

TITOLO: COMUNICAZIONE DALLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E ALLA COMMISSIONE

NextGenerationEU – La strada verso il 2026

A un anno e mezzo dalla conclusione positiva del Fondo per la ripresa e la resilienza (FRR), la presente Comunicazione fa il punto sull'attuazione di questo strumento temporaneo unico nel suo genere e guarda avanti verso la sua chiusura prevista per la fine del 2026. La Comunicazione riassume innanzitutto i principali risultati conseguiti dal FRR e traccia un bilancio dell'attuazione complessiva finora conseguita. Richiama poi il quadro giuridico applicabile e le relative scadenze, nonché le relative implicazioni operative per quanto riguarda la presentazione delle richieste di pagamento, la presentazione delle evidenze, la procedura di sospensione dei pagamenti e la revisione dei Piani per la ripresa e la resilienza (PRR). Per massimizzare i risultati in vista dei ritardi e dell'avvicinarsi della fine del FRR, vengono poi fornite indicazioni agli Stati membri su come semplificare ulteriormente i propri PRR, quali opzioni considerare in fase di revisione e come pianificare in anticipo la presentazione delle ultime richieste di pagamento nel 2026.

1. IL FRR STA DIMOSTRANDO RISULTATI TANGIBILI SUL CAMPO

1.1. Una reazione rapida alla pandemia che porti a effetti di crescita duraturi

Il FRR ha rappresentato un punto di svolta nella risposta dell'Europa agli impatti della pandemia di COVID-19. Il suo annuncio nel 2020, come elemento centrale di NextGenerationEU (NGEU), ha evidenziato l'impegno dell'Unione in un'azione globale e lungimirante per riprendersi rapidamente e in modo sostenibile dai drammatici impatti della pandemia. I primi effetti sono stati immediati: i mercati e gli investitori hanno risposto positivamente, gli spread sui titoli di Stato si sono ridotti e la stabilità finanziaria è stata rafforzata, stabilizzando così le condizioni economiche e sociali per i cittadini e le imprese dell'UE ⁽¹⁾.

Il sostegno del FRR ha alimentato la ripresa dell'Europa. Il prefinanziamento del FRR ⁽²⁾ ha fornito rapidamente supporto finanziario agli Stati membri. A differenza delle crisi precedenti, che hanno portato a una forte contrazione degli investimenti pubblici nell'UE, gli investimenti pubblici sono stati mantenuti anche dopo la crisi del COVID-19. Si prevede che salirà al 3,8% del PIL nel 2025 prima di stabilizzarsi nel 2026, rispetto al 3,2% del 2019⁽³⁾. Una parte significativa di questo aumento è legata agli investimenti finanziati dal FRR e altri fondi UE. L'impatto sulla crescita del PIL dovrebbe essere duraturo. Le simulazioni modello suggeriscono che i soli investimenti di Next Generation EU, ovvero senza considerare l'impatto delle riforme, potrebbero aumentare il PIL dell'UE dell'1,4% nel 2026 ⁽⁴⁾.

Combinare riforme e investimenti in un unico piano globale è stata una delle caratteristiche più efficaci del FRR. Le riforme, spesso anticipate nei PRR, hanno

⁽¹⁾ Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility (FRR), 2024; [Insights from the Recovery and Resilience Facility: The Business Perspective - European Commission](#)

⁽²⁾ Close to EUR 57 billion were disbursed in pre-financing between August 2021 and January 2022. This helped alleviate the short-term impact of the crisis on Member States budgets

⁽³⁾ Spring 2025 Economic Forecast: [European Economic Forecast. Spring 2025](#)

⁽⁴⁾ Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility (FRR), 2024

migliorato le condizioni quadro negli Stati membri e aperto la strada a una maggiore efficacia degli investimenti correlati. Inoltre, il Fondo per la Ripresa e la Resilienza ha promosso l'attuazione di riforme strutturali da tempo auspiccate nelle Raccomandazioni specifiche per paese (country-specific recommendations, CSRs) nel contesto del semestre europeo. Nel complesso, l'attuazione delle CSRs ha subito un'accelerazione, con gli Stati membri che hanno affrontato sfide di lunga data, riflettendo anche le priorità comuni dell'UE ⁽⁵⁾.

Il FRR è finanziato da prestiti congiunti dell'UE su una scala senza precedenti. Le emissioni dell'UE beneficiano di un rating creditizio molto elevato, che consente inoltre agli Stati membri di ricevere prestiti del FRR a condizioni favorevoli sia in termini di tassi di interesse che di lunga durata. I prestiti dell'UE sono garantiti dal bilancio dell'UE, sono apprezzati dagli investitori e hanno creato un'ingente quantità di attività denominate in euro che forniscono un importante punto di riferimento per i mercati finanziari europei e rafforzano la posizione dell'euro sui mercati internazionali.

1.2. Investimenti e riforme producono risultati sul campo

Il sostegno fornito dal FRR copre un'ampia varietà di settori politici, riflettendo l'ambizione dello strumento di realizzare un cambiamento strutturale. Il FRR è il primo strumento di questa portata basato sulle prestazioni nell'UE. I pagamenti agli Stati membri vengono effettuati a fronte di progressi tangibili nelle riforme e negli investimenti. I traguardi raggiunti si traducono in benefici concreti per cittadini e imprese in diversi settori: dall'istruzione e sanità all'energia, alle infrastrutture di trasporto, al contesto imprenditoriale, ai servizi pubblici digitali, alle politiche per l'occupazione, allo Stato di diritto o alla ricerca e innovazione. Gli obiettivi politici sono stati determinanti nell'orientare le riforme e gli investimenti in linea con le priorità dell'UE. I piani degli Stati membri hanno superato gli obiettivi del 20% e del 37% rispettivamente per gli obiettivi digitali e climatici. Per il FRR nel suo complesso, la spesa stimata per il clima ammonta a circa il 42%, con alcuni Stati membri che dedicano oltre il 50% del loro piano totale alla transizione verde dell'UE.

Data la profonda integrazione economica delle economie dell'UE, i benefici di ciascun PRR si estendono ben oltre i confini nazionali. L'aumento della domanda innescato dal FRR in un settore determina una maggiore domanda di beni finali o intermedi importati da altri Stati membri, a vantaggio di molte aziende europee. Ad esempio, l'aumento della produzione di auto elettriche in Germania o in Francia avvantaggia i produttori di componenti per auto in molti altri Stati membri. Analogamente, le aziende di uno Stato membro possono essere coinvolte nelle misure previste dal PRR di un altro Paese. Ad esempio, il PRR di Cipro sta finanziando la costruzione di tre bacini idrici realizzati da un'azienda austriaca per migliorare la sicurezza idrica a Nicosia e Larnaca (Cipro).

L'impatto del FRR è visibile in tutta l'UE. Gli effetti di ricaduta possono, in alcuni Stati membri, più che raddoppiare l'impatto diretto della dotazione nazionale del FRR entro il 2030 ⁽⁶⁾. Data l'entità dei loro PRR, Italia e Spagna si distinguono come i due principali beneficiari in termini di crescita prevista del PIL. Si prevedono significativi incrementi del PIL anche per Grecia, Polonia, Portogallo e Romania, in gran parte dovuti agli effetti diretti

⁽⁵⁾ During the PRR implementation period, the share of 2019-2020 CSRs reaching at least 'some progress' increased from 52% in 2021 to 75% in the 2024 CSR assessment.

⁽⁶⁾ Source: 'Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany', Michels et al. (2025)

dei loro piani nazionali, ovvero un aumento immediato della produzione e dell'occupazione nelle industrie beneficiarie, insieme a una maggiore domanda di fattori produttivi da parte dei fornitori nazionali. Il terzo maggiore beneficiario del FRR è la Germania, in gran parte grazie agli effetti di ricaduta dei piani di altri Stati membri. In Germania, Austria e Danimarca, gli effetti di ricaduta sono più che doppi rispetto all'impatto diretto dei rispettivi PRR, mentre gli effetti di ricaduta triplicano l'impatto diretto per Paesi Bassi, Irlanda e Lussemburgo. Anche Belgio, Finlandia e Svezia registrano notevoli benefici, con effetti di ricaduta che quasi raddoppiano l'impatto diretto. In Francia, gli effetti di ricaduta aumentano l'impatto diretto di metà della sua dotazione nazionale. I paesi dell'UE altamente integrati nel Mercato Unico beneficiano dei maggiori effetti di ricaduta sul PIL. I maggiori benefici di ricaduta in rapporto al PIL si osservano in Slovacchia, Slovenia e Repubblica Ceca, grazie alla loro profonda integrazione nelle catene del valore dell'UE.

The RRF generates impact where it matters



33.4 million MWh/year saved in primary energy consumption (more than Denmark's annual electricity consumption)



110 655 MW installed additional operational renewable energy capacity (equivalent to almost 20% of the 2024 installed capacity of wind and solar energy)



16.2 million additional dwellings with access to very high-capacity internet networks



1.2 million enterprises supported to develop digital products, services and processes



29 million participants in RRF-supported education and training



1.6 billion users have benefitted from new and upgraded public digital services

Figura 1: Impatto sul campo del FRR ⁽⁷⁾

Il FRR stimola il cambiamento strutturale ⁽⁸⁾

Molte delle riforme incluse nei PRR portano a miglioramenti strutturali nelle economie e nelle società degli Stati membri.

Un quarto delle riforme del FRR migliora la qualità delle istituzioni, un pilastro fondamentale della crescita a lungo termine. Queste misure mirano a modernizzare la

⁽⁷⁾ Data as of 31 December 2024. Source: [common indicators](#) and [thematic analyses](#). For Denmark's annual electricity consumption, see [Eurostat data on Supply, transformation and consumption of electricity in 2023](#). For the installed capacity of wind and solar energy, see [Wind energy in Europe: 2024 Statistics and the outlook for 2025-2030 | WindEurope](#) and [EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028 - SolarPower Europe](#).

⁽⁸⁾ See the [thematic analyses](#) published on the FRR scoreboard to read more about the measures supported by the FRR in many different policy areas.

pubblica amministrazione, ottimizzare i sistemi fiscali, migliorare gli appalti pubblici e rafforzare il sistema giudiziario e i quadri antifrode e anticorruzione.

Il 17% delle riforme del FRR si concentra sul miglioramento del contesto imprenditoriale. Ciò include riforme che semplificano la regolamentazione, sostengono la ricerca e lo sviluppo, migliorano il funzionamento dei mercati finanziari e facilitano la digitalizzazione delle imprese.

Molte riforme mirano anche a migliorare le competenze e i risultati del mercato del lavoro. Tra queste, riforme volte a rafforzare i sistemi di istruzione, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e migliorare la sostenibilità dei sistemi previdenziali e pensionistici.

Circa due terzi di queste riforme sono già stati attuati, creando le condizioni quadro adeguate per gli investimenti correlati.

(Fonte: Analisi della Commissione, piani nazionali di ripresa e resilienza)

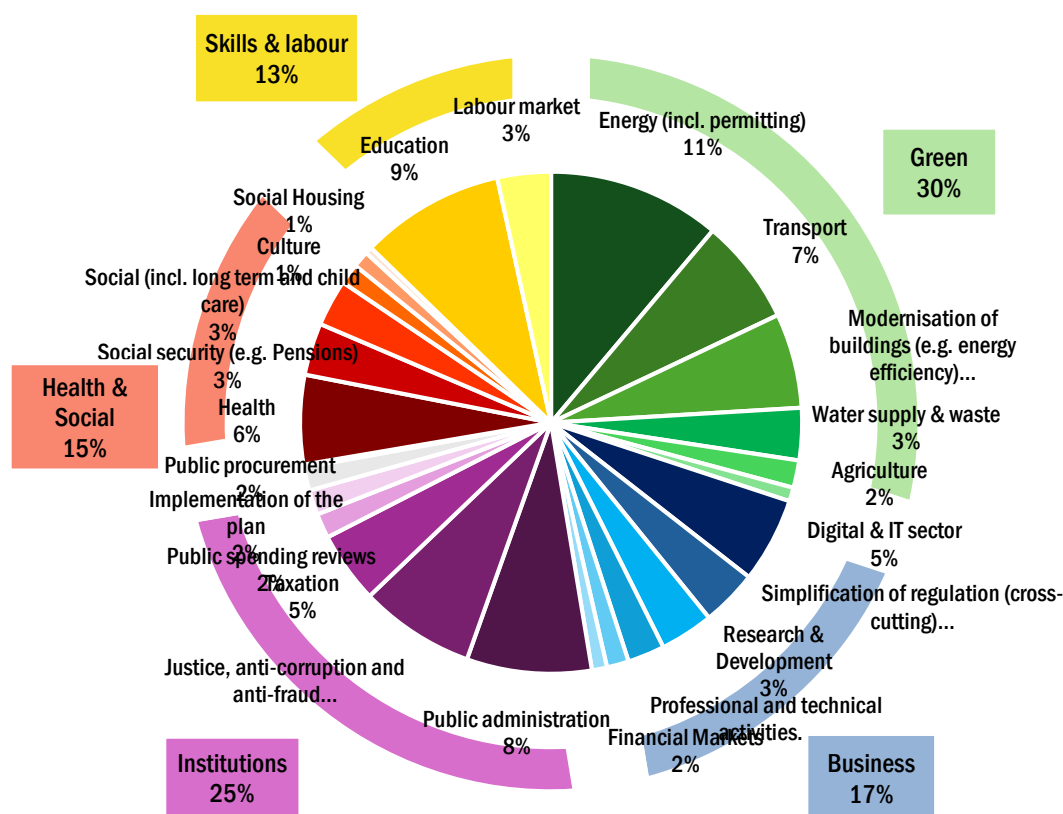


Figura 2: Distribuzione complessiva delle riforme per ambiti politici chiave, in % del numero totale di riforme (totale= 1,131) ⁽⁹⁾

⁽⁹⁾ This categorisation builds on the NACE code classification and follows an economic sector perspective. More details on the methodology can be found in the corresponding discussion paper: [Michels et al. \(2025\). Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany, Discussion Paper 221, DG ECFIN.](#)

2. IL TEMPO RESTANTE PER L'IMPLEMENTAZIONE È POCO

2.1. L'implementazione deve essere accelerata in molti Stati Membri

Il FRR è uno strumento temporaneo, la cui validità è prevista fino alla fine del 2026, volto ad aiutare gli Stati membri a riprendersi dalla crisi del COVID-19 e a rendere le loro economie più resilienti. Le scadenze rigorose del Fondo riflettono la sua natura temporanea e il suo obiettivo di sostenere la ripresa dalla pandemia di COVID-19, che a sua volta ne definisce la chiave di allocazione. Queste scadenze hanno fornito un forte incentivo alla rapida attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai PRR, in linea con l'obiettivo del Fondo di promuovere una rapida ripresa economica e sociale ⁽¹⁰⁾.

Nel complesso, l'attuazione e gli esborsi nell'ambito del FRR sono stati rapidi, in particolare per il sostegno a fondo perduto. Ciò riflette la rapidità di attuazione delle riforme e degli investimenti, oltre all'erogazione dei prefinanziamenti. Entro la fine di maggio 2025, gli esborsi avevano raggiunto i 315 miliardi di euro (il 49% del totale) per il raggiungimento di 2.218 traguardi e obiettivi, relativi a 1.145 riforme e 1.073 investimenti. In termini relativi, il 57% del sostegno totale a fondo perduto e il 38% del sostegno totale sotto forma di prestito sono stati erogati agli Stati membri. Quest'ultimo dato riflette anche il fatto che, nella progettazione dei PRR iniziali, gli Stati membri hanno dato priorità alle sovvenzioni rispetto all'erogazione di prestiti e che un'ampia parte del sostegno sotto forma di prestito è stata aggiunta solo con i capitoli REPowerEU nel 2023 ⁽¹¹⁾. Oltre il 31% di tutti i traguardi e gli obiettivi è stato valutato dalla Commissione come raggiunto e gli Stati membri hanno segnalato un ulteriore 21% come completato.

Tuttavia, sebbene siano stati compiuti progressi sostanziali e molti casi di successo si siano concretizzati sul campo, l'attuazione deve essere accelerata nella maggior parte degli Stati membri. Circa 335 miliardi di euro devono ancora essere erogati nel prossimo anno e mezzo (circa 154 miliardi di euro in sovvenzioni e 180 miliardi di euro in prestiti). Guardando al futuro, oltre 4.300 traguardi e obiettivi (su 7.105) devono ancora essere sottoposti alla valutazione degli Stati membri.

Fin dall'inizio, l'attuazione di tutti i progetti finanziati dal FRR si sarebbe rivelata una sfida, data l'entità dei finanziamenti del Fondo rispetto sia alle dimensioni dell'economia dei principali paesi beneficiari sia all'ammontare dei finanziamenti UE esistenti. I fondi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si sono inoltre aggiunti ad altri fondi UE e la dotazione del Fondo rappresenta una quota significativa del PIL in molti Stati membri, raggiungendo il 16% per la Grecia, il 13% per la Croazia e l'11% per la Spagna ⁽¹²⁾. Sebbene la capacità amministrativa sia stata rafforzata in molti Stati membri durante l'intero ciclo di vita del Fondo, anche attraverso misure contenute nei piani, permangono alcuni vincoli (ad esempio, in materia di autorizzazioni, dove i colli di bottiglia dovrebbero essere affrontati rapidamente). Inoltre, l'individuazione di progetti di investimento specifici richiede tempo.

⁽¹⁰⁾ Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility (FRR), 2024

⁽¹¹⁾ Out of the total loan support currently committed (EUR 291 billion), EUR 125 billion (or 43%) was requested and committed only during the PRRs' revisions in 2023. Accordingly, their related milestones, targets and payments have been set mainly for the second half of the FRR period.

⁽¹²⁾ Calculated as share of 2024 GDP. Most beneficiary Member States recovered strongly after the COVID-19 crisis, including thanks to the FRR. This reduced the 2024 GDP shares compared to the allocations in terms of 2020 GDP, the reference year when the FRR was set up in 2021.

L'attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si è svolta anche in un contesto di diverse crisi. La guerra di aggressione immotivata della Russia contro l'Ucraina e la conseguente crisi energetica, l'elevata inflazione, i colli di bottiglia nella catena di approvvigionamento e alcuni disastri legati al clima hanno compromesso o ritardato l'attuazione delle misure del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. L'aggiunta dei capitoli REPowerEU alla maggior parte dei PRR nella seconda metà del 2023, unitamente alle richieste di prestiti aggiuntivi del FRR, ha fornito nuovi finanziamenti per nuove misure prioritarie, ma ha anche consumato una notevole capacità amministrativa negli Stati membri, distogliendo temporaneamente l'attenzione dall'attuazione. Sebbene l'attuazione abbia registrato una significativa accelerazione nella prima metà del 2024 ⁽¹³⁾, contribuendo a recuperare il ritardo negli esborsi, l'importo dei finanziamenti da erogare fino alla fine del 2026 rimane sostanziale.

Anche gli oneri amministrativi potrebbero aver influito sulla velocità di attuazione del FRR. Nella valutazione intermedia del FRR, gli Stati membri hanno ritenuto che le decisioni di attuazione del Consiglio fossero eccessivamente dettagliate. Il carattere giuridicamente vincolante di ciascun elemento in esse contenuto, inclusa la descrizione della misura, è stato rafforzato da un'interpretazione letterale da parte della Corte dei conti europea. Secondo alcuni Stati membri, ciò ha comportato un onere amministrativo superiore al previsto nell'attuazione del Fondo e ritardi nell'attuazione.

I ritardi nell'attuazione si riflettono nel recente rallentamento degli esborsi. Nonostante i miglioramenti registrati tra la seconda metà del 2023 e il 2024, la prima metà del 2025 ha registrato un netto rallentamento degli esborsi. Mentre nella seconda metà del 2024 erano stati erogati 66 miliardi di euro, nei primi cinque mesi del 2025 ne sono stati erogati solo 9,5 miliardi di euro, in un momento in cui sarebbe stata necessaria un'ulteriore accelerazione in vista delle scadenze del 2026 che si avvicinano rapidamente.

Per attuare pienamente il FRR e coglierne i benefici, è necessaria una significativa accelerazione nell'attuazione da parte degli Stati membri. L'attuale ritmo di attuazione non è sufficiente a garantire il completamento di tutte le tappe e gli obiettivi entro agosto 2026 e l'erogazione dell'intera dotazione del FRR entro la fine del Fondo nel 2026.

2.2. Ritardi nell'implementazione comportano costi per l'UE

I ritardi di attuazione hanno aggravato un profilo di attuazione già fortemente congestionato, con un costo finanziario per il bilancio dell'UE. A causa degli ingenti finanziamenti necessari per l'ultimo anno di attuazione, la Commissione deve pianificare con largo anticipo le sue operazioni di assunzione di prestiti dai mercati dei capitali. Ciò è particolarmente rilevante per l'assunzione di prestiti nell'ambito del FRR, dato il volume significativo del programma e la scadenza per gli esborsi entro la fine del 2026. Dall'avvio dello strumento, la Commissione ha assunto fondi per il FRR in base al calendario previsto per le richieste di pagamento degli Stati membri su un orizzonte temporale di 6-12 mesi, riuscendo a erogare loro i fondi immediatamente dopo l'autorizzazione degli esborsi. Tuttavia, le richieste di pagamento sono state spesso presentate e completate con ritardi rispetto al calendario previsto, in particolare quando gli Stati membri hanno presentato contemporaneamente revisioni mirate dei loro PRR.

Nel primo semestre del 2025 si sono verificati due sviluppi che rendono più complessa la gestione della liquidità. In primo luogo, come accennato in precedenza, gli esborsi sono

⁽¹³⁾ cf. [Annual Report](#) on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, 2024

scesi significativamente al di sotto degli importi previsti sulla base delle indicazioni degli Stati membri, con conseguente accumulo inaspettato di ingenti saldi da parte dell'UE per un periodo di tempo prolungato. In secondo luogo, i cambiamenti nel contesto dei tassi di interesse fanno sì che i saldi di cassa inizino a generare costi netti di liquidità per il bilancio dell'UE e per i beneficiari dei prestiti, nonostante la gestione attiva della liquidità da parte della Commissione in attesa dell'approvazione degli esborsi. Data la concentrazione degli esborsi previsti nella fase finale del FRR, la Commissione continuerà a sfruttare tutte le opportunità di finanziamento per garantire di poter continuare a effettuare i pagamenti come richiesto.

2.3. Pianificare la chiusura del FRR

Il FRR è soggetto a scadenze di attuazione rigorose, in linea con la sua natura di strumento di sostegno temporaneo istituito in risposta alla crisi COVID-19. In quanto strumento specifico concepito per affrontare gli effetti e le conseguenze negative della crisi COVID-19 nell'Unione, supportato dalle risorse aggiuntive straordinarie e temporanee previste dalla Decisione sulle Risorse Proprie⁽¹⁴⁾, il FRR è stato creato con scadenze molto rigorose, stabilite dal Regolamento EURI⁽¹⁵⁾, dal Regolamento FRR⁽¹⁶⁾ e dalla Decisione sulle Risorse Proprie, alle quali non è possibile derogare.

Gli Stati membri hanno 454 giorni di tempo rimanenti per realizzare le riforme e gli investimenti previsti nei rispettivi PRR. Il Regolamento FRR e le decisioni di esecuzione del Consiglio adottate stabiliscono che tutte le tappe e gli obiettivi per l'attuazione delle riforme e degli investimenti debbano essere completati entro il 31 agosto 2026⁽¹⁷⁾. In linea con tali disposizioni, qualsiasi azione intrapresa dopo il 31 agosto 2026 per raggiungere le tappe e gli obiettivi non può essere presa in considerazione nella valutazione delle richieste di pagamento. Ciò si applica anche alle azioni intraprese per garantire il soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi coperti da decisioni di sospensione adottate prima del 31 agosto 2026 e impedisce l'avvio di nuove procedure di sospensione dopo tale data. Inoltre, ciò significa che non vi è alcuna possibilità di adottare modifiche ai PRR dopo il 31 agosto 2026. Tutte le richieste di pagamento, comprese le dichiarazioni di gestione, le sintesi degli audit effettuati⁽¹⁸⁾ e tutti gli elementi probatori necessari per la loro valutazione, devono essere presentate entro il 30 settembre 2026⁽¹⁹⁾. La Commissione valuterà quindi il soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi inclusi nelle ultime richieste di pagamento in linea con il quadro per la valutazione di traguardi e obiettivi ai

⁽¹⁴⁾ Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom, OJ L 424, 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>

⁽¹⁵⁾ Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, OJ L 433I, 22/12/2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>

⁽¹⁶⁾ Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ L 57, 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

⁽¹⁷⁾ Articles 18 and 20 of the FRR Regulation and Article 2(4) of the respective Council Implementing Decisions

⁽¹⁸⁾ In line with Article 22(c) of the FRR Regulation

⁽¹⁹⁾ Article 6 of the FRR Financing Agreements and Article 7 of the FRR Loan Agreements

sensi del regolamento FRR pubblicato il 21 febbraio 2023 ⁽²⁰⁾. Tutti i pagamenti devono essere effettuati entro il 31 dicembre 2026 ⁽²¹⁾.

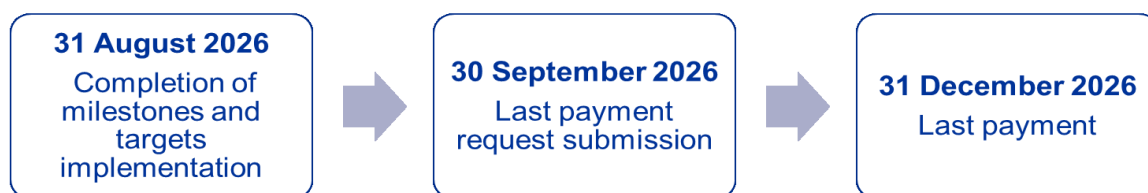


Figura 3: Cronoprogramma della chiusura del FRR

3. GUIDA PER GLI STATI MEMBRI VERSO IL 2026

Considerati i ritardi nell'attuazione e le imminenti scadenze del 2026 previste dal Regolamento FRR, questa sezione fornisce indicazioni agli Stati membri su come semplificare ulteriormente i propri PRR, quali opzioni considerare in fase di revisione e come pianificare in anticipo la presentazione delle ultime richieste di pagamento nel 2026 ⁽²²⁾.

Tutti i PRR rivisti devono continuare a rispettare tutti i criteri di valutazione stabiliti dal Regolamento FRR. Ciò al fine di garantire che i piani continuino a supportare gli Stati membri nell'affrontare le loro esigenze specifiche, che almeno i fondi richiesti dal Regolamento FRR siano destinati alla transizione verde e digitale, che venga rispettato il principio di non arrecare danni significativi e che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero inoltre riesaminare lo stato di attuazione dei loro progetti con un coefficiente climatico positivo e garantire che le loro relazioni alla Commissione siano aggiornate ⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Annex I to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Recovery and Resilience Facility: Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation, COM(2023) 99 final, 21 February 2023

⁽²¹⁾ Article 24 of the FRR Regulation, *see also* Article 3(9) of Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis and the exceptions mentioned therein

⁽²²⁾ The guidance in this section will be complemented with additional technical guidance for Member States on the 'closure' of the FRR. In preparing for the end of the FRR, the Commission will provide detailed guidance on all operational aspects linked to the closure of the Facility, including on clearing of pre-financing, reporting and the protection of the financial interests of the Union.

⁽²³⁾ The reporting on the implementation of these measures is lagging behind. Given that the Commission relies on data on the reported green expenditure from Member States for the issuance of NextGenerationEU Green Bonds, Member States should swiftly report on relevant expenditure incurred and ensure timely reporting going forward.

3.1. SNELLIMENTO DEI PRR

Gli Stati membri dovrebbero rivedere al più presto i loro PRR in modo approfondito per garantire che tutti i traguardi e gli obiettivi possano essere attuati entro la scadenza del 31 agosto 2026. Solo le misure la cui completa attuazione è certa entro tale scadenza dovrebbero rimanere nei piani. Le misure per le quali non è possibile garantire tale attuazione dovrebbero essere eliminate per evitare il disimpegno di ingenti importi dei fondi del FRR. La priorità dovrebbe essere data alla garanzia dell'assegnazione delle sovvenzioni. Per lasciare tempo sufficiente per l'attuazione di tutti i traguardi e gli obiettivi e per la valutazione di tutte le richieste di pagamento, la Commissione esorta gli Stati membri a procedere a tali revisioni dei piani il prima possibile e, in ogni caso, entro la fine del 2025. La mancata esecuzione di tali revisioni comporterà un aumento del rischio di mancata attuazione delle misure del FRR e, di conseguenza, il disimpegno dei fondi nell'ambito del Fondo.

Queste ultime revisioni dei piani dovrebbero inoltre essere utilizzate per rivedere la formulazione di misure, traguardi e obiettivi, al fine di garantire che si concentrino solo sugli elementi essenziali. L'obiettivo dovrebbe essere quello di facilitare l'attuazione e la valutazione dell'attuazione dei PRR e ridurre gli oneri amministrativi, preservando al contempo l'ambizione del piano e continuando a rispettare i requisiti del Regolamento FRR. In primo luogo, su richiesta degli Stati membri, la Commissione proporrà al Consiglio di eliminare dalle decisioni di esecuzione del Consiglio qualsiasi formulazione ambigua o poco chiara, o qualsiasi specifica che ecceda i requisiti necessari per dimostrare l'adempimento di una misura. In secondo luogo, gli Stati membri dovrebbero riconsiderare l'inclusione nei loro PRR di riforme minori che non contribuiscono a dare seguito alle Raccomandazioni per la Sicurezza (*Country-specific recommendations, CSR*). In terzo luogo, dato l'imminente scadenza per il completamento delle misure, ove opportuno, le tappe e gli obiettivi intermedi dovrebbero essere eliminati per concentrarsi sui risultati finali. In quarto luogo, ove possibile, gli Stati membri sono incoraggiati a modificare i propri piani per anticipare eventuali traguardi e obiettivi già raggiunti alle richieste di pagamento nel 2025, al fine di ridurre l'entità delle richieste di pagamento nel 2026. Nel semplificare i propri programmi di riforma del bilancio, gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i criteri di valutazione del programma di riforma del bilancio continuino a essere soddisfatti, incluso il fatto che i piani continuino ad affrontare tutte o una parte significativa delle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti, stanziare fondi sufficienti per la transizione verde e digitale, rispettare il principio del "non arrecare danno significativo" e garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, come riflesso, ove pertinente, nelle traguardi di audit e controllo. L'ambizione delle riforme dello Stato di diritto dovrebbe essere mantenuta. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per contribuire a questo esercizio di semplificazione, al fine di garantire parità di trattamento e coerenza tra i piani. La Commissione discuterà con gli Stati membri a livello bilaterale e multilaterale e fornirà esempi concreti su come snellire e semplificare, e discuterà se gli Stati membri possano perseguire ulteriori opzioni, oltre a quelle elencate di seguito, in particolare contribuendo a progetti ben identificati che servano a priorità digitali, come l'intelligenza artificiale (GigaFactories, AIFactories), cavi e chip, nonché a priorità di ricerca e innovazione.

3.2. Possibili opzioni nella modifica dei PRR

Nel modificare i propri PRR, gli Stati membri sono incoraggiati a valutare tutte le opzioni disponibili per salvaguardare la propria dotazione PRR, in particolare per la componente di sostegno a fondo perduto, garantendo al contempo che le riforme e gli investimenti

finanziati continuano a garantire un livello di performance elevato, in linea con le priorità dell'UE. La conformità dei nuovi investimenti ai requisiti giuridici pertinenti dovrebbe essere facilmente dimostrabile. A tal fine, si possono prendere in considerazione le seguenti opzioni:

- **Ampliamento delle misure esistenti**

Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di potenziare le misure laddove l'attuazione procede bene, sulla base di una domanda comprovata o probabile. Ciò potrebbe includere investimenti la cui attuazione potrebbe essere aumentata o misure con risultati già consolidati superiori alle aspettative.

- **Riduzione dei piani sottoscritti in eccesso o della dotazione di prestito**

Nel caso in cui i costi totali stimati del PRR siano superiori alla dotazione finanziaria, le misure finanziate dal FRR a fondo perduto che non sono più attuabili possono essere eliminate senza essere sostituite, per un importo massimo pari all'eccedenza di fondi. In tal caso, il totale del sostegno a fondo perduto nell'ambito del FRR rimarrà invariato.

Per gli Stati membri che ricevono un sostegno a fondo perduto nell'ambito del FRR, qualora sia necessario eliminare progetti finanziati tramite sovvenzione, le misure finanziate tramite prestito possono essere spostate nel comparto del sostegno a fondo perduto. Ciò consentirebbe di salvaguardare l'importo della sovvenzione, riducendo al contempo parte del sostegno a fondo perduto, a meno che non venga compensato da nuove o maggiori misure finanziate tramite prestito.

Inoltre, molti investimenti del FRR finanziati tramite prestito sono basati sulla domanda e potrebbero non ricevere la stessa quantità di domanda inizialmente prevista. Queste misure possono quindi essere ridimensionate per soddisfare la domanda effettiva e assorbire solo l'importo del prestito necessario.

- **Suddivisione dei progetti FRR per la continuazione con fondi nazionali o altri fondi UE**

I progetti che non saranno più realizzabili entro agosto 2026 potranno essere ridimensionati, mantenendo solo gli elementi da finanziare nell'ambito del FRR che possono essere attuati entro tale termine. La parte che rimane finanziata nell'ambito del FRR dovrebbe costituire un investimento autonomo nel PRR. Ciò significa che gli elementi "mantenuti" non dovrebbero essere limitati a fasi intermedie, come l'avvio di una gara d'appalto. Il resto del progetto potrebbe quindi essere attuato tramite fondi nazionali o, se ammissibili, altri fondi UE, con tempi più lunghi. La recente revisione intermedia della politica di coesione incoraggia inoltre gli Stati membri a individuare tali progetti FRR prima delle modifiche ai programmi della politica di coesione ⁽²⁴⁾.

- **Strumenti finanziari e programmi di sovvenzione**

Il FRR può sostenere l'istituzione di uno strumento gestito in modo indipendente per incentivare gli investimenti privati. Nell'ambito di tali investimenti, le tappe del PRR riguarderebbero (i) il trasferimento dei fondi al partner attuatore al momento della firma di un accordo di attuazione e (ii) la firma di contratti con i beneficiari finali per l'utilizzo della

⁽²⁴⁾ See [communication-mid-term-review-2025_en.pdf](#)

totalità dei fondi trasferiti. Per introdurre tale strumento finanziario o regime di sovvenzioni, gli Stati membri dovrebbero determinare il fallimento del mercato che intendono affrontare e la relativa domanda di mercato, garantire che le decisioni di assegnazione del partner attuatore siano indipendenti dal governo e che la gestione finanziaria sia separata da quella dello Stato membro, nonché esaminare la capacità operativa del partner attuatore di implementare tale strumento.

- **Trasferimenti a InvestEU**

Gli Stati membri possono trasferire fondi al Comparto degli Stati membri di InvestEU per un importo massimo del 4% della loro dotazione totale del Fondo per la Ripresa e un ulteriore 6% per le misure che contribuiscono agli obiettivi della Piattaforma per le Tecnologie Strategiche per l'Europa (STEP). L'ultima tappa del Piano di Ripresa consiste nell'approvazione di tutte le operazioni di investimento da parte del Comitato per gli Investimenti di InvestEU entro il 31 agosto 2026. Date le diverse fasi del processo, gli Stati membri che intendono trasferire fondi del Fondo per la Ripresa a InvestEU devono presentare un Piano di Ripresa rivisto il prima possibile.

- **Iniezioni di capitale nelle banche e istituzioni nazionali di promozione (NPBI)**

Il FRR può sostenere iniezioni di capitale nelle NPBI (o nelle loro controllate), in particolare per sostenere progetti in linea con le priorità strategiche dell'UE, nella misura in cui tali iniezioni rispondano alle esigenze di mercato individuate e a condizione che la NPBI abbia la capacità di espandere la propria attività e che la sua politica di investimento sia allineata agli obiettivi strategici del Fondo di Riferimento per la Responsabilità Responsabile. Le tappe specifiche per tale iniezione di capitale sarebbero: (i) la sottoscrizione di tutto il capitale versato aggiuntivo da parte dello Stato membro, (ii) l'adozione di una politica di investimento rivista della NPBI sulle modalità di utilizzo del capitale aggiuntivo e (iii) ove necessario, l'entrata in vigore di tutte le modifiche necessarie alla governance e al quadro di audit e controllo dell'ente. Tale iniezione di capitale può comportare l'ampliamento del mandato della NPBI ad attività allineate agli obiettivi del Fondo di Riferimento per la Responsabilità Responsabile e alle priorità dell'UE, quali la decarbonizzazione industriale, la transizione energetica, l'edilizia abitativa a prezzi accessibili, l'accesso al capitale o la sicurezza e la difesa.

- **Contributi al Programma europeo per l'industria della difesa (EDIP)**

Il FRR potrebbe sostenere contributi nazionali volontari al futuro Programma europeo per l'industria della difesa (EDIP). In tal caso, il contributo all'EDIP sarebbe considerato un investimento FRR. Progetti specifici verrebbero successivamente selezionati e sostenuti nell'ambito dell'EDIP, a beneficio dello Stato membro interessato, con attuazione su un orizzonte temporale più lungo. La misura FRR includerebbe una tappa fondamentale nella firma di un accordo di contributo e nel trasferimento dei fondi all'EDIP, e chiarirebbe quali tipi di attività nell'ambito dell'EDIP sarebbero finanziate. Affinché questa opzione funzioni, una disposizione nel regolamento EDIP dovrà garantire che i contributi volontari sostenuti dal FRR siano utilizzati a beneficio dello Stato membro interessato. La Commissione invita i legislatori a introdurre tale disposizione nel regolamento EDIP durante i triloghi.

- **Contributi ai programmi UE per le comunicazioni satellitari**

Il programma FRR può sostenere i contributi degli Stati membri allo sviluppo di componenti del programma spaziale dell'Unione o del programma dell'Unione per la connettività sicura ⁽²⁵⁾. Tali contributi sarebbero considerati un investimento FRR. I programmi spaziale e di connettività sicura dell'Unione rafforzano l'autonomia strategica, l'indipendenza tecnologica e la resilienza dell'Unione e contribuiscono alla sicurezza e alla difesa. In particolare, il programma dell'Unione per la connettività sicura mira anche a fornire una connettività satellitare governativa affidabile, sicura ed economicamente efficiente. Questi programmi sostengono progetti satellitari sicuri dell'UE come Galileo (navigazione satellitare), GOVSATCOM o IRIS² (comunicazione satellitare). Nell'ambito del programma FRR, gli Stati membri possono versare contributi volontari a tali programmi, laddove l'accordo di contributo tra la Commissione e lo Stato membro garantisca che il contributo dello Stato membro sarà utilizzato nell'ambito di tali programmi a beneficio dello Stato membro interessato. La misura FRR includerebbe una tappa fondamentale relativa alla firma di un accordo di contributo e al trasferimento di fondi al programma in questione.

3.3. Preparazione per le richieste di pagamento del 2026

Il 2026 sarà un anno cruciale per i pagamenti, con tempi brevi e un impatto sostanziale sulle risorse sia per gli Stati membri che per la Commissione. Poiché la scadenza per la presentazione dell'ultima richiesta di pagamento è il 30 settembre 2026, con l'erogazione entro il 31 dicembre 2026, il periodo di valutazione sarà estremamente breve. Se a ciò si aggiunge il probabile elevato numero di traguardi intermedi e obiettivi da valutare, sarà fondamentale garantire un processo di valutazione efficace e fluido.

Gli Stati membri sono incoraggiati a pianificare in anticipo e a garantire la solidità delle prove fornite a tempo debito, al fine di limitare i problemi che potrebbero sorgere durante la valutazione. L'adozione di decisioni di pagamento entro la scadenza sarà possibile solo se gli Stati membri presenteranno richieste di pagamento sufficientemente complete. La mancata presentazione di prove che dimostrino il rispetto di tutti i requisiti relativi a traguardi intermedi e obiettivi comporterà inevitabilmente il disimpegno dei fondi. Tutte le prove necessarie a dimostrare il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali inclusi nell'ultima richiesta di pagamento dovranno essere fornite entro il 30 settembre 2026, poiché il tempo a disposizione per gli scambi tra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri durante il periodo di valutazione delle ultime richieste di pagamento sarà estremamente limitato. In tale contesto, le prove dovrebbero essere condivise informalmente con i servizi della Commissione non appena disponibili, anche prima della presentazione formale delle richieste di pagamento. Ciò è particolarmente rilevante nel caso di obiettivi intermedi e finali valutati tramite campionamento, in cui l'esperienza ha dimostrato che sono necessari diversi scambi tra lo Stato membro e la Commissione per accertarne il soddisfacente raggiungimento.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero inoltre garantire che siano assegnate risorse sufficienti per l'elaborazione della presentazione delle ultime richieste di pagamento. Nella maggior parte degli Stati membri, il numero di obiettivi intermedi e finali da elaborare nel 2026 sarà considerevolmente superiore rispetto a qualsiasi anno

²⁵ Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027.

precedente. Date queste circostanze eccezionali, i servizi della Commissione che si occupano del dispositivo di risposta rapida e dello strumento di supporto tecnico (STI) stanno unendo le forze per garantire che siano disponibili risorse sufficienti per elaborare le ultime richieste di pagamento del dispositivo di risposta rapida. Gli Stati membri sono incoraggiati ad adeguare le proprie risorse, ove necessario e possibile, per garantire la capacità amministrativa necessaria per preparare il terreno all'attuazione efficace dei rispettivi PRR nel rispetto delle scadenze di legge. La Commissione continuerà ad assistere da vicino gli Stati membri in tutte le fasi di attuazione dei rispettivi PRR e di presentazione delle relative richieste di pagamento.

4. CONCLUSIONI

Con il FRR, l'UE ha compiuto un passo senza precedenti ed efficace nel rafforzare collettivamente la ripresa, la resilienza e la competitività della sua economia e società in risposta alla pandemia di COVID-19. Di fronte a una delle peggiori crisi della sua storia, l'UE si è ripresa rapidamente, investendo al contempo in un futuro più sostenibile e prospero per i suoi cittadini e le sue imprese. Negli ultimi quattro anni, molto è stato realizzato nonostante la guerra nel continente e gli shock energetici e commerciali inattesi. Gli Stati membri hanno attuato ambiziose riforme strutturali, che riguardano i sistemi giudiziari e pensionistici, nonché i mercati del lavoro, gli appalti pubblici e molti altri settori.

Grazie agli investimenti sostenuti dal FRR, l'approvvigionamento energetico dell'UE è più pulito e sicuro, la rete di trasporto pubblico è più solida ed efficace, i cittadini beneficiano di servizi pubblici e infrastrutture migliori, le imprese sono più digitalizzate e competitive e beneficiano di una forza lavoro più qualificata. Per consentire al FRR di esprimere appieno il suo potenziale, sono ora necessari tutti gli sforzi per accelerare l'attuazione e garantire il pieno impiego di tutte le risorse impegnate. Tutti gli Stati membri sono incoraggiati a intraprendere una revisione sistematica dei rispettivi PRR per snellirli e semplificarli, garantendo al contempo che continuino a rispettare tutti i criteri di valutazione stabiliti dal Regolamento FRR. Con l'accelerazione dell'attuazione, l'equità intergenerazionale rimane al centro di NextGenerationEU.

Fin dall'inizio, il FRR è stato istituito come strumento temporaneo con scadenza nel 2026. Poiché la scadenza dello strumento è ormai imminente, la Commissione è pronta a collaborare con gli Stati membri per garantirne una chiusura fluida e proficua. Con 454 giorni rimanenti per l'attuazione, è giunto il momento di agire e dare risultati.