizioni verde e digitale, nonché la convergenza socioeconomica e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene inoltre riforme che rafforzano la resilienza istituzionale, ad esempio per migliorare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e l'efficacia dei sistemi giudiziari. Esempi di riforme e investimenti pertinenti sono presentati nel riquadro 4. Essi riguardano l'efficienza energetica, i servizi pubblici digitali, i trasporti

[21] Relazione speciale n. 21/2022:Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione (europa.eu).

sostenibili, la ricerca e l'innovazione, la protezione sociale e l'accesso al mercato del lavoro, e promuovono la parità di genere. Guardando al futuro, l'attuazione di riforme e investimenti in linea con le priorità politiche dell'UE continuerà a essere un obiettivo fondamentale del quadro strategico dell'UE, anche nell'ambito della sorveglianza di bilancio. Nel contesto della revisione delle norme di bilancio dell'UE, la Commissione ha attribuito particolare importanza al ruolo delle riforme e degli investimenti che migliorano la sostenibilità di bilancio e affrontano le priorità dell'UE e le sfide specifiche per paese.

Tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE vi sono importanti sinergie, in particolare nel settore della politica di coesione. Con l'attuazione parallela del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi della politica di coesione, gli Stati membri hanno dovuto prendere decisioni strategiche in merito ai fondi da utilizzare per finanziare investimenti ammissibili. Le decisioni dipendevano dal rispettivo ambito di applicazione, dal calendario e dai criteri di ammissibilità dei fondi. Diversi Stati membri si sono avvalsi della possibilità di finanziare, sia con il dispositivo per la ripresa e la resilienza che con i fondi strutturali, riforme e investimenti che consentono di massimizzare l'impatto dei finanziamenti dell'UE. Ad esempio, il PRR italiano comprende una riforma volta a migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici nel settore idrico, che contribuirà a eliminare gli ostacoli agli investimenti della politica di coesione nella gestione sostenibile delle risorse idriche. Analogamente, nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Slovacchia ha aggiornato il proprio quadro giuridico per facilitare la connessione di nuove energie rinnovabili alla rete, il che sosterrà l'attuazione di investimenti nell'ambito della politica di coesione per sviluppare sistemi di energia intelligente, reti e stoccaggio. Sebbene sia troppo presto per fornire una valutazione globale del loro impatto sul campo, si prevede che, con l'ulteriore avanzamento dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e della politica di coesione, le sinergie tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenteranno. Ciò richiederà anche un impegno e un coordinamento costanti tra tutti i portatori di interessi coinvolti. Al tempo stesso, l'attenzione rivolta all'attuazione dei PRR è stato uno dei fattori che hanno contribuito a ritardare l'attuazione dei fondi strutturali in alcuni Stati membri e tra il dispositivo e altri fondi dell'UE vi sono sinergie che possono essere sfruttate ancora di più.

Riquadro 4: Il dispositivo per la ripresa e la resilienza accelera la realizzazione delle priorità politiche dell'UE

Grazie alla sua ampia portata e all'ingente dotazione finanziaria, il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce finanziamenti sostanziali per portare avanti l'attuazione delle politiche comuni dell'UE.

***Migliorare l'efficienza energetica degli edifici** è una priorità dell'UE al fine di conseguire gli obiettivi climatici e ambientali dell'UE, riducendo nel contempo le bollette energetiche per le famiglie e le imprese. Grazie al dispositivo per la ripresa e la resilienza saranno realizzati più di 102 miliardi di EUR di investimenti nell'efficienza energetica, accompagnati da riforme ambiziose volte ad affrontare gli ostacoli amministrativi.*

- ***La Francia investe 1,9 miliardi di EUR attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza per sostenere la ristrutturazione energetica degli alloggi sociali e il regime di sovvenzioni "MaPrimeRenov" per gli alloggi privati.** Attraverso il piano sarà dato sostegno a oltre 1,5 milioni di famiglie (di cui 750 000 hanno già ricevuto la sovvenzione) per lavori di ristrutturazione energetica. La **Spagna** realizzerà in media **57 000 ristrutturazioni all'anno a fini di efficienza energetica delle abitazioni.** Si tratta di una cifra superiore all'obiettivo iniziale di 50 000 abitazioni all'anno stabilito dal piano nazionale spagnolo per l'energia e il clima.*

*La **digitalizzazione della pubblica amministrazione** sarà sostenuta in modo significativo dai PRR. L'attuale obiettivo dell'UE, stabilito nel programma strategico per il decennio digitale e nella bussola per il digitale, è garantire che entro il 2030 tutti i servizi pubblici fondamentali siano pienamente accessibili online a tutti, comprese le persone con disabilità. I servizi pubblici fondamentali dovrebbero rispettare standard elevati in materia di sicurezza e tutela della vita privata. Grazie al dispositivo per la ripresa e la resilienza, vengono investiti oltre 48 miliardi di EUR nella digitalizzazione della pubblica amministrazione.*

- ***La Grecia sta investendo 2,8 miliardi di EUR nella trasformazione digitale degli enti del settore pubblico.** Le riforme e gli investimenti si concentrano sulla digitalizzazione degli archivi e sul potenziamento dei servizi digitali, integrando sistemi informatici moderni e potenziando l'interoperabilità tra sistemi e dati.*

***La ricerca e l'innovazione** sono tra gli strumenti più potenti per stimolare le economie e la competitività dell'Unione su scala mondiale. Nelle raccomandazioni specifiche per paese gli Stati membri sono stati regolarmente invitati a migliorare l'efficacia delle politiche e degli investimenti a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Grazie al dispositivo per la ripresa e la resilienza sono investiti oltre 47 miliardi di EUR per accelerare lo sviluppo e la trasformazione del sistema R&I negli Stati membri e per rafforzare il sostegno a settori tecnologici chiave.*

- ***La Cechia ha aggiudicato appalti pubblici per oltre 195 milioni di EUR per svolgere attività di ricerca e sviluppo nel campo delle scienze mediche.*** *I contratti sono destinati a cinque consorzi (istituiti tra università, istituti pubblici di ricerca e altri enti pubblici e privati) per la ricerca e lo sviluppo nel campo delle scienze mediche prioritarie, tra cui la ricerca sulle malattie infettive, il cancro, le neuroscienze, i disturbi metabolici, le malattie cardiovascolari e la ricerca sull'impatto socioeconomico delle malattie.*

La ***mobilità sostenibile*** *è al centro delle priorità politiche dell'UE e i trasporti sono stati da tempo uno dei settori più difficili da decarbonizzare. Grazie al dispositivo per la ripresa e la resilienza, oltre 38 miliardi di EUR sono investiti nelle infrastrutture e nelle reti ferroviarie. Le misure migliorano inoltre la connettività ferroviaria in Europa attraverso l'espansione della rete TEN-T. Molti Stati membri sostengono tale espansione con l'introduzione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS), che aumenterà la sicurezza e migliorerà l'interoperabilità dei treni in Europa.*

- *Grazie al PRR* ***l'Italia sta realizzando l'ERTMS su circa 2 800 km di linee ferroviarie****, al fine di conseguire i suoi obiettivi nell'ambito del piano europeo di implementazione dell'ERTMS. In* ***Germania*** *il PRR sostiene la* ***digitalizzazione delle ferrovie per le successive versioni dell'ERTMS****.*

Protezione sociale: *Il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, pubblicato dalla Commissione nel marzo 2021, definisce tra l'altro la via da seguire per rafforzare e modernizzare i sistemi di protezione sociale. Tra gli obiettivi principali del piano d'azione vi è la riduzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Grazie al dispositivo per la ripresa e la resilienza, oltre 14,1 miliardi di EUR sono investiti nella protezione sociale a integrazione degli importi spesi nell'ambito di altre spese dell'UE.*

- ***La Croazia introduce una riforma e un investimento per fornire tutoraggio sociale alle persone a rischio di discriminazione o in posizione emarginata nella società.*** *Queste misure introdurranno un nuovo servizio di tutoraggio personalizzato presso i centri di assistenza sociale. Questo nuovo servizio verterà sull'inclusione 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.*

- ***La Polonia attuerà una riforma e un investimento per migliorare la situazione dei genitori sul mercato del lavoro, in particolare per le donne, aumentando la disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia di alta qualità e rendendoli più accessibili.*** *La riforma dovrebbe introdurre un quadro di norme in materia di qualità per l'assistenza all'infanzia, compresi orientamenti educativi vincolanti e standard per i servizi di assistenza ai bambini di età inferiore a tre anni, che sarà accompagnato dall'attuazione di un sistema informatico per gestire il finanziamento e la creazione di strutture per l'infanzia e la creazione di nuovi posti in tali strutture.*

2.3. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza promuove l'elaborazione di politiche olistiche e rafforza la titolarità nazionale, ma vi sono richieste di maggiore flessibilità

La valutazione intermedia evidenzia che la combinazione di riforme e investimenti nell'ambito di un unico strumento attraverso piani nazionali globali a medio termine (PRR) è uno degli aspetti più efficaci del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il dispositivo sostiene una serie olistica e coerente di riforme e investimenti che affrontano sia le priorità politiche dell'UE che le sfide specifiche per paese. Questo approccio incentiva la pianificazione metodica in ciascuno Stato membro e facilita un'attuazione più efficiente. Una sequenza coerente tra riforme e investimenti consente, ad esempio, di intraprendere in primo luogo le riforme, sostenendo così l'impatto degli investimenti successivi. Oltretutto le sinergie tra riforme e investimenti possono essere sfruttate più facilmente laddove la loro attuazione sia coordinata in modo integrato.

Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza gli Stati membri possono progettare riforme e investimenti in linea con le loro priorità ed esigenze, garantendo un approccio mirato specifico per paese e sostenendo nel contempo le politiche comuni dell'UE. Sebbene il regolamento che istituisce il dispositivo stabilisca criteri generali che i piani devono rispettare, gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione dei loro piani e delle decisioni in merito alle riforme e agli investimenti da presentare, il che crea un forte senso di titolarità, impegno e responsabilità che facilita l'attuazione. Ciò vale in particolare per le riforme, che spesso richiedono l'approvazione dei parlamenti nazionali. Inoltre la stretta cooperazione necessaria tra la Commissione, i ministeri nazionali e gli organismi di attuazione ha generato esternalità positive in termini di pianificazione delle politiche e di miglioramento del coordinamento interistituzionale. A livello dell'UE, il Parlamento europeo svolge un ruolo importante nel monitoraggio dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che trova riscontro nei 14 dialoghi sulla ripresa e la resilienza e nelle 34 riunioni dei gruppi di lavoro svoltesi finora con il Parlamento europeo. Per aumentare ulteriormente la visibilità e la trasparenza del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha lanciato una mappa interattiva dei progetti sostenuti dal dispositivo in ciascuno Stato membro[22].

Il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi pertinenti è un fattore determinante nella pianificazione e nell'attuazione delle misure del PRR. Sebbene il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza imponga agli Stati membri di includere informazioni sulle consultazioni condotte in sede di elaborazione dei rispettivi PRR, il livello e la forma di coinvolgimento di tali portatori di interessi dipendono dai quadri giuridici nazionali e possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro. Oltre alle autorità nazionali, che assumono il ruolo principale di coordinamento e controllo nell'attuale contesto giuridico, anche gli enti locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e altri portatori di interessi svolgono un ruolo determinante. Le autorità locali e regionali e i portatori di interessi pertinenti, comprese le parti sociali, hanno segnalato un loro insufficiente coinvolgimento nell'elaborazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle misure incluse nei PRR. Sebbene ciò possa essere in parte spiegato con la necessità di accelerare l'elaborazione dei PRR in un contesto di crisi, è fondamentale che in futuro il loro stretto coinvolgimento contribuisca alla titolarità e all'attuazione sul campo. Ad esempio, le parti sociali dovrebbero

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it#map.

svolgere un ruolo centrale nell'attuazione delle riforme del mercato del lavoro e della politica sociale.

È necessaria una sufficiente flessibilità nell'impianto e nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza per garantire un valore aggiunto costante e un'attuazione agevole. Nell'ambito della valutazione intermedia del dispositivo gli Stati membri hanno chiesto maggiore flessibilità nell'attuazione dei loro piani. Ad esempio, gli Stati membri hanno ritenuto troppo dettagliata la definizione di traguardi e obiettivi e troppo rigida la composizione fissa di gruppi di traguardi e obiettivi per ciascuna rata, in particolare quando circostanze impreviste incidono sull'attuazione originariamente prevista. Ciò può causare ritardi nell'attuazione e oneri amministrativi per tutte le parti coinvolte.

La Commissione ha dato rapidamente seguito alle raccomandazioni che invitavano a migliorare la trasparenza nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In linea con le raccomandazioni formulate dal Parlamento europeo e dalla Corte dei conti europea, la Commissione, con l'aiuto degli Stati membri, ha colto l'opportunità delle revisioni dei piani condotte nel 2023 per chiarire la definizione di traguardi e obiettivi, ove pertinente e necessario. Nel 2023 la Commissione ha inoltre pubblicato[23] la metodologia relativa alla valutazione di traguardi e obiettivi, alla sospensione parziale dei pagamenti e all'annullamento di traguardi e obiettivi[24], al fine di chiarire le sue modalità di applicazione del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e informare meglio gli Stati membri. Sebbene gli orientamenti aggiuntivi siano stati accolti con favore, sono necessarie ulteriori riflessioni sull'opportunità di fare di più al riguardo.

Le revisioni dei PRR possono impegnare molte risorse, ma gli adeguamenti mirati sono stati trattati con rapidità. In generale, le revisioni sono considerate onerose dagli Stati membri in quanto richiedono un'ampia giustificazione e l'approvazione da parte del Consiglio, il che incide sulla flessibilità dello strumento. Tuttavia, a condizione che siano mirate, possono essere intraprese in tempi relativamente rapidi. Le revisioni dei PRR della Germania e del Lussemburgo, ad esempio, sono state valutate dalla Commissione e approvate dal Consiglio in due mesi. Questo approccio mirato potrebbe essere replicato in futuro per rispondere prontamente a nuovi problemi di attuazione, pur mantenendo intatta l'ambizione dei piani e continuando a rispettare i requisiti del regolamento che istituisce il dispositivo.

Occorre proseguire gli sforzi volti a migliorare la capacità amministrativa degli Stati membri e degli organismi di attuazione. Alcuni Stati membri hanno incontrato difficoltà nel contenere l'aumento del carico di lavoro delle amministrazioni dall'avvio del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri rimane essenziale. È fondamentale assicurarsi che gli Stati membri possano cogliere i benefici economici e sociali del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE e contribuire ad aumentare l'assorbimento. Gli Stati membri hanno chiesto e ricevuto sostegno dallo strumento di sostegno tecnico, sia per la progettazione che per l'attuazione dei rispettivi PRR e dei capitoli dedicati al piano REPowerEU. Oltre 400 progetti approvati nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico sono collegati alla preparazione o all'attuazione dei PRR degli Stati membri. La Commissione continuerà a fornire sostegno e consulenza agli Stati membri

[23] Comunicazione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza - Commissione europea (europa.eu).

[24] COM_2023_545_2_annex2_IT.pdf (europa.eu).

per affrontare i problemi di capacità amministrativa e le strozzature negli investimenti. Ove necessario, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a includere nei loro PRR ulteriori misure di sostegno per facilitare la gestione corrente dello strumento (ad esempio personale temporaneo, formazione, nuovi sistemi informatici) e migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni (ad esempio la riforma degli appalti pubblici in Slovacchia e le procedure di autorizzazione in Polonia; digitalizzazione delle amministrazioni e dei processi in Spagna).

2.4. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il primo importante strumento basato sulla performance a livello dell'UE

Strumento senza precedenti per portata e ambizione, il dispositivo per la ripresa e la resilienza eroga fondi sulla base del conseguimento di risultati concreti, il che lo rende il primo strumento su vasta scala basato sulla performance a livello dell'UE. Anziché considerare i costi sostenuti per l'attuazione dei progetti, come negli strumenti basati sui costi, i fondi sono sbloccati al conseguimento di traguardi e obiettivi, che rappresentano passi concreti nell'attuazione delle riforme o degli investimenti da parte degli Stati membri, con un approccio basato sui risultati, chiamato anche approccio basato sulla performance.

Questo approccio basato sulla performance è fondamentale per l'efficacia del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto garantisce il conseguimento di risultati tangibili sul campo. L'ampia gamma di traguardi e obiettivi consente un monitoraggio efficace dell'attuazione dei PRR, in quanto essi consentono di monitorare l'intero ciclo di vita delle misure sostenute dal dispositivo[25]. L'approccio consente inoltre di erogare fondi dopo il conseguimento delle fasi intermedie delle riforme e degli investimenti, premiando i progressi verso i risultati e l'effettiva "performance" sul campo. Di conseguenza, la valutazione intermedia evidenzia che, poiché il dispositivo per la ripresa e la resilienza ricompensa i progressi compiuti, gli esborsi sono più rapidi rispetto ad altri strumenti dell'UE. Questo approccio fornisce inoltre incentivi efficaci agli Stati membri affinché realizzino le riforme senza che ciò comporti necessariamente costi (finanziari).

Il finanziamento basato sulla performance aumenta la coerenza e la prevedibilità della spesa dell'UE. La natura basata sulla performance del dispositivo ha introdotto un approccio più olistico alla spesa pubblica, a livello sia nazionale che dell'UE. Fornire un sostegno finanziario diretto subordinato al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi genera impegni e incentivi per realizzare l'effettiva attuazione delle misure concordate. I PRR possono inoltre essere visti come accordi contrattuali tra gli Stati membri e l'UE in cui entrambe le parti si impegnano volontariamente sulla base di impegni chiari. Nel contesto della valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza, i portatori di interessi hanno osservato che l'approccio basato sulla performance ha aumentato la prevedibilità e la responsabilità. I risultati specifici da conseguire sono stabiliti con chiarezza in precedenza (nelle decisioni di esecuzione del Consiglio), rafforzando la capacità degli Stati membri di pianificare in anticipo. L'approccio richiede un'adeguata specificazione dei traguardi e degli obiettivi che eviti ambiguità per quanto riguarda il processo di attuazione e le misure concordate. Nel complesso,

[25] Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza introduce inoltre il concetto di indicatori comuni, che si aggiungono ai traguardi e agli obiettivi e il cui scopo è riferire in merito alla performance complessiva e ai progressi del dispositivo verso il conseguimento dei suoi obiettivi. La valutazione intermedia ha evidenziato debolezze nella progettazione degli indicatori comuni del dispositivo per la ripresa e la resilienza, di cui si dovrebbe tenere conto nella riflessione sui futuri strumenti basati sulla performance.

queste caratteristiche rappresentano un cambiamento nella pianificazione e nell'attuazione delle politiche e, più in generale, nella spesa dell'UE: il fulcro della spesa è trasferito dai costi sostenuti ai risultati effettivi e all'attuazione delle misure concordate.

2.5. Il sistema di rendicontazione e controllo del dispositivo per la ripresa e la resilienza continuerà a richiedere sostegno e adeguamenti

Nonostante le caratteristiche positive dell'approccio basato sulla performance, il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha creato costi di ingresso per le amministrazioni degli Stati membri, con un margine per un'ulteriore semplificazione amministrativa. Per quanto riguarda la concezione dello strumento, i requisiti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione hanno portato a un livello di lavoro amministrativo analogo a quello degli altri fondi dell'UE che si basano sui costi. Ciò è dovuto al fatto che, oltre alle prove necessarie per dimostrare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, gli Stati membri devono raccogliere diversi tipi di dati a fini di audit e controllo. In quanto nuovo strumento, il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha creato costi di ingresso per le amministrazioni nazionali e le autorità degli Stati membri a tutti i livelli hanno ritenuto troppo complesse le procedure di audit e di controllo. Gli Stati membri si sono inoltre lamentati della sovrapposizione degli audit svolti dalle autorità nazionali, dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea. Tale percezione potrebbe essere stata aggravata dall'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza in concomitanza con i fondi della politica di coesione, che seguono norme diverse e si basano, per la maggior parte, su controlli basati sui costi. Il complesso quadro di audit e controllo ha inciso negativamente sulla velocità di attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'individuazione di potenziali settori di semplificazione a tale riguardo rimane una priorità per la Commissione, anche considerando il lavoro molto approfondito svolto prima dell'autorizzazione degli esborsi volto a verificare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi. Tale aspetto dovrebbe tuttavia essere valutato a fronte dell'imperativo di gestire adeguatamente i fondi dell'UE per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e di garantire la trasparenza per quanto riguarda le modalità di attuazione dei fondi, in particolare alla luce delle dimensioni dello strumento e della natura innovativa dell'approccio.

3. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza continuerà a produrre risultati nella seconda metà del suo ciclo di vita

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato una risposta efficace all'impatto economico e sociale senza precedenti della pandemia di COVID-19. È stato fondamentale per tutelare il mercato unico, evitare un ampliamento delle divergenze economiche nell'UE, accelerare la transizione verde e digitale e aiutare gli Stati membri a trasformare le loro economie per renderle adatte al futuro. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha dato un contributo importante all'aumento dei livelli di investimenti pubblici durante e dopo la pandemia e la sua istituzione ha rappresentato un salto di qualità nella capacità dell'UE di rispondere alle crisi economiche. Il dispositivo contribuisce inoltre a rafforzare la competitività e l'autonomia strategica a lungo termine dell'Europa.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha introdotto un approccio più olistico alla spesa dell'UE. I pagamenti del dispositivo sono effettuati in base ai progressi e ai risultati conseguiti, anziché sulla base dei costi sostenuti, garantendo in tal modo prevedibilità e responsabilità tanto per gli Stati membri quanto per la Commissione. Dalle consultazioni condotte nell'ambito della valutazione intermedia emerge un ampio sostegno a favore di strumenti basati sulla performance a livello dell'UE. Questo approccio alla spesa dell'UE ha già ispirato nuovi importanti programmi, come il Fondo sociale per il clima e lo strumento per l'Ucraina. In quest'ottica, la natura basata sulla performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza costituirà un punto di riferimento nelle discussioni sugli strumenti di spesa dell'UE in vista del prossimo quadro finanziario pluriennale e la presente valutazione intermedia fornisce una base pertinente per trarre alcuni insegnamenti.

La rapida attuazione e la pronta erogazione nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza dimostrano che la sua capacità di sostenere gli Stati membri in tempi di crisi, mentre il forte incentivo all'attuazione delle riforme aiuta le nostre economie e società a dotarsi di strumenti migliori per il futuro. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza si sta dimostrando uno strumento fondamentale per realizzare riforme necessarie da tempo in molti Stati membri e la combinazione di riforme e investimenti in un unico strumento consente una pianificazione migliore, la creazione di sinergie e un'azione più coerente in linea con le priorità dell'UE e nazionali.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza entra ora nella seconda metà del suo ciclo di vita e si prevede un'accelerazione della sua attuazione. Per realizzare le riforme e gli investimenti ambiziosi entro il 2026 saranno necessari sforzi significativi e una costante dedizione da parte di tutti gli Stati membri e della Commissione. La Commissione continuerà a esaminare modi per dare ulteriore sostegno agli Stati membri nell'attuazione dei loro piani e si impegnerà per rafforzare la complementarità tra gli strumenti di finanziamento dell'UE e tra tali strumenti e i bilanci nazionali. Sebbene in questa fase non appaiano opportune modifiche legislative, saranno prese in considerazione ulteriori azioni rientranti nel campo di applicazione del regolamento che istituisce il dispositivo al fine di agevolare l'attuazione.

Sono stati messi in atto tutti gli elementi per garantire che i piani per la ripresa e la resilienza contribuiscano alla ripresa economica e alla modernizzazione dell'UE. In molti casi le riforme e gli investimenti inclusi in ciascun piano stanno già facendo una differenza reale e duratura sul campo. Le revisioni dei piani hanno gettato le basi per accelerarne l'attuazione. In tal modo il programma di riforme e investimenti del dispositivo per la ripresa e

la resilienza contribuisce a creare un'UE più moderna, prospera, inclusiva, climaticamente neutra e sostenibile, resiliente e meglio preparata per le opportunità e le sfide del futuro. Questi obiettivi devono essere conseguiti insieme, attraverso una stretta cooperazione tra tutte le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, la società civile, i lavoratori e le imprese.