

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)

Regolamento UE/2021/241 istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza

05 Marzo 2021

Tommaso Bagnulo

È finalmente stato approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea il Regolamento 241/2021 che ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, ossia quanto fino ad oggi è stato denominato *Recovery Fund* e che è dunque in vigore. Esso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 18.02.2021 (GUCE 18.02.2021, L57) ed è in **vigore**, dunque, **dallo scorso 19.02.2021**.

L'analisi del contenuto del Regolamento emanato restituisce la assoluta necessità che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) venga predisposto con una accuratezza chirurgica anche in previsione della sua attuazione futura qualora ammesso.

Vediamo di seguito una sintesi analitica dei punti chiave del Regolamento. Innanzitutto questo stabilisce quale sia l'**ambito di applicazione** del dispositivo istituito all'**articolo 3** specificando che esso deve fare riferimento alle **aree di intervento** denominate "**sei pilastri**": a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo ed innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e alla preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, infanzia e giovani, come l'istruzione e le competenze.

In linea con i predetti sei pilastri, vengono poi articolati gli obiettivi generali e specifici (articolo 4). L'obiettivo generale è di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 (articolo 2, punto 11 Reg. UE/2018/1999), nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo.

Al fine del conseguimento del predetto obiettivo generale, il dispositivo istituito persegue l'obiettivo specifico di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro Piani per la Ripresa e la Resilienza, in stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati.

Bene, delimitato l'ambito di applicazione e specificati gli obiettivi da perseguire, il Regolamento assegna dunque agli Stati membri il compito di elaborare i propri Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza, che **definiscono il programma di riforme e investimenti** dello Stato membro interessato.

Di fondamentale interesse al fine della predisposizione del Piano è l'**articolo 18** del Regolamento. Si stabilisce, invero, in tale disposto che gli Stati membri possono trasmettere ufficialmente il Piano per la Ripresa e la Resilienza **in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma entro il 30 aprile 2021.**

Il Piano deve essere debitamente motivato e giustificato e deve presentare in particolare i seguenti elementi:

1. una spiegazione del modo in cui il PNRR rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato a tutti i sei pilastri tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato;

2. una **spiegazione del modo in cui il PNRR contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse** (articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011) allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo;
3. una **spiegazione dettagliata del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;**
4. una **spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali** (articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852);
5. una **spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima;**
6. una **spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale;**
7. se del caso, **per gli investimenti nelle capacità e nella connettività digitali, un'autovalutazione della sicurezza basata su criteri oggettivi comuni che identifichi eventuali problemi di sicurezza e specifici in che modo tali questioni saranno affrontate al fine di conformarsi alla pertinente normativa dell'Unione e nazionale;**
8. un'indicazione del fatto che le misure incluse nel piano per la ripresa e la resilienza comprenda o meno progetti transfrontalieri o multinazionali;
9. i traguardi e gli obiettivi previsti e **un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026;**
10. i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
11. la **stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti oggetto del PNRR presentato («stima dei costi totali del piano per la ripresa e la resilienza»), fondata su una motivazione adeguata e su una spiegazione di come tale costo sia in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e commisurato all'impatto economico e sociale nazionale atteso;**
12. se del caso, **informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;**
13. le misure di accompagnamento che possono essere necessarie;
14. una **giustificazione della coerenza del piano per la ripresa e la resilienza** nonché una spiegazione della sua coerenza rispetto ai principi, ai piani e ai programmi che ne determinano l'ammissibilità;
15. una **spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti;**
16. le **modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficace del PNRR da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori;**

17. per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza **una sintesi del processo di consultazione**, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, **delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi;**
18. una **spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;**
19. se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di prestito e i traguardi supplementari di cui all'articolo 14, paragrafi 2 e 3, e i relativi elementi;
20. qualsiasi altra informazione pertinente.

Una volta presentato il PNRR, ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento, **entro due mesi dalla presentazione ufficiale la Commissione effettua una valutazione di esso debitamente motivata, eventualmente facendosi assistere anche da esperti, e formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio** (articolo 19). In sede di valutazione, la Commissione agirà in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato, potendo formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari, consentendo così allo Stato membro la **possibilità** di anche rivedere il PNRR anche dopo la sua presentazione ufficiale come **anche di concordare una proroga del termine per la valutazione per un periodo ragionevole**, se necessario.

La Commissione, nell'ambito dell'esame e della valutazione del PNRR, tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e di tutti i sopra elencati elementi forniti da tale Stato.

Elementi determinanti la valutazione del PNRR saranno: **pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza.**

Una volta predisposta la propria valutazione, la Commissione, se l'esito non è negativo, propone al Consiglio l'approvazione mediante decisione di esecuzione del PNRR presentato dallo Stato membro. La proposta stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dal singolo membro, compresi i traguardi, gli obiettivi e i contributi finanziari. **La decisione di esecuzione verrà adottata dal Consiglio entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione.**

Sarà dunque **fondamentale la proposta di approvazione**, in quanto in essa la Commissione articolerà l'intera operatività del PNRR. Tant'è che essa **stabilirà** inoltre:

1. il **contributo finanziario da erogare a rate successivamente al conseguimento soddisfacente**, da parte dello Stato membro, **dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati in relazione all'attuazione del PNRR;**
2. il **contributo finanziario e, se del caso, l'importo del sostegno sotto forma di prestito da erogare in forma di prefinanziamento;**
3. **la descrizione delle riforme e dei progetti di investimento e l'importo dei costi totali stimati del PNRR;**

4. **il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i traguardi e gli obiettivi sia per i progetti di investimento che per le riforme;**
5. **le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione** del PNRR, comprese, se del caso, le misure necessarie per conformarsi alle misure di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
6. **gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti;**
7. **le modalità di pieno accesso da parte della Commissione ai pertinenti dati sottostanti;**
8. **se del caso, l'importo del prestito da erogare a rate e i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito.**

Dunque, una volta presentato il PNRR la tempistica indicativa perché, se soddisfatti tutti i requisiti e rispettati tutti i principi, si possa ottenere una decisione di esecuzione, ossia l'approvazione in sostanza da parte del Consiglio europeo, in assenza di richiesta di proroghe, è di **tre mesi**. Ragionando per date, se presentato il PNRR al 30 aprile (termine ultimo), l'approvazione del Consiglio avverrebbe il 30 luglio.

Una volta adottata dal Consiglio la decisione di esecuzione, la Commissione conclude con lo Stato membro interessato un **accordo operativo in ossequio alla propria proposta nel quale vengono stabilite le modalità e il calendario di sorveglianza circa l'ottemperamento ai principi del Regolamento del PNRR durante la sua attuazione, nonché gli indicatori di valutazione per il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti, le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti le misure per cui si è dato corso alle erogazioni e se del caso i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione dei prestiti.**

In relazione alla **assegnazione del contributo finanziario**, l'articolo 12 stabilisce che fino al 31.12.2022 la Commissione metterà a disposizione per l'assegnazione il 70% dell'importo per ciascuno Stato membro e dal 1.01.2023 al 31.12.2023 metterà a disposizione per l'assegnazione il restante 30%. È poi previsto un **prefinanziamento**, laddove si stabilisce all'articolo 13 del Regolamento che, previa adozione entro il 31.12.2021 da parte del Consiglio della decisione di cui all'articolo 20 e su richiesta presentata da uno Stato membro unitamente al proprio piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione versa un prefinanziamento per un importo fino al 13% del contributo finanziario e, se del caso, fino al 13% del prestito. **Il prefinanziamento, naturalmente, è strettamente connesso non solo alla presentazione del Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza, ma anche alla adozione dell'impegno giuridico da parte della Commissione con lo Stato membro interessato che consegue a propria volta all'adozione da parte del Consiglio della decisione di approvazione del Piano Nazionale.** In sostanza, **presentato il Piano, esso viene esaminato dalla Commissione la quale, se lo valuta favorevolmente, ne propone l'approvazione al Consiglio il quale adotterà le decisioni di esecuzioni entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione ed entro due mesi seguirà l'anticipazione mediante il prefinanziamento.**

Fermo quanto sopra, di per sé è previsto che pagamenti dei contributi finanziari e, se del caso, dei prestiti allo Stato membro saranno effettuati entro il 31.12.2026 conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili (articolo 24).

Gli accordi siglati con ciascuno Stato membro, poi, contemplan per il medesimo degli obblighi cui deve soggiacere:

a) **obbligo** di verifica del corretto utilizzo dei finanziamenti erogati e che tutte le misure per l'attuazione delle riforme e i progetti di investimento nell'ambito del PNRR siano state attuate correttamente, con particolare riguardo alla prevenzione, alla individuazione e alla rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;

b) **obbligo** di verifica dell'adozione di misure adeguate per la **prevenzione, l'individuazione e la risoluzione delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interessi** che ledano gli interessi finanziari dell'Unione e conseguentemente l'obbligo di intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che siano stati indebitamente assegnati;

c) **obbligo di corredo** alla richiesta di pagamento di una **dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto**, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziari. Inoltre, è fatto obbligo di fornire una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;

d) **obbligo di presentazione dei dati**, che siano peraltro comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del PNRR, nonché di raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati e garantirne il relativo accesso. Dunque di fornire: i) il nome del destinatario finale dei fondi; ii) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; iii) il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore (ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849); iv) un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione;

e) **obbligo** di autorizzare espressamente la Commissione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Corte dei conti e se del caso la Procura Europea (EPPO) ad esercitare i diritti di cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, ossia il **diritto di accesso ai dati, di ispezione e di indagine, anche attraverso controlli e verifiche sul posto** (articolo 129 Reg. 2018/1046);

f) **obbligo di conservazione della documentazione** e dei documenti giustificativi per i successivi cinque anni dal pagamento a saldo,

Ancora, tali accordi devono prevedere il diritto della Commissione di ridurre proporzionalmente il sostegno e di recuperare qualsiasi importo dovuto o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi, qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o in caso di grave violazione di qualsiasi obbligo derivante dai medesimi accordi.

È assolutamente da tenere a mente che, ai sensi del par. 9 dell'articolo 24, se entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi prefissati, la Commissione risolverà gli accordi operativi e disporrà il disimpegno dell'importo del contributo finanziario e qualsiasi prefinanziamento verrà recuperato integralmente.

Infine, ferma la predisposizione di una relazione annuale da parte della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'attuazione del dispositivo istituito, contenente informazioni sui progressi compiuti dai singoli PNRR e sulle attuazioni dei traguardi e degli obiettivi, viene comunque stabilito che **entro il 20 febbraio 2024 la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo ed entro il 31 dicembre 2028 una relazione di valutazione *ex post* indipendente.**

Dalla sola lettura del Regolamento si ha dunque la definitiva conferma della necessità di un cambio di passo radicale nella condotta nostrana, di una visione prospettica approfondita degli obiettivi e di una capacità chirurgica non solo di predisposizione del PNRR per consentirne l'approvazione, a valle di un esame capillare del medesimo da parte della Commissione. L'occasione come ben noto non può essere mancata.

E alle attese capacità e responsabilità che dovranno essere prestate nella predisposizione del PNRR seguirà, dovrà seguire, l'eredità di una futura responsabilità dei politici nostrani che si si susseguiranno negli anni a venire, perché ad essi sarà conferito il fondamentale incarico di attuare tutti gli obiettivi previsti nel rispetto e sotto il controllo delle istituzioni europee, pena la perdita dei finanziamenti e dei prestiti, con la conseguente ricaduta del Paese verso l'orlo del baratro dal quale finora, con grande fatica e sacrifici imposti ai cittadini si è riusciti a restar lontani.

TAG: *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), resilienza, Regolamento UE*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono

parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.

*Filodiritto(Filodiritto.com) un marchio di **InFOROmatica S.r.l***