

dossier

25 gennaio 2021

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA - (PNRR)

DOC. XXVII, N. 18

LA PROPOSTA DEL GOVERNO DEL 12 GENNAIO 2021

Parte II - Profili di finanza pubblica



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A

Parte II – *Profili di finanza pubblica*



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706 2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO -

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

INDICE

PREMESSA.....	3
1. Le risorse disponibili per le finalità NGEU nel bilancio nazionale e nel nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP 21-27)....	4
2. Le risorse che finanziano il PNRR e il loro impiego	5
2.1 Impieghi.....	6
2.2 Risorse	11
3. Classificazione degli interventi previsti dal PNRR	15
4. Impatto degli interventi previsti dal PNRR sui saldi di finanza pubblica	18
4.1 Interventi inclusi nei tendenziali.....	19
4.2 Interventi non inclusi nei tendenziali.....	21
4.3 Raffronto con gli stanziamenti autorizzati dalla legge di bilancio 2021	22
5. Legge di bilancio 2021: effetti rappresentati nel prospetto riepilogativo per spese a valere su risorse NGEU	25
6. Le risorse del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027 in sinergia strategica con il PNRR	31

PREMESSA

Questa seconda parte del presente dossier fornisce una rappresentazione sintetica ed un'analisi del quadro finanziario in cui si iscrivono i contenuti e gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

A tal fine il paragrafo 1 indica le risorse europee messe a disposizione dell'Italia, sulla base dei programmi *Next generation UE* (NGEU) e del Quadro finanziario pluriennale 2021-27 (QFP 21-27).

Si ricorda che "Next Generation EU" (NGEU) è uno strumento - avente natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa - che ha integrato le risorse del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2021-2027¹. NGEU avrà una capienza di 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia². Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti. Le relative risorse saranno reperite dalla Commissione europea mediante prestiti sui mercati dei capitali sulla base dell'autorizzazione in tal senso contenuta nell'articolo 5 della decisione sulle risorse proprie dell'Unione ([decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020](#)).

I principali programmi all'interno di *Next Generation EU* sono il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) e il Programma *React EU*, le cui linee di finanziamento sono oggetto di utilizzo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza in esame (PNRR).

Nel paragrafo 2 sono quindi esaminati specificamente i dati disponibili riferiti alle componenti della spesa per il PNRR (per complessivi 223,9 miliardi) e alle relative fonti di finanziamento (analisi risorse/impieghi).

Nei paragrafi 3 e 4 viene illustrata la classificazione degli interventi considerati dal Piano, operando una distinzione tra **"nuovi" interventi ed "interventi in essere"** e, sotto il profilo della finanza pubblica, tra interventi il cui finanziamento risulta già incluso negli andamenti tendenziali ed interventi non ancora provvisti di autonoma copertura in base alla legislazione vigente. Viene quindi offerta un'analisi del potenziale impatto delle diverse linee di intervento sui saldi di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto della p.a.

¹ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

² Per maggiori dettagli sulla risposta alla pandemia delle istituzioni europee, si rinvia alla Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea", pubblicata dal Servizio studi del Senato per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino al 28 dicembre 2020 ([Nota UE 44/19](#)).

Il successivo paragrafo 5 è specificamente dedicato agli stanziamenti disposti dalla legge di bilancio in via di anticipazione rispetto ai fondi europei e destinati al finanziamento di interventi non inclusi nelle previsioni tendenziali NADEF. Sono altresì illustrati gli utilizzi di tali stanziamenti già individuati per specifiche finalità dalla stessa legge di bilancio.

Infine, il paragrafo 6 illustra il raccordo tra le risorse del PNRR ed il più ampio volume di spesa che lo stesso Piano individua come utilizzabile per gli obiettivi strategici e le finalità di investimento perseguiti, in sinergia con il quadro finanziario pluriennale europeo e con la programmazione nazionale di bilancio.

1. Le risorse disponibili per le finalità NGEU nel bilancio nazionale e nel nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP 21-27)

Il Documento in esame cifra in circa **309 miliardi** l'importo delle **risorse europee messe a disposizione dell'Italia, di cui 210,5 miliardi** (che comprendono quote del pacchetto NGEU per circa 1 miliardo, non considerate nel PNRR³) derivanti dai dispositivi facenti capo al *Next generation UE* (NGEU) e **circa 99 miliardi** derivanti dal **Quadro finanziario pluriennale 2021-27 (QFP 21-27)**⁴. Tale ammontare complessivo di risorse deve essere presumibilmente inteso come ordine di grandezza, sia in quanto apparentemente composto da importi solo in parte aggiornati⁵, sia in quanto lo stesso non sembra includere alcuni dei fondi minori del pacchetto NGEU⁶.

Con riferimento al pacchetto NGEU, vengono aggiornate, rispetto alle quantificazioni della NADEF e del disegno di legge di bilancio 2021, le risorse dei due principali dispositivi del pacchetto NGEU. Il *Recovery and resilience facility* (RRF), precedentemente quantificato in 193,1 miliardi, è ora incrementato a 196,5 (resta invariata la componente di prestiti, pari a 127,6 miliardi, mentre risulta incrementata la componente di sovvenzioni, che passa da 65,5 miliardi a 68,9). Tale adeguamento deriva sia dal mutamento dell'anno base per il calcolo dell'importo, che passa dal 2018 al 2019, sia dall'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche della Commissione europea in merito alla caduta del PIL del biennio 2020-21, parametro che influenza il criterio di riparto dei fondi tra i Paesi beneficiari. Parimenti, viene aggiornata la stima delle risorse del dispositivo *React EU* spettanti all'Italia: tale ammontare - indicato in 13,5 mld dalla NADEF, in 14,7 miliardi dal disegno di legge di bilancio per il 2021 e in 13,7 miliardi in base alla relazione tecnica allegata al testo definitivo della stessa legge di bilancio - viene ora

³ Di cui 0,5 miliardi quale quota di *React EU* non compresa nel PNRR e 0,5 imputabile al programma *Just Transition Fund* (JTF).

⁴ Cfr. il PNRR alle pagg. 28, primi due capoversi, e 34 (Tavola 1.3).

⁵ Con riferimento al QFP 21-27 l'ammontare di 99 miliardi è a prezzi 2018.

⁶ Per un'analisi di tali aspetti si rinvia al successivo paragrafo.

indicato nel Piano in 13,5 miliardi (di cui 13 utilizzabili per interventi e circa 0,5 destinati ad assistenza tecnica). Con riferimento ai fondi minori, sono infine confermate nella misura di 0,5 miliardi, e incluse nel computo di 210,5 miliardi del pacchetto NGEU, le risorse del *Just Transition Fund* (JTF), mentre non sembrano espressamente considerate in tale ammontare le risorse degli altri fondi minori che la NADEF indicava complessivamente in circa 1,5 miliardi.

Il predetto importo **non coincide con il complesso di risorse** che il PNRR prevede di utilizzare sia per le specifiche finalità del Piano medesimo sia in sinergia con il ricorso ai Fondi strutturali e alla “programmazione di bilancio”.

In particolare, per le specifiche esigenze del PNRR per il quale è previsto l'utilizzo esclusivamente dei dispositivi RRF e *React EU* la previsione complessiva di spesa ammonta a **223,9 miliardi** (vedi tavola 1.1 del Piano).

Ai fini della più ampia programmazione di interventi comunque riconducibili alle finalità del Piano, in sinergia con l'utilizzo di altre risorse europee, la previsione di spesa aumenta a **311,9 miliardi** (come indicato nella tavola 1.6 del Piano). Concorrono a determinare la differenza tra quest'ultimo importo e quello di 223,9 miliardi specificamente indicato in relazione al PNRR, la sinergia con risorse dei fondi strutturali per 7,9 miliardi (di cui 6,9 a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo come concorso ad interventi di forestazione contribuito, a carico del Fondo FEASR) nonché 80 miliardi a valere sulla “programmazione di bilancio” per il periodo 2021-2026, ossia fino al termine di utilizzo delle risorse NGEU.

In proposito, nel rinviare all'ultimo paragrafo del presente dossier per un'analisi di maggior dettaglio, andrebbe preliminarmente chiarito se l'importo di 80 miliardi riportato nella tavola 1.6 del Piano riguardi esclusivamente la programmazione nazionale di bilancio ovvero includa sia fondi europei sia corrispondenti linee di cofinanziamento nazionale.

Di seguito si esaminano specificamente i dati disponibili riferiti alle **componenti della spesa per il PNRR (223,9 miliardi)** e alle relative fonti di finanziamento. Nella parte finale del dossier è offerta un'analisi del raccordo con ulteriori risorse in sinergia con il quadro finanziario pluriennale europeo e con la programmazione nazionale di bilancio.

2. Le risorse che finanziano il PNRR e il loro impiego

Tenendo conto del complesso delle informazioni contenute nel PNRR - in alcuni punti non del tutto conciliabili sul piano numerico - e sulla base di conferme acquisite per le vie brevi, si rileva che **le fonti europee considerate dal PNRR ai fini del finanziamento degli interventi presentati nella**

tavola 1.1 del medesimo documento⁷, **sono unicamente** i due fondi NGEU maggiori, ovvero **il RRF e il React EU**.

Il PNRR, in linea teorica, è richiesto dai regolamenti comunitari esclusivamente al fine di ottenere i finanziamenti del dispositivo RRF. L'Italia ha però ritenuto opportuno considerare in un'ottica più ampia anche gli interventi finanziabili dal *React EU*, dato che le relative finalizzazioni appaiono anch'esse riconducibili alle sei missioni strategiche del PNRR.

La tabella 1 offre un quadro degli impieghi previsti dal PNRR, a fronte dei quali è operata una ricognizione delle fonti di finanziamento considerate. Di seguito si analizzano in successione le informazioni riepilogate nella tabella, partendo dalla sezione “impieghi”, per poi passare alla sezione “risorse”.

2.1 Impieghi

La sezione “Impieghi” della tabella⁸, nella sua articolazione per colonna, suddivide gli importi sulla base dei dispositivi europei nell'ambito dei quali essi andranno considerati ai fini del vaglio di ammissibilità al relativo finanziamento. Gli importi delle **prime tre colonne (a, b e c)**, il cui totale ammonta a 210,9 miliardi, si riferiscono ad interventi da considerare ai fini del dispositivo **RRF**, mentre la **quarta colonna (d)**, il cui totale ammonta a 13 miliardi, si riferisce a interventi riconducibili al programma **React EU**.

Il PNRR sottolinea che **l'importo degli interventi riconducibili al RRF, pari a 210,91 miliardi, eccede di 14,45 miliardi l'ammontare complessivo delle risorse europee spettanti all'Italia nell'ambito di tale dispositivo, pari a 196,6 miliardi**. Tale eccedenza viene motivata da due considerazioni:

- la possibilità che una parte degli interventi sia finanziato da risorse private, generando un **effetto leva** che ridurrebbe l'impatto sui saldi della PA;
- l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un “**marginale di sicurezza**” che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

⁷ Cfr. pag. 22 del PNRR.

⁸ Che riproduce i dati delle tavole 1.1 e 1.2 del PNRR.

Tabella 1 - PNRR: Quadro Risorse e Impieghi
(importi in miliardi di euro)

RISORSE		IMPIEGHI					
		Inclusi nel PNRR ai fini del dispositivo RRF			Finanziati con React EU	Totale PNRR	
		Interventi in essere ⁽³⁾	Nuovi ⁽³⁾ interventi	Totale (c = a+b)	Non specificato ⁽⁴⁾	Totale (e = c + d)	
		(a)	(b)		(d)		
A) Recovery and Resilience Facility (RRF)	196,5						
di cui: A1) sovvenzioni a fondo perduto	68,9	DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30
A2) prestiti	127,6	RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80
di cui: A2.1) Prestiti destinati a interventi in essere	65,7	INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	-	31,98
A2.2) Prestiti destinati a finanziare interventi inclusi nelle previsioni tendenziali (FSC)	21,2	ISTRUZIONE E RICERCA	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
A2.3) Prestiti destinati a nuovi interventi ⁽¹⁾	40,7	INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62
B) React EU⁽²⁾	13,0	SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
Totale fonti di finanziamento del PNRR:	209,5						
Scostamento tra impieghi e risorse:	14,4						
Totale a pareggio:	223,9	TOTALE IMPIEGHI:	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91

Fonte: Elaborazione su dati del PNRR

- (1) Nel testo del documento l'importo dei prestiti del RRF che viene destinato a nuovi interventi viene cifrato in 53,5 miliardi. Da informazioni assunte per le vie brevi tale importo deve ritenersi ascrivibile a un errore materiale.
- (2) Il fondo React EU include inoltre circa 0,5 miliardi destinate, non al finanziamento di interventi di policy, bensì a spese di assistenza tecnica.
- (3) Il Documento non esplicita in quali termini vada interpretato il criterio di classificazione degli interventi tra quelli "In essere" o "Nuovi".
- (4) Il documento non specifica in che misura le risorse di React EU siano ripartite tra "Interventi in essere" e "Nuovi interventi". Deve peraltro ritenersi che il fondo in esame, alimentato integralmente da sovvenzioni a fondo perduto, sia destinato a finanziare nuovi interventi.

Interventi in essere

Nell'ambito degli interventi riconducibili al programma RRF, il documento fa una distinzione tra interventi "nuovi" ed interventi "in essere": non sono peraltro del tutto esplicitati i criteri adottati ai fini di tale classificazione.

Dalle informazioni disponibili sembra desumersi che per **interventi "in essere"** dovrebbero intendersi le misure disposte da provvedimenti riconducibili alle finalità del programma RRF già **emanati nel corso del 2020, a partire da febbraio e ad esclusione degli interventi adottati dalla legge di bilancio 2021 (LB21)**. Le [Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020](#) hanno infatti previsto che, considerate le eccezionali circostanze, gli interventi rilevanti assunti a partire dal primo febbraio 2020 sono da considerare eleggibili per il finanziamento a valere sui dispositivi *React EU* e RRF, nel presupposto che essi perseguano obiettivi inclusi nei rispettivi programmi.

Riguardo al predetto criterio interpretativo appare utile acquisire una conferma e/o ulteriori elementi di valutazione.

L'importo degli interventi "in essere" è indicato nel PNRR in 65,7 miliardi nell'ambito del dispositivo RRF: non viene peraltro precisato quali siano gli "interventi rilevanti", adottati prima della legge di bilancio 2021, a cui tale importo è riconducibile.

Si tratta presumibilmente di una pluralità di misure individuate nell'ambito dei molteplici provvedimenti emanati nel corso del 2020 per sostenere la ripresa economica a seguito della crisi.

Si ricordano, tra gli altri, i decreti-legge nn. 18, 34, e 104 del 2020, i quali, oltre a prevedere misure per far fronte all'impatto della crisi sanitaria, hanno anche introdotto disposizioni finalizzate a sostenere la ripresa economica. A titolo meramente esemplificativo, si richiamano gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici introdotti dal DL 34/2020, finalizzazione che, nel PNRR, assorbe un importo di 16,4 miliardi attribuito agli interventi in essere.

Tali interventi, benché già adottati e quindi inclusi negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono **finanziati a valere sulla componente "prestiti" del RRF in funzione sostitutiva (*replacement*)**: ciò in quanto i prestiti europei saranno utilizzati quali forma alternativa e più economica di indebitamento, rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi in questione.

*Premessa quindi la necessità di una conferma che per **interventi in essere** si intendano quelli disposti da provvedimenti, riconducibili alle finalità del RRF, già emanati nel corso del 2020 - a partire da febbraio e ad esclusione delle misure adottate invece, in sede di manovra, con la legge di bilancio 2021 per finalità di anticipazione – andrebbe altresì fornito il **dettaglio delle disposizioni** cui l'importo di 65,7 miliardi, indicato nel PNRR, è complessivamente riconducibile.*

*Andrebbe infine confermato che gli interventi che fanno riferimento al dispositivo **React EU**, rispetto ai quali il PNRR non fornisce la distinzione tra interventi “in essere” e “**nuovi**”, siano interamente riconducibili a tale ultimo aggregato, come appare desumibile sia dal fatto che il dispositivo in esame è alimentato integralmente da sovvenzioni a fondo perduto sia dalle indicazioni contenute nella RT riferita alla legge di bilancio 2021.*

Si evidenzia in proposito che il PNRR afferma, con riferimento al solo RRF, che l'ammontare delle sovvenzioni a fondo perduto è interamente destinato a finanziare interventi nuovi. È presumibile, benché non esplicitato, che tale criterio vada applicato anche agli altri fondi finanziati nell'ambito del pacchetto NGEU, tra cui il *React EU*. Inoltre, la RT riferita al testo definitivo della legge di bilancio, nel ricostruire l'ammontare degli stanziamenti previsti dalla stessa legge per anticipazioni da destinare a nuovi interventi da finanziare con il pacchetto NGEU, include integralmente nel predetto ammontare la dotazione (allora indicata in 13,7 miliardi) del programma *React EU*.

“Nuovi” interventi

Oltre agli interventi “in essere” sopra descritti, ove risulti confermato che *React EU* sia interamente destinato a finanziare interventi “nuovi”, gli interventi “nuovi” contenuti nel Piano ammonterebbero complessivamente a **158,22 miliardi**, di cui **145,22 ai fini di RRF** e **13 a valere su *React EU***.

Concorrerebbero a formare tale aggregato, sia gli **interventi individuati** con la legge di bilancio 2021 a valere sulle risorse europee, il cui importo complessivo ammonta a circa **37,9 miliardi** (*sul punto si rinvia allo specifico paragrafo di approfondimento relativo alla legge di bilancio 2021*), sia ulteriori misure ancora da individuare, per un ammontare complessivo di circa **120 miliardi**⁹. Tale ammontare di interventi “nuovi”, secondo i documenti europei, andrebbe impegnato integralmente entro il 2023, pur potendo essere speso fino al 2026.

Si segnala in proposito che la legge di bilancio prevede, **per gli interventi i cui finanziamenti non risultano ancora scontati nei tendenziali**, stanziamenti per

⁹ Tale importo si ottiene sottraendo all'ammontare di 158,2 miliardi (pari alla somma di 145,2 miliardi di interventi “nuovi” del RRF, e di 13 mld del *React EU*) l'importo di 37,9 miliardi, la cui allocazione è già stata disposta dalla LB21.

anticipazioni da erogare a valere sui contributi europei, che ammontano complessivamente a 121,2 miliardi (di cui 37,9 miliardi già destinati a specifiche misure individuate dalla stessa legge di bilancio). Per una ricognizione delle risorse appostate in via di anticipazione dalla legge di bilancio 2021 e destinate al finanziamento anche parziale degli interventi finanziati con i programmi NGEU, si rinvia al paragrafo 5.

Utilizzo del FSC nell'ambito del PNRR

Il PNRR evidenzia che **concorrono a formare l'ammontare degli interventi "nuovi"**, pari a 145,22 miliardi, **anche interventi per 21,2 miliardi** a fronte dei quali nella legislazione vigente sono **già stanziati** i fondi necessari al relativo finanziamento, **a valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC)**.

Rispetto a tali interventi il PNRR opera un'**anticipazione della relativa fase di programmazione**, facendo rientrare quest'ultima nell'ambito della procedura decisionale propria del PNRR, in luogo della consueta procedura di programmazione del FSC. **Le risorse** per il finanziamento degli interventi in questione **resterebbero invariate** e corrispondenti a quelle già iscritte, ai fini dei saldi di finanza pubblica, nella programmazione del bilancio dello Stato. Pertanto, nell'ambito dei "nuovi" interventi considerati dal PNRR, figura anche una componente il cui finanziamento è già scontato nei tendenziali. L'inclusione di questa componente tra i "nuovi" interventi del PNRR avrebbe, in primo luogo, la **finalità di replacement**, già descritta in precedenza con riferimento agli interventi "in essere", ossia quella di consentire l'utilizzo di prestiti RRF come forma sostitutiva e più economica di finanziamento rispetto ai titoli del debito pubblico, a copertura del fabbisogno corrispondente a una spesa già inclusa nelle previsioni tendenziali di spesa. **Non è da escludere, peraltro**, che l'anticipazione della programmazione del FSC nell'ambito del processo decisionale del PNRR **sia anche finalizzata a consentire un'accelerazione della spesa del FSC** rispetto a quanto previsto negli andamenti tendenziali, con un conseguente effetto peggiorativo dell'indebitamento netto (come evidenziato anche nell'analisi condotta nel successivo paragrafo 4).

*In proposito, le informazioni contenute nel documento non consentono di verificare se si preveda che il **profilo dell'indebitamento netto associato all'utilizzo del FSC**, per la componente anticipata nell'ambito del PNRR, resti **invariato** rispetto alle previsioni tendenziali ovvero se la nuova procedura di programmazione determini **un'accelerazione della spesa**, con conseguente impatto sul deficit. Nel primo caso l'inclusione delle somme in questione nell'ambito del PNRR avrebbe unicamente la finalità di sostituzione della fonte di finanziamento (replacement) sopra descritta, senza alcun effetto di accelerazione della spesa e, quindi, di peggioramento del*

deficit. Nel secondo caso occorrerebbe considerare l'impatto aggiuntivo sul deficit connesso all'aumento della capacità di realizzazione degli interventi finanziati a valere sul FSC rispetto agli andamenti tendenziali considerati nei documenti di programmazione finanziaria (cfr. la sezione seguente, riguardante le risorse poste a fronte degli impieghi del PNRR).

Con riferimento al FSC, il documento fa inoltre riferimento a “**profili temporali di reintegro**”, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-27, delle risorse anticipate nel PNRR”. Tali profili saranno previsti nel Documento di economia e finanza 2021 (DEF21), **a valere sul ritorno di entrate di bilancio generato dall'effetto macroeconomico positivo** suscitato dall'effettivo utilizzo dell'anticipazione del FSC.

*Rinviando alla sezione relativa alle “Risorse” per l'esame dei profili di finanza pubblica connessi a tale modalità di reintegro, si osserva che il **ripristino delle dotazioni del FSC assorbite dal RRF appare necessario al fine di garantire l'effettiva addizionalità delle risorse destinate da tale dispositivo alla coesione territoriale. In mancanza di tale reintegro, infatti, i prestiti del RRF destinati agli interventi finanziati a valere sul FSC produrrebbero un mero beneficio sulla spesa per interessi, mentre la finalità di coesione territoriale, che costituisce uno dei tre assi fondamentali del RRF¹⁰, riceverebbe finanziamenti meramente sostitutivi di quelli già disponibili a legislazione vigente. In sede di monitoraggio delle risorse destinate dal PNRR alle aree svantaggiate, occorrerà pertanto tenere conto dell'ammontare di risorse già previsto a legislazione vigente e non reintegrato, sia nel loro ammontare complessivo che con riferimento a una tempistica di spesa conforme a quella scontata nei tendenziali.***

2.2 Risorse

Come anticipato, dalle informazioni contenute nel PNRR, nonché da conferme acquisite per le vie brevi, si desume che le fonti europee considerate dal PNRR, ai fini del finanziamento degli interventi presentati alla tavola 1.1 del documento¹¹, sono **unicamente i due fondi NGEU maggiori, ovvero il RRF e il React EU.**

Per quanto riguarda le **sovvenzioni a fondo perduto**, il documento afferma che tutte quelle del RRF sono **destinate a finanziare interventi “nuovi”, per un importo pari a 68,9 miliardi.** Come rilevato in precedenza, pur se non specificato nel documento, si assume che il **medesimo criterio** di

¹⁰ Tali tre priorità sono rappresentate dalla promozione della coesione economica, sociale e territoriale dei Paesi dell'Unione; dall'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi; dal sostegno alle transizioni verde e digitale.

¹¹ Cfr. pag. 22.

finalizzazione sia adottato anche con riferimento agli interventi finanziati con le sovvenzioni del **React EU, pari a 13 mld.**

Per quanto riguarda i **prestiti RRF, pari complessivamente a 127,6 miliardi**, il documento afferma che essi sono **destinati a finanziare**, in chiave sostitutiva rispetto a titoli del debito pubblico nazionale, sia gli **interventi “in essere”, per 65,7 miliardi**, che **quelli “nuovi” già inclusi nel tendenziale, per 21,2 miliardi**. Ne consegue che la quota residua dei prestiti RRF, destinata a finanziare **interventi “nuovi”, non inclusi negli andamenti tendenziali**, ammonta a **40,7 miliardi**¹².

Si segnala in proposito che il documento indica invece in 53,5 l'ammontare dei prestiti destinato a finanziare interventi nuovi. Tenendo conto delle esigenze di coerenza tra i dati riportati e da conferme acquisite per le vie brevi, tale indicazione dovrebbe ritenersi attribuibile a un errore materiale.

*Da tale ricognizione delle fonti di finanziamento, riepilogata nella tabella 1 sopra riportata, si desume che **non risultano reperite risorse a fronte del “margine” di 14,4 miliardi di maggiori impieghi rispetto all'ammontare complessivo finanziabile dai due dispositivi europei del RRF e del React EU.***

Al fine di individuare le **implicazioni dell'inclusione nel PNRR di un ammontare di impieghi superiore di 14,4 miliardi rispetto alle risorse** destinate al relativo finanziamento, appare opportuno analizzare i diversi scenari di approvazione/reiezione da parte della Commissione europea degli interventi proposti, individuando gli aspetti riguardo ai quali risulterebbe opportuno un chiarimento preventivo da parte del Governo. Ciò al fine di verificare in via preventiva le possibili implicazioni del piano sottoposto all'esame parlamentare.

Un **primo scenario** considera l'ipotesi che la **Commissione europea non reputi ammissibili al finanziamento alcuni dei progetti presentati**, per un importo pari al margine aggiuntivo di 14,4 miliardi. **Andrebbe chiarito in tale scenario se l'eventuale esclusione di tali interventi implichi la rinuncia da parte del Governo alla loro realizzazione. In tal caso il piano oggetto dell'esame parlamentare, sovradimensionato rispetto alle risorse disponibili, presenterebbe un margine di indeterminazione**, in quanto includerebbe una parte di opere che non verrebbero realizzate ovvero la cui individuazione e realizzazione sarebbe rinviata a una fase successiva.

Ove invece, anche in caso di parziale reiezione, **il Governo sia orientato all'integrale realizzazione delle opere incluse nel piano**, secondo la tempistica sottostante l'impostazione del PNRR, la sua attuazione

¹² Tale importo si ottiene sottraendo all'ammontare complessivo dei prestiti RRF, pari a 127,6 miliardi, la quota destinata agli interventi in essere, pari a 65,7 miliardi, e quella destinata agli interventi nuovi inclusi nei tendenziali, pari a 21,2 miliardi.

implicherebbe la **potenziale esposizione a un deficit aggiuntivo** rispetto a quello incluso nel quadro programmatico della NADEF. Nell'ipotesi poi in cui si intendesse confermare i precedenti obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, occorrerebbe compensare il maggior deficit reperendo fonti di finanziamento aggiuntive per 14,4 miliardi a carico delle prossime manovre di finanza pubblica.

Nel **secondo scenario, nessuno (o quasi) degli interventi inclusi nel PNRR sarebbe bocciato dalla Commissione europea**¹³. Anche in tal caso si porrebbe la medesima alternativa già considerata nello scenario precedente. **Il Governo dovrebbe infatti valutare se rinunciare “spontaneamente” alla realizzazione di alcuni degli interventi** inclusi nel piano e ammessi al finanziamento (sovradimensionati rispetto al limite complessivo della *financial envelope* messa a disposizione dell'Italia) **o attivare tutte le opere del piano**, in modo da avere maggiori opportunità di realizzare la spesa nei tempi previsti e ottenere conseguentemente le risorse europee. In tale secondo caso, il rischio di mancato finanziamento europeo connesso agli eventuali ostacoli nella fase realizzativa delle opere risulterebbe più contenuto, avendo un numero di cantieri complessivamente maggiore di quelli finanziabili, nell'ambito dei quali ammortizzare eventuali ritardi degli uni o degli altri. In tale caso, però, **si riproporrebbe la necessità**, già evidenziata nello scenario precedente, **di scegliere come finanziare**, in deficit o con misure di finanza pubblica compensative, **il margine di maggiori impieghi** eccedente le risorse messe a disposizione dai programmi europei.

*Per quanto riguarda il FSC, richiamando quanto osservato nella sezione riferita agli “Impieghi”, riguardo alla necessità di reintegrare tale fondo delle risorse assorbite dal RRF, si rileva che **andrebbe esplicitato il richiamo, operato nel PNRR, ai “profili temporali di reintegro” che verranno considerati nell'ambito del DEF21, a valere sulle entrate che potranno derivare dall'effetto macroeconomico positivo generato dall'effettivo utilizzo dell'anticipazione del FSC.***

In primo luogo, infatti, affinché l'anticipazione del FSC possa produrre un impatto macroeconomico addizionale è necessario che essa abbia un profilo di spesa anticipato rispetto a quello sotteso agli andamenti tendenziali, con conseguente impatto peggiorativo del deficit rispetto al profilo considerato nella NADEF, laddove il documento afferma invece di voler mantenere una coerenza con gli obiettivi della NADEF¹⁴. Inoltre, anche

¹³ Tale scenario può essere considerato verosimile rispetto al precedente, in quanto è presumibile che la Commissione tenda a considerare prevalente l'interesse generale volto a massimizzare l'utilizzo delle risorse europee messe a disposizione dei Paesi per far fronte alla crisi in corso.

¹⁴ Cfr. pag. 37 terzo capoverso.

nell'ipotesi in cui si determini effettivamente un'accelerazione della spesa a valere sul FSC, non appaiono evidenti le **ipotesi considerate al fine di prefigurare con certezza un effetto macroeconomico tale da assicurare il pieno reintegro delle risorse del FSC**, tenuto conto che potrebbe utilizzarsi a tal fine solo il ritorno macroeconomico eccedente quello, che ammonta a 12,9 miliardi per il 2022 e a 20,5 miliardi per il 2023, già utilizzato a copertura dell'ultima manovra di bilancio.

*Riassumendo le analisi sopra condotte, appare opportuno segnalare i seguenti profili di possibile onerosità sotto il profilo della finanza pubblica connessi alla proposta di PNRR in esame. Si osserva infatti che il programma di interventi contenuto nel Piano sembra implicare la **necessità di reperire, nell'ambito del DEF 2021, risorse aggiuntive** rispetto a quelle messe a disposizione dalla UE, **al fine di garantire il finanziamento integrale degli interventi inclusi nel PNRR ed assicurarne il carattere addizionale** rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente.*

Tali finanziamenti aggiuntivi possono essere sintetizzati in 3 voci:

- *14,4 miliardi di risorse necessarie a finanziare il “**margin**” di **maggiori impieghi** rispetto all'ammontare complessivo finanziabile dai due dispositivi europei del RRF e del React EU, salvo che il Governo chiarisca che l'ammontare degli interventi da attuare sarà comunque limitato a quelli finanziati dalla Commissione europea. In tal caso, al fine di circoscrivere i possibili margini di indeterminatezza del Piano, andrebbero comunque individuati preventivamente gli interventi a cui si intende rinunciare in caso di non approvazione integrale del Piano medesimo da parte della Commissione europea;*
- *21,2 mld necessari a reintegrare il FSC dell'importo assorbito nel PNRR. Ove non dovesse essere effettuato tale reintegro, infatti, le somme del PNRR dovrebbero intendersi come sostitutive del FSC e non come integrative. In tal caso la finalità della coesione territoriale, che è uno dei tre assi attorno ai quali i regolamenti NGEU prevedono che si articolino gli interventi, non riceverebbe finanziamenti aggiuntivi dal RRF rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente. Circa la modalità di reintegro prefigurata nel documento, a valere sul ritorno macroeconomico derivante dall'accelerazione della spesa del FSC rispetto agli andamenti tendenziali, si rileva che, al fine di fugare margini di incertezza insiti nel ricorso a tale fonte di copertura, andrebbero esplicitate le assunzioni sottostanti la previsione di un ritorno macroeconomico adeguato alla predetta finalità di finanziamento ed eccedente rispetto al ritorno macroeconomico già*

- utilizzato, per importi significativi (12,9 miliardi per il 2022 e 20,5 miliardi per il 2023), a copertura dell'ultima manovra di bilancio;
- **un importo pari all'impatto sui saldi di finanza pubblica derivante dall'accelerazione della spesa del FSC rispetto agli andamenti tendenziali già scontati.** L'anticipo della fase di programmazione nell'ambito delle procedure del PNRR si rifletterà infatti, presumibilmente, anche sui tempi di realizzazione degli interventi con un conseguente profilo di spesa anticipato rispetto a quello scontato nei tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. **Peraltro, soltanto qualora tale impatto non dovesse essere compensato – mediante corrispondenti incrementi di entrata o riduzioni di spese - determinando pertanto un effetto peggiorativo del deficit rispetto a quello considerato nella NADEF, potrebbe corrispondentemente considerarsi il relativo ritorno macroeconomico, il cui importo andrebbe comunque valutato nell'ambito delle previsioni programmatiche soggette alla validazione delle autorità nazionali ed europee.**

In ordine a quanto rappresentato appare utile acquisire l'avviso del Governo.

3. Classificazione degli interventi previsti dal PNRR

Gli interventi previsti nel Piano sono suddivisi in interventi “nuovi” ed “in essere” sulla base di un criterio che fa riferimento alla finalizzazione delle risorse europee, rispettivamente, a nuovi progetti ovvero a misure adottate con provvedimenti già introdotti nella vigente legislazione, ma conformi agli obiettivi strategici del PNRR.

Tale criterio fa quindi riferimento alla destinazione degli interventi, già adottati o ancora da adottare, alle finalità del Piano (**criterio di policy**).

Il documento reca peraltro indicazioni, anche di carattere numerico, che fanno riferimento ad un'ulteriore forma di classificazione, diretta a distinguere tra interventi il cui finanziamento e la connessa dinamica di spesa risultino già inclusi nelle previsioni tendenziali di finanza pubblica ed interventi “nuovi”, non scontati nei predetti profili di spesa (**criterio di finanza pubblica**).

Si osserva tuttavia che, anche in relazione ai “nuovi” interventi (intesi nell'accezione da ultimo indicata) la manovra di finanza pubblica 2021-2023 ha previsto specifici stanziamenti, che **non costituiscono peraltro una forma diretta e autonoma di finanziamento, ma risorse allocate per l'erogazione di anticipazioni** rispetto ai finanziamenti attesi dai programmi europei.

Pertanto, pur tenendo conto della presenza in legge di bilancio di tali anticipazioni e di alcune connesse finalizzazioni di fondi, ai fini della classificazione basata sul criterio dell’impatto sulla finanza pubblica, gli interventi da ultimo menzionati possono essere ricondotti alla categoria dei “nuovi interventi”.

Di seguito si offre uno **schema di raccordo** tra le due classificazioni, che fanno comunque entrambe riferimento esclusivamente ad interventi da finanziare con le risorse europee considerate nell’ambito del PNRR (dispositivi RRF e *React Eu*).

Tabella 2. Classificazione degli interventi compresi nel PNRR

(miliardi di euro)

	RRF Sovvenzioni	RRF Prestiti	React EU Sovvenzioni	Programmi Sviluppo rurale/ JUST/Altro	Totale
A) Classificazione PNRR (criterio di policy)					
"Interventi in essere"		65,7			65,7
"Nuovi interventi"	68,9	61,9	13,0		143,8
<i>di cui FSC</i>		(21,2)			(21,2)
Quota aggiuntiva "Nuovi Interventi" non compresi nella dotazione NGEU					14,4
Totale Interventi (A)					223,9
<i>di cui "Nuovi Interventi" RRF, React UE e quota aggiuntiva (A.1)</i>					<i>(158,2)</i>
B) Classificazione in termini di impatto sulla finanza pubblica					
Interventi inclusi nei tendenziali		86,9			86,9
<i>di cui FSC</i>		(21,2)			(21,2)
"Nuovi interventi" non inclusi nei tendenziali	68,9	40,7	13,0		122,6
Totale Interventi (B)					209,5
<i>di cui "Nuovi Interventi" non inclusi nei tendenziali (B.1)</i>					<i>(122,6)</i>
Differenza interventi (A - B)					14,4
<i>Differenza tra "Nuovi interventi" indicati dal Piano e nuovi interventi ai fini della finanza pubblica (A.1 - B.1)</i>					<i>35,6</i>

Fonte: Elaborazione su dati PNRR e RT alla legge di Bilancio 2021

Dallo schema emerge in primo luogo la differenza – per un **importo pari a 14,4** - tra il complesso degli interventi, “nuovi” e “in essere”, secondo la distinzione utilizzata dal Piano e il complesso degli interventi individuabili, ai fini dei saldi finanza pubblica, come nuovi o già inclusi nei tendenziali. Il

predetto importo corrisponde alla quota computata dal Piano tra i “nuovi” interventi, ma eccedente rispetto alla dotazione dei programmi NGEU: si veda in proposito l’analisi svolta nei precedenti paragrafi.

Come già osservato nel paragrafo 2, dal punto di vista finanziario, a tale quota non sembrano quindi corrispondere né linee di finanziamento già incluse nei tendenziali né risorse allocate in bilancio, in sede di manovra 2021-2023, per anticipazioni a valere sui contributi attesi dai programmi NGEU.

L’esigenza di individuare le relative fonti di finanziamento dovrebbe infatti essere verificata sulla base dell’effettivo volume di spesa derivante dai progetti approvati in sede europea.

Nel rinviare sul punto ai diversi scenari prefigurati nel paragrafo 2, in ordine a tale ricostruzione appare opportuno acquisire una conferma nonché ulteriori elementi di valutazione circa le possibili fonti di finanziamento della predetta quota aggiuntiva.

In particolare, qualora la predetta quota dovesse essere intesa esclusivamente come sostitutiva di progetti eventualmente non accolti in tutto o in parte, si realizzerebbe una semplice sostituzione rispetto a quote di finanziamento già destinate dal Piano a progetti eventualmente non approvati; occorrerebbe peraltro verificare se tale meccanismo sia in grado di modificare il rapporto tra interventi scontati nei tendenziali e nuovi interventi ed il conseguente impatto sui saldi.

Qualora il margine aggiuntivo di 14,4 miliardi fosse invece interamente utilizzato ad integrazione degli altri interventi indicati dal Piano, occorrerebbe individuare le relative fonti aggiuntive di finanziamento evidenziando il conseguente impatto sui saldi.

Dalla tabella emerge altresì che la differenza tra i progetti annoverati dal Piano tra i “nuovi” interventi (per 158,2 miliardi, inclusi 13 miliardi per *React EU*) e gli interventi da considerare “nuovi” in quanto non scontati ai fini dei tendenziali (122,6 miliardi) ammonta a **35,6 miliardi**.

Tale differenza è spiegata in parte dal predetto margine aggiuntivo di 14,4 miliardi e, per la restante parte, dall’integrazione nel PNRR di una quota pari a 21,2 miliardi della programmazione nazionale del Fondo sviluppo e coesione per il 2021-2027. Tali risorse FSC secondo le indicazioni del Piano concorrono al finanziamento dei “nuovi interventi” ma, ai fini dei saldi di finanza pubblica, risultano già scontate nei tendenziali: sul punto si richiamano le considerazioni già svolte nel precedente paragrafo riferito all’analisi “risorse e impieghi”.

4. Impatto degli interventi previsti dal PNRR sui saldi di finanza pubblica

Con particolare riguardo alla classificazione degli interventi sulla base del **criterio dell'impatto sui saldi di finanza pubblica**, si evidenzia preliminarmente che le risorse destinate ad interventi il cui profilo di spesa risulti già scontato nei tendenziali è rappresentato da una **quota dei prestiti** complessivamente provenienti dal dispositivo di ripresa e resilienza (RRF).

Tali prestiti, sostituendo fonti di finanziamento la cui copertura è già prevista a legislazione vigente, non determinano impatti sul saldo di indebitamento netto (deficit).

Il documento evidenzia infatti come la scelta di impiegare parte dei fondi del PNRR per il finanziamento di alcune politiche e di singoli progetti - già in essere ma coerenti con le priorità del pacchetto NGEU - si è resa necessaria al fine di assicurare la compatibilità con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo che il Governo ha adottato con la NADEF evitando di far gravare sulle nuove generazioni l'onere di un eccessivo indebitamento.

Le ulteriori risorse che fanno capo al medesimo programma RRF (**sovvenzioni e la restante quota di prestiti**) nonché quelle del programma *React EU* (sovvenzioni) finanziano invece spese non scontate nelle predette previsioni tendenziali.

In proposito si rileva che le spese finanziate con **sovvenzioni non determinano impatti sull'indebitamento netto** in quanto, sulla base delle convenzioni contabili utilizzate per la registrazione delle spese finanziate con fondi europei, si presuppone la contemporanea iscrizione delle poste di entrata e di uscita, con conseguente impatto neutrale sul deficit.

Viceversa identico effetto non può prodursi per quanto attiene agli **interventi (aggiuntivi rispetto a quelli scontati a legislazione vigente) finanziati mediante prestiti**.

Questi ultimi infatti, avendo natura di operazioni finanziarie, non potrebbero costituire "risorse" ai fini dell'indebitamento netto (calcolato secondo il criterio della competenza economica) e fornire quindi idonea copertura alle spese effettuate.

Pertanto, per gli interventi inclusi nel PNRR, la componente suscettibile di determinare un impatto negativo sul deficit dovrebbe, in linea di principio, essere costituita esclusivamente dagli interventi "nuovi" (secondo il criterio di finanza pubblica sopra ricordato) e finanziata mediante i prestiti RRF: tale componente ammonta a circa 40,7 miliardi, come si evince dalla seguente tabella.

Tabella 2 – Impatto sull’indebitamento netto degli interventi compresi nel PNRR*(miliardi di euro)*

	RRF			React EU	TOTALE
	Sovvenzioni	Prestiti sostitutivi	Prestiti per “nuovi” interventi	Sovvenzioni	
Interventi inclusi nei tendenziali		86,9			86,9
<i>di cui FSC</i>		<i>(21,2)</i>			<i>(21,2)</i>
“Nuovi interventi” non inclusi nei tendenziali	68,9		40,7	13,0	122,6
Tot. interventi inclusi o meno nei tendenziali					209,5
<i>Di cui con impatto sull’indebitamento netto</i>			<i>(40,7)</i>		<i>(40,7)</i>
Quota aggiuntiva PNRR					14,4
Totale interventi PNRR					223,9

Fonte: Elaborazione su dati PNRR e RT alla legge di Bilancio 2021

Tanto premesso e sulla base dei criteri contabili illustrati, si analizzano di seguito distintamente, per il profilo degli effetti sul saldo di indebitamento netto, gli interventi considerati dal PNRR e già inclusi nei tendenziali e quelli non scontati in tali previsioni di spesa.

Per questi ultimi sarà inoltre operato un **raffronto rispetto agli stanziamenti disposti in sede di manovra (legge di bilancio 2021)**, per consentire erogazioni in via di anticipazione rispetto ai contributi attesi dai finanziamenti NGEU.

4.1 Interventi inclusi nei tendenziali

Il complesso degli interventi annoverati nel Piano che già risulta incluso nelle stime tendenziali ammonta a **86,9 miliardi** circa.

Si tratta di interventi dotati di uno specifico finanziamento a legislazione vigente, ma in relazione ai quali è prevista la contrazione di prestiti RRF in sostituzione di risorse già allocate in bilancio, senza impatto quindi sul saldo di indebitamento netto, come già evidenziato.

La predetta quota di spese include, oltre a misure incluse negli andamenti tendenziali definiti in occasione della NADEF 2020, ulteriori interventi per **21,2 miliardi** a valere sulla programmazione pluriennale 2021-2027 del Fondo sviluppo e coesione (FSC), come definita dalla legge di bilancio e anch’essa quindi già scontata nelle previsioni di spesa a legislazione vigente.

Si ricorda che il Fondo per lo sviluppo e la coesione è lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali. Nel Fondo sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali destinate alle richiamate finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici. Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea. Per il **ciclo di programmazione 2021-2027**, i commi 177-178 della legge di bilancio per il 2021 hanno disposto una **prima assegnazione** aggiuntiva di risorse al Fondo per complessivi **50 miliardi**, destinati esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo, volti a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese, secondo la seguente articolazione temporale: 4 miliardi per il 2021, 5 miliardi annui dal 2022 al 2029 e 6 miliardi per l'anno 2030. Al completamento delle risorse da destinare al FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027 (che dovrebbe complessivamente arrivare a 80 miliardi di euro) si provvederà mediante le successive leggi di bilancio.

Dai dati complessivi che emergono dall'analisi del Piano e dalla relazione tecnica riferita alla legge di bilancio, si desume infatti che anche per la predetta quota di interventi saranno utilizzati **prestiti** del dispositivo europeo di ripresa e resilienza (RRF) **sostitutivi** di linee di finanziamento già scontate a legislazione vigente.

Pertanto la quota a carico del FSC, pur finanziando interventi addizionali, classificati come “nuovi” dal Piano (criterio di policy), risulta già inclusa nelle previsioni tendenziali di spesa, non costituendo quindi un intervento “nuovo” sotto il profilo della finanza pubblica e giustificando pertanto il ricorso a prestiti sostitutivi RRF per il suo finanziamento.

Si è reso così possibile incrementare la dotazione per i “nuovi” progetti, senza prefigurare, in linea di principio, un impatto negativo sui saldi.

Tuttavia qualora il Fondo fosse utilizzato secondo una dinamica di spesa non coerente rispetto a quella già considerata ai fini dei tendenziali – per effetto dell'integrazione nel PNRR e in coerenza con l'intento di anticipazione delle relative spese, enunciato dal Piano – si determinerebbero comunque effetti peggiorativi in termini di indebitamento. Detti effetti non potrebbero, peraltro, per le ragioni già indicate, essere compensati dai prestiti RRF, che hanno natura meramente finanziaria.

Pertanto l'effettiva neutralità finanziaria di tale componente ai fini del deficit potrebbe essere verificata soltanto sulla base degli utilizzi attesi e della relativa modulazione temporale, ferma restando comunque l'esigenza di reintegro delle risorse del FSC anticipate nel PNRR, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027. In proposito si rinvia all'analisi contenuta nel paragrafo 2.

4.2 Interventi non inclusi nei tendenziali

Gli interventi inclusi nel PNRR da considerare “nuovi” nell’accezione della finanza pubblica prima ricordata sono indicati dalla tabella 3 in **122,6** miliardi (senza considerare la componente aggiuntiva di 14,4 miliardi, al momento non imputabile all’una o all’altra categoria ai fini della finanza pubblica, in assenza di indicazioni riguardo alle relative fonti di finanziamento).

*Nell’ambito del predetto importo, per le ragioni prima richiamate, appaiono suscettibili di determinare un impatto peggiorativo del deficit esclusivamente i nuovi interventi finanziati mediante prestiti (per un totale di circa **40,7 miliardi**).*

Tanto premesso, come già ricordato, per i nuovi interventi (non previsti a legislazione vigente) da realizzare a valere su risorse NGEU (provenienti da RRF, *React EU* e altri programmi minori), la **legge di bilancio 2021** ha previsto specifici **stanziamenti ai fini dell’erogazione di anticipazioni** rispetto ai contributi europei, principalmente a carico di un apposito **Fondo di rotazione** per l’attuazione del Next Generation EU-Italia.

A tali stanziamenti sono stati ascritti nel prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio effetti sul saldo di bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), ma **non sono stati imputati in linea di massima impatti ai fini del fabbisogno e dell’indebitamento netto della p.a nel triennio 2021-2023**.

Fanno eccezione alcuni interventi che, per specifiche ragioni legate alla contabilizzazione delle risorse NGEU a copertura di minori entrate ovvero perché dispongono anche di autonome fonti di copertura indicate dalla stessa legge di bilancio, evidenziano un impatto anche sull’indebitamento netto. In proposito si rinvia al successivo paragrafo di approfondimento relativo alle somme stanziare in legge di bilancio per anticipazioni su fondi NGEU.

Dalla mancanza di effetti scontati ai fini del deficit può desumersi che le **spese previste dalla legge di bilancio a valere sulle risorse NGEU ed erogate nel triennio 2021-2023** dovrebbero tutte essere finanziate a valere su **sovvenzioni europee** (fondo perduto).

Le spese aggiuntive finanziate con **prestiti** RRF dovrebbero invece trovare realizzazione, in termini di cassa, in esercizi successivi al triennio, non riportati nel quadro finanziario della manovra triennale. In proposito il Piano evidenzia che nei primi tre anni del PNRR, la maggior parte degli investimenti e dei “nuovi progetti” sarà sostenuta da sovvenzioni, mentre nel periodo 2024-2026 arriverà dai prestiti RRF.

Considerato tuttavia che, nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della legge di bilancio per il triennio 2021-2023, alle misure da finanziare con i fondi NGEU non sono per lo più ascritti impatti in termini di indebitamento netto, appare opportuno un chiarimento circa la modulazione temporale degli effetti attesi, verosimilmente oltre il triennio, sul medesimo saldo in conseguenza dell'**utilizzo dei prestiti del programma RRF** (nella misura complessiva di circa 40,7 miliardi) per la realizzazione di interventi aggiuntivi, non finanziati a legislazione vigente.

4.3 Raffronto con gli stanziamenti autorizzati dalla legge di bilancio 2021

Nella tabella che segue gli interventi non scontati nelle previsioni tendenziali sono messi a confronto con i finanziamenti previsti, in via di anticipazione rispetto alle risorse europee, dalla manovra di bilancio 2021.

Tabella 3 - Raffronto tra “nuovi” interventi PNRR non scontati nei tendenziali e stanziamenti della legge di bilancio 2021

(miliardi di euro)

	RRF		React EU	Programmi Sviluppo rurale/ JUST/Altro	Totale
	Sovvenzioni	Prestiti per “nuovi” interventi con impatto su indebitamento netto	Sovvenzioni	Sovvenzioni	
A) Interventi su risorse NGEU considerate nel PNRR	68,9	40,7	13,0		122,6
B) Interventi su ulteriori risorse NGEU considerate dalla legge di bilancio			0,5 (*)	2,0	2,5
C) Totale nuovi interventi a valere su risorse NGEU (A + B)	68,9	40,7	13,5	2,0	125,1
D) Stanziamenti legge di bilancio per anticipazioni su risorse NGEU	65,5	40(**)	13,7	2,0	121,2
Differenza (C – D)	3,4	0,7	-0,2	-	3,9

Fonte: Elaborazione su dati PNRR e RT legge di bilancio 2021

(*) Sulla base delle indicazioni del PNRR, si assume che l’entità complessiva dei finanziamenti React EU sia stata rideterminata in 13,5 miliardi, di cui solo 13 considerati dal Piano.

(**) Quota calcolata per differenza rispetto al totale di 105,5 miliardi imputati a RRF (per sovvenzioni e prestiti aggiuntivi) dalla RT alla legge di bilancio 2021.

Come si evince dalla tabella, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza non sono considerate alcune voci di spesa che - in base alla Nedef 2020 e alla relazione tecnica riferita alla legge di bilancio 2021 – corrispondono a linee di finanziamento dei programmi NGEU e a stanziamenti previsti, in via di anticipazione, dalla stessa legge di bilancio 2021.

Si tratta, in particolare:

- della **quota residuale del programma React** (nella misura di 0,5 miliardi, riferibile all'assistenza tecnica e non considerata nel Piano nazionale di ripresa e resilienza);
- degli interventi a valere su alcuni **programmi minori** (Sviluppo rurale, *Just Transition* e Altro, per un importo complessivo di circa 2 miliardi) individuati nella relazione tecnica alla legge di bilancio come una delle voci di finanziamento NGEU per le quali è prevista l'anticipazione a carico dell'apposito Fondo di rotazione istituito dai commi 1034 e seguenti dell'art. 1 della legge di bilancio.

Andrebbe quindi acquisita in primo luogo conferma che la dotazione complessiva del programma React EU ammonti effettivamente a 13,5 miliardi, come sembra evincersi dal PNRR, mentre la relazione tecnica riferita al testo definitivo della legge di bilancio indicava risorse per complessivi 13,7 miliardi.

Infatti, le somme per anticipazioni sul programma *React EU*, in base alla predetta relazione tecnica, risultano allocati nella misura di circa 10,2 miliardi sul Fondo di anticipazione di cui al comma 1037, per 0,5 miliardi per l'attuazione di misure relative a politiche attive del lavoro e per 3 miliardi circa a copertura, parziale o integrale, di vari interventi previsti dalla legge di bilancio. In proposito si rinvia alla successiva sezione, relativa alla descrizione degli stanziamenti della legge di bilancio riferiti all'utilizzo di risorse NGEU.

Assumendo che il Programma *React EU* si attesti sull'importo complessivo di 13,5 miliardi e che si intenda comunque attivare l'utilizzo delle **ulteriori risorse del pacchetto NGEU non incluse nel Piano in esame e indicate nella misura di circa 2 miliardi dalla RT alla legge di bilancio**, la dotazione complessiva da utilizzare per interventi "nuovi", ossia aggiuntivi rispetto a quelli già finanziati a legislazione vigente, dovrebbe ammontare complessivamente nel triennio 2021-2023, a circa **125,1 miliardi**.

A fronte di tale programmazione, la legge di bilancio 2021 ha previsto stanziamenti per anticipazioni su fondi NGEU per circa **121,2 miliardi nel triennio**, in gran parte allocati sull'apposito Fondo di rotazione.

Si osserva inoltre che nell'ambito di tale complessivo stanziamento, la legge di bilancio ha già previsto **la destinazione** a copertura, totale o parziale,

di specifiche misure introdotte dalla medesima legge **per circa 37,9 miliardi nel triennio.**

Pertanto, come si evince dalla tabella 4 – ove dovessero essere confermate le ipotesi prima indicate, riferite ad un importo complessivo di 13,5 miliardi del dispositivo React EU e alla perdurante esigenza di utilizzo delle risorse (per circa 2 miliardi) dei programmi minori NGEU menzionati dalla NADEF - ammonterebbe a circa 3,9 miliardi la quota di interventi non previsti a legislazione vigente, da finanziare con risorse NGEU e ai quali non corrisponderebbero anticipazioni già allocate in bilancio.

Il predetto importo è da ricondurre in misura prevalente all'aggiornamento intervenuto, successivamente alla legge di bilancio, della quota di spettanza del programma RRF che, per effetto dell'adeguamento alle nuove previsioni macroeconomiche e ai valori correnti 2019, è passata da circa 193 a circa 196,5 miliardi (con un incremento di circa 3,5 miliardi imputato ad incremento delle sovvenzioni), come indicato dal documento in esame.

Alla base della differenza complessiva di 3,9 miliardi vanno inoltre considerate le variazioni intervenute sul programma React_EU e le modifiche nella distribuzione dei prestiti per vecchi e nuovi interventi.

In ordine alla predetta ricostruzione appare utile acquisire una conferma ed ulteriori elementi di valutazione. Andrebbe in particolare chiarito se il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia sia tuttora finalizzato anche alle anticipazioni relative agli interventi a carico dei programmi "minori" NGEU (per un totale di circa 2 miliardi), tenuto conto che tali linee di finanziamento non sono considerate dal PNRR.

Con riguardo infine al complesso degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per interventi da realizzare con sovvenzioni (a carico dei programmi RRF, React EU e ulteriori programmi NGEU), si evidenzia che la mancata indicazione del relativo impatto in termini di indebitamento netto nel quadro finanziario della manovra riferito al periodo 2021-2023 - benché corretta sul piano contabile sulla base delle convenzioni contabili sopra illustrate – non consente di enucleare la dinamica di spesa sottesa agli obiettivi programmatici di deficit, con specifico riferimento alla modulazione e allo sviluppo temporale delle erogazioni attese per l'attuazione degli interventi a carico dei menzionati programmi europei.

In mancanza di tali elementi non risulta altresì possibile individuare il valore complessivo "lordo" degli interventi considerati nell'ambito dalla manovra, con particolare riguardo alla componente a carico dei fondi NGEU.

In proposito il PNRR informa che la manovra finanziaria "attua una significativa espansione di bilancio per il 2021, valutabile in circa 39 miliardi", fornendo poi,

probabilmente a causa di un refuso, una non coerente suddivisione del predetto importo in 24,6 miliardi, “ottenuti con le misure previste dalla Legge di bilancio nell’ambito del maggior deficit autorizzato dal Parlamento” ed “ulteriori 17,1 miliardi attraverso l’impiego di sovvenzioni e altri trasferimenti provenienti dal Next Generation EU”.

Appare quindi opportuno acquisire più puntuali dati riguardo al profilo di spesa scontato ai fini dell’indebitamento netto con riguardo ai “nuovi” interventi da effettuare e con riferimento all’intero periodo di utilizzo dei finanziamenti europei.

La conoscenza della predetta dinamica di spesa consentirebbe altresì di esplicitare le ipotesi sottostanti la determinazione dei c.d. **effetti di retroazione macroeconomica**, inclusi nel prospetto riepilogativo degli effetti della legge di bilancio e portati a miglioramento dei saldi di finanza pubblica, in misura pari a 12,9 miliardi per il 2022 e a 20,5 miliardi per il 2023.

La RT alla legge di bilancio fa presente in proposito che le misure di sostegno all'economia recate dalla manovra e, soprattutto, le ingenti risorse che saranno disponibili nell'ambito dello **strumento Next Generation UE** determineranno un impatto macroeconomico positivo sul PIL nominale, la cui entità rispetto al PIL a legislazione vigente viene stimata pari a 1,04 punti percentuali (p.p.) nel 2021 (di cui 0,92 come componente reale), a 0,92 p.p. nel 2022 (di cui 0,75 come componente reale) e a 0,88 p.p. nel 2023 (di cui 0,70 come componente reale). Tali effetti di maggiore crescita (in termini di consumi privati, ma soprattutto di investimenti pubblici e privati) determinano gli indicati effetti positivi di retroazione sulla finanza pubblica. La RT conclude affermando che per motivi prudenziali tali effetti non sono stati considerati già nel 2021 e che l’impatto crescente degli effetti di retroazione è **attribuibile per una parte determinante all’aumento degli investimenti pubblici finanziati dalle risorse rese disponibili nell’ambito della Recovery and Resilience Facility**.

5. Legge di bilancio 2021: effetti rappresentati nel prospetto riepilogativo per spese a valere su risorse NGEU

La legge di bilancio, come indicato nei precedenti paragrafi, prevede specifici stanziamenti per anticipazioni in vista dell’utilizzo di contributi NGEU.

Complessivamente, le risorse stanziare per tali finalità, come riportate nel **prospetto riepilogativo riferito alla legge di bilancio 2021**, possono essere così rappresentate (v. *infra* per indicazioni di dettaglio riferite a ciascuna categoria).

Tabella 4 - Utilizzo contributi NGEU nella legge di bilancio 2021*(milioni di euro)*

	2021	2022	2023	dal 2024	Totale
LB 2021 – ANTICIPAZIONI SU RISORSE NGEU					
A) Istituzione del Fondo di rotazione	32.766,6	40.307,4	44.573,0		117.647,0
B) Disposizioni che utilizzano, a fini di copertura anche parziale, ulteriori risorse rispetto al Fondo di rotazione	2.008,4	997,6	0,0		3.006,0
C) Utilizzo di una quota di “React EU”	500,0	0,0	0,0		500,0
TOTALE RISORSE LB 2021	35.275,0	41.305,0	44.573,0		121.153,0
<i>Di cui finalizzate in LB 2021</i>					
A) Utilizzo di risorse del Fondo di rotazione (inclusa quota “React EU”)	7.020,2	9.422,7	8.864,1	9.055,6	34.362,6
B) Utilizzo ulteriori contributi NGEU (a valere su “React EU”)	2.008,4	997,6	0,00		3.006,0
C) Utilizzo ulteriore quota “React EU”	500,0	0,0	0,0		500,0
TOTALE FINALIZZAZIONI	9.528,6	10.420,3	8.864,1	9.055,6	37.868,6

Fonte: Elaborazione su dati RT e prospetto riepilogativo legge di bilancio 2021

*Lo stanziamento complessivo nel triennio ammonta quindi a circa **121,2 miliardi**, di cui circa **37,9** oggetto di destinazione da parte della stessa legge di bilancio a specifiche misure di maggiore spesa o minore entrata.*

Il prospetto riepilogativo riferito alla legge di bilancio 2021 evidenzia, nell'apposita nota, che “gli effetti delle misure finanziate, in via di anticipazione, con le risorse del NGEU sono **convenzionalmente sterilizzati in termini di fabbisogno e indebitamento netto delle AP**. Ove la misura non presentasse effetti in termini di spesa su uno o più saldi, il finanziamento con le risorse del NGEU è contabilizzato in **aumento delle entrate** per dare evidenza della effettiva compensazione contabile sui saldi di finanza pubblica programmatici”.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 1040, della legge di bilancio, qualora le risorse iscritte nel Fondo di cui al comma 1037 siano utilizzate per progetti che comportino minori entrate, un corrispondente importo è versato sulla contabilità speciale n. 1778, intestata “Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio”. Il versamento nella predetta contabilità speciale è effettuato mediante utilizzo delle risorse del medesimo Fondo oppure, **ove gli effetti delle misure si realizzino in un periodo temporale più esteso rispetto a quello della dotazione del Fondo**, utilizzando direttamente le disponibilità dei conti di tesoreria di cui al comma 1038 previamente incrementate dal Fondo.

In merito ai criteri utilizzati nel prospetto riepilogativo per l'attribuzione a ciascuna misura dei relativi effetti sui saldi di finanza pubblica, si rileva che la metodologia applicata, pur rappresentando correttamente le

variazioni nette rispetto ai tendenziali, comporta l'attribuzione di effetti sui saldi in modo differenziato in relazione alle diverse voci di entrata e di spesa interessate.

A titolo esemplificativo, l'incremento del Fondo vaccini (co. 447-449) per 400 milioni nel 2021 è iscritto nel prospetto riepilogativo come maggiore spesa ai fini del saldo netto da finanziare mentre non produce effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto (per tali ultimi due saldi si sottintende un incremento di spesa e un incremento di entrata per contributi UE che, nel complesso, si compensano).

Agli oneri recati dalla proroga dell'impiego di personale sanitario (co.423-428), indicati in 1.100 milioni per il 2021, si provvede con i contributi UE nell'ambito della dotazione sanitaria già prevista a normativa previgente. Nel prospetto riepilogativo la spesa sanitaria lorda non subisce alcuna variazione mentre il fabbisogno e l'indebitamento netto migliorano per effetto dell'entrata extratributaria registrata (non compensata dal corrispondente onere, già dotato di autonoma copertura).

Gli effetti finanziari recati dalle agevolazioni per interventi edilizi (co.66-73) sono rappresentati sia da maggiori spese (es. quota fruita mediante credito d'imposta) sia da minori entrate (es. quota fruita mediante detrazione IRPEF). Nel prospetto riepilogativo le minori spese non rilevano ai fini del fabbisogno e indebitamento netto (in quanto indicate, per memoria, tra gli utilizzi del Fondo di anticipazione dei contributi) mentre le minori entrate per detrazione sono conteggiate in misura piena ai fini dei saldi e parzialmente rettificate (per la quota a carico del Fondo) mediante la contabilizzazione di entrate extratributarie.

I diversi criteri di contabilizzazione degli effetti finanziari sono di seguito esaminati per tipologie riferibili alle seguenti categorie:

- a) istituzione del Fondo di rotazione e misure le cui coperture sono anticipate a valere sul medesimo Fondo;
- b) misure di spesa che utilizzano, a fini di copertura anche parziale, contributi NGEU (in particolare a carico di "React EU") ulteriori rispetto a quelli anticipati a carico del Fondo di rotazione;
- c) misure che prevedono l'anticipazione di un'ulteriore quota del programma "React EU".

A) Misure i cui effetti finanziari sono a carico del Fondo di rotazione

L'articolo 1, comma 1037, della legge di bilancio 2021 istituisce un **Fondo di rotazione per l'attuazione del NGEU** (quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'UE) con dotazione di 32.766,6 milioni di euro per l'anno 2021, di 40.307,4 milioni di euro per l'anno 2022 e di 44.573 milioni di euro per l'anno 2023 (**per un totale di 117,7 miliardi**).

Secondo la RT allegata alla legge di bilancio 2021, si tratta di risorse stanziare per anticipare spese da finanziare a valere sui **programmi RRF** (per un totale di circa

105,5 miliardi), **React EU** (10,2 miliardi) e ulteriori **programmi minori NGEU** (circa 2 miliardi).

Le dotazioni annuali del Fondo sono riportate nel prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio 2021, a titolo di **maggiori spese in conto capitale ai fini del saldo netto da finanziare**, mentre non sono contabilizzati effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto (sulla base dei criteri contabili enunciati in dettaglio nel precedente paragrafo).

In questa sezione si individuano le norme della legge di bilancio che provvedono alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante utilizzo di parte delle anticipazioni del predetto Fondo.

Per alcune di tali disposizioni, il prospetto riepilogativo riporta, esclusivamente **per memoria** e senza quindi alcun riflesso sui saldi di finanza pubblica, l'ammontare degli effetti finanziari in ciascuna annualità del triennio 2021-2023.

Per altre misure, il prospetto ascrive gli effetti peggiorativi dei saldi quantificati dalla relazione tecnica e, **a fini compensativi**, registra altresì entrate extratributarie sui tre diversi saldi di finanza pubblica per la quota di utilizzo del Fondo.

Nella seguente tabella si riportano le voci del prospetto riepilogativo che utilizzano le risorse del Fondo di rotazione.

Tabella 5 - Fondo di rotazione per l'attuazione del NGEU

(milioni di euro)

	2021	2022	2023	dal 2024	TOTALE
A) Istituzione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU – Italia (co. 1037)	32.766,6	40.307,4	44.573,0		117.647,0
<i>Finalizzazioni senza effetto sui saldi (importi riportati per memoria)</i>					
Incentivi interventi edilizi - quota fruita mediante credito d'imposta (*) (**) (co.66-68 e 73)			688,1		688,1
Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (co. 161 e 167)	1.491,6	2.508,1	0,0		3.999,7
Credito d'imposta investimenti beni strumentali nuovi (ex superammortamento) (co. 1051-1067)	3.271,6	2.214,1	1.745,3	1.218,6	8.449,6
Credito d'imposta investimenti in beni strumentali nuovi (ex iperammortamento- Allegato A legge n.232/2016) (co. 1051-1067)	1.715,8	3.392,4	3.704,3	2.095,6	10.908,1
Crediti di imposta investimenti in software (Allegato B legge n.232/2016) (co. 1051-1067)	185,5	411,7	456,6	316,2	1.370,0
Crediti di imposta investimenti beni immateriali non 4.0 (co. 1051-1067)	105,7	76,4	62,5	46,2	290,8
Crediti di imposta Ricerca e sviluppo (co. 1051-1067)		420,0	840,0	1.260,0	2.520,0
Crediti di imposta formazione industria 4.0 (co. 1051-1067)		150,0	150,0		300,0
Sostegno agli investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico, nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (co. 1068)	250,0	250,0	250,0		750,0
Totale finalizzazioni indicate p.m.	7.020,2	9.422,7	7.896,8	4.936,6	29.276,3
Utilizzi del Fondo con effetto sui saldi					
Incentivi interventi edilizi - quota fruita mediante detrazione (*) (co.66-68 e 73):					
Totale finalizzazioni quote REACT (entrate extra-tributarie) (*) (**)	0,0	0,0	967,3	4.119,0	5.086,3
B) TOTALE FINALIZZAZIONI	7.020,2	9.422,7	8.864,1	9.055,6	34.362,6
DIFFERENZA (A – B)					83.284,4

Fonte: Elaborazione su dati RT e prospetto riepilogativo legge di bilancio 2021

(*) La quota di oneri riferita agli incentivi per interventi edilizi a carico di NGEU per l'anno 2023 è indicata in 1.655,4 mln (co. 73). Tale importo corrisponde alla somma tra la quota fruita con credito d'imposta indicata p.m. nel prospetto riepilogativo (688,1 mln) e parte della quota fruita con detrazione (indicata nel prospetto riepilogativo come entrata extra-tributaria per 967,3 mln a fronte di un onere pari a 1.206,2 mln). La differenza tra l'onere per detrazione (1.206,2 mln) e l'utilizzo NGEU (967,3 mln) corrisponde alla somma degli effetti positivi indotti IRPEF/IRES/IRAP (205+33,9=238,9 mln) indicati nel prospetto riepilogativo ai fini del calcolo dei tre saldi di finanza pubblica.

(**) Con riferimento alle **annualità successive al triennio** considerato dal prospetto riepilogativo, il comma 73 pone a carico del fondo i seguenti oneri riferiti agli incentivi per interventi edilizi: 1.468,9 mln per il 2024, 1.376,1 mln per il 2025 e 1.274 mln per il 2026. Tali importi comprendono, in base alla stima della RT: nel **2024** gli oneri per detrazione, credito d'imposta e gli effetti indotti negativi IRPEF/IRES/IRAP; nel **2025** gli oneri per detrazione e credito d'imposta; nel **2026** una quota parte degli oneri per detrazione e credito d'imposta (complessivamente pari a 2.003,7).

B) Disposizioni che utilizzano, a fini di copertura anche parziale, risorse ulteriori rispetto al Fondo di rotazione (a valere su React EU)

La legge di bilancio 2021 reca ulteriori disposizioni i cui oneri sono compensati con risorse dei programmi NGEU ulteriori rispetto a quelle allocate nel Fondo di rotazione di cui al comma 1037.

In relazione alle predette disposizioni, per le quote che utilizzano risorse NGEU, il prospetto riepilogativo imputa effetti finanziari soltanto ai fini del saldo netto da finanziare (ciò in quanto tali effetti non sono compresi in quelli già scontati in relazione al Fondo di rotazione).

Tabella 6 – Utilizzo anticipazioni su risorse NGEU (React EU) ulteriori rispetto a quelle del Fondo di rotazione

(milioni di euro)

	2021	2022	2023	TOTALE
Esonero contributivo totale a carico dei datori da lavoro di giovani <i>under</i> 36 (co. 10 e 15)	200,9	139,1	0,0	340,0
Esonero contributivo totale a carico dei datori di lavori per assunzioni di donne (co.16 e 19)	37,5	88,5	0,0	126,0
Incremento Fondo garanzia PMI di cui all'art.2, co.100, lett.a) della legge n. 662/1996 (co.246-247) (*)		500,0		500,0
Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard per borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici (co.421-422)	105,0	105,0	0,0	210,0
Proroga impiego di personale sanitario presso gli enti del servizio sanitario nazionale (co.423-425 e 428) (**)	1.100,0	0,0	0,0	1.100,0
Fondo sanità vaccini (co.447 e 449)	400,0	0,0	0,0	400,0
Esonero studenti dal contributo onnicomprensivo annuale (co.518)	165,0	165,0	0,0	330,0
TOTALE	2.008,4	997,6	0	3.006,0

Fonte: Elaborazione su dati RT e prospetto riepilogativo legge di bilancio 2021

(*) Nel prospetto riepilogativo, ai fini del fabbisogno, l'importo viene qualificato come "entrata extratributaria" in quanto la disposizione determina onere ai soli fini del saldo netto da finanziare e dell'indebitamento netto.

(**) Nel prospetto riepilogativo, l'importo è qualificato come "entrata extratributaria" in quanto gli oneri sono inclusi nei tendenziali.

In relazione alle norme indicate nella precedente tabella, il prospetto riepilogativo registra l'utilizzo delle risorse NGEU, in via prevalente, mediante **iscrizione degli oneri, al netto delle quote coperte con i contributi europei**, ai fini del fabbisogno e indebitamento netto, mentre per il saldo netto da finanziare gli oneri sono indicati al lordo delle predette quote.

Tuttavia, per le disposizioni che non comportano effetti negativi su uno o più saldi, il finanziamento con le risorse del NGEU è qualificato come **aumento di entrate extratributarie**, per compensare contabilmente i relativi effetti di maggiore spesa ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Rientrano in tale ultima tipologia le seguenti disposizioni:

- *comma 246* (incremento del Fondo garanzia per le PMI), al quale la relazione tecnica attribuisce effetti, ai fini del SNF e dell'indebitamento netto, per 500 milioni nel 2022 e 1 miliardo nel 2023 (trattandosi di fondo di garanzia, la norma non rileva ai fini del fabbisogno). L'utilizzo delle risorse NGEU è indicato in 500 milioni per il 2022: tuttavia, l'assenza di oneri ai fini del fabbisogno per tale annualità determina un effetto positivo per lo stesso importo, che viene qualificato come entrata extratributaria;
- *commi 423-425* (proroga impiego di personale sanitario), per un onere pari a 1.100 milioni per l'anno 2021. La relazione tecnica chiarisce che le somme occorrenti sono incluse negli stanziamenti vigenti per il fabbisogno sanitario e che, pertanto, la disposizione non comporta ulteriori oneri. Tuttavia, poiché per tali spese si intende utilizzare il NGEU, nel prospetto riepilogativo si ascrivono effetti positivi qualificati come maggiori entrate extratributarie.

C) Ulteriore quota a carico del programma React EU

Il comma 324 della legge di bilancio 2021 istituisce un "Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU", con una dotazione di 500 milioni di euro nell'anno 2021.

Il prospetto riepilogativo ascrive gli effetti ai soli fini del saldo netto da finanziare (maggiore spesa corrente), in coerenza con il criterio seguito per la contabilizzazione del Fondo di rotazione di cui al comma 1037.

6. Le risorse del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027 in sinergia strategica con il PNRR

Gli obiettivi strategici definiti da Next Generation EU sono coerenti e perseguibili in sinergia con numerose politiche dell'UE finanziate dal nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, la cui tempistica di elaborazione e approvazione si è innestata su quella del Next Generation UE. Pertanto, ai fini della complessiva programmazione dell'utilizzo dei fondi UE per il sostegno allo sviluppo del Paese, il Piano considera anche l'apporto fornito dal QFP 2021-2027, ovvero dallo strumento ordinario della

programmazione economico-finanziaria dell'Unione europea, che mira a rafforzare ulteriormente il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale territoriale fatti propri dal PNRR.

Tale impostazione di integrazione e sinergia strategica fra strumenti ordinari e straordinari consente di dare attuazione sia alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza tra il PNRR, gli Accordi di Partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione, sia alla Legge di Bilancio, che prevede che la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2021-2027 sia impiegata in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse.

È in tale ottica che si sta sviluppando il negoziato con la Commissione europea sull'Accordo di Partenariato per la programmazione delle risorse dei fondi europei per la coesione previste nel QFP 2021-2027, al fine di massimizzare le sinergie e le complementarità tra le azioni e gli interventi previsti nel PNRR e gli obiettivi e le priorità dei Piani Operativi della coesione, sia nazionali (PON) che regionali (POR).

È prevista una significativa concentrazione nel Mezzogiorno delle relative risorse, un incremento della quota di investimenti pubblici e un rafforzamento della dotazione finanziaria degli interventi per il riequilibrio territoriale, in particolare per le infrastrutture e la qualità dei servizi pubblici essenziali, evitando il ricorso a ulteriore indebitamento, che comprometterebbe la traiettoria di consolidamento della finanza pubblica.

La dimensione del bilancio UE nel settennio è stimata pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE, ovvero 1.085,3 miliardi di euro a prezzi 2018. Il totale degli stanziamenti a favore dell'Italia è stimato pari a quasi **99,1 miliardi** (il 9,13% del totale – si veda in proposito la tavola 1.5 del Piano).

Conformemente all'impostazione tradizionale del bilancio UE, le principali poste attengono alle politiche di coesione e alla Politica agricola comune (PAC), alla quale sono destinati per l'Italia circa 34 miliardi di euro complessivi, parzialmente utilizzabili per accelerare, in sinergia con le risorse del PNRR, il processo di transizione verde e digitale del settore agricolo.

In relazione alle politiche di coesione¹⁵, le disponibilità per l'Italia si attesteranno a circa 37,3 miliardi di euro da utilizzare attraverso il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), il FSE+ (Fondo sociale europeo) e la CTE (Cooperazione territoriale europea). In tale posta rientrano gran parte delle risorse europee attinenti al bilancio ordinario utilizzabili in integrazione

¹⁵ Al seguente link è accessibile l'ultimo rapporto stilato dalla RGS sul monitoraggio delle politiche di coesione fino al 31 ottobre 2020: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesion_e_2014-2020/2020-10-31/Monitoraggio-Politiche-di-Coesione-31-ottobre-2020.pdf

sinergica con quelle del PNRR. Infatti il FESR si concentra su digitalizzazione, innovazione e ambiente, mentre il FSE+ mira alle politiche giovanili e all'inclusione sociale.

Ai fini della complementarietà con il PNRR assumono particolare rilievo anche i 13,6 miliardi di euro per finanziare la ricerca e l'innovazione (attraverso una gestione centralizzata a livello europeo), i trasporti, l'energia e il digitale, nonché per migliorare il funzionamento del mercato interno (attraverso le cd. “*facilities*”).

Alla luce della rilevanza strategica, sia nazionale che locale, vanno segnalati anche i 400 milioni di euro (ai quali vanno aggiunti i 500 milioni provenienti dal Next GenEU e i 200 milioni di cofinanziamento nazionale) per la transizione giusta ed eco-compatibile nel Tarantino e nel Sulcis.

Si evidenzia che i valori riportati nella tavola 1.5 del Piano sopra richiamata recano esclusivamente i **rientri per l'Italia** (ovvero gli importi corrispondenti ai trasferimenti all'Italia rivenienti dal bilancio europeo, al netto dei cofinanziamenti nazionali) e sono riferiti alle finalità proprie del QFP ordinario, mentre le risorse indicate nella colonna h) (programmazione di bilancio nell'ottica di una sinergia con il PNRR) della tabella seguente – che corrisponde alla tavola 1.6 del Piano - da un lato, sembrano includere anche quelle derivanti dal cofinanziamento nazionale, dall'altro, proprio per una puntuale rappresentazione della sinergia con il PNRR, si riferiscono al medesimo arco temporale del PNRR stesso (2021-2026, anziché all'ordinario settennio) e ineriscono alle missioni perseguite con il PNRR, che solo in parte, per quanto cospicua, sono integrabili con quelle proprie del bilancio ordinario.

Si assume quindi, ai fini della presente analisi, che l'importo di 80 miliardi riportato nella tavola 1.6 del Piano includa sia fondi europei sia corrispondenti linee di cofinanziamento nazionale, ferma restando l'opportunità di una conferma in ordine a tal riguardo, come già evidenziato nel paragrafo 1.

Tabella 7 – Risorse complessive (PNRR e QFP) ripartite per missione

	Risorse (€/mld)								Totale complessivo (e)+(f)+(g)+(h)
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	Fondi SIE / PON (f)"	FEASR (g)	Programmazione di bilancio 2021-2026 (h)	
DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30	1,60	-	11,35	59,25
RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80	0,70	1,00	8,20	79,70
INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	-	31,98	-	-	1,16	33,14
ISTRUZIONE E RICERCA	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	2,60	-	2,95	34,04
INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62	2,00	-	55,38	85,00
SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72	-	-	1,01	20,73
TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91	6,90	1,00 (*)	80,05	311,86

Fonte: PNRR

Nota: (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi.

(*) La dotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal FEASR, una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e PA. A titolo indicativo, nel periodo 2014-2020 sono stati destinati 1,6 miliardi di euro a misure forestali di gestione sostenibile e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

Come emerge dalla tabella sopra riportata, ai 223,91 miliardi disponibili per l'Italia in virtù del NGEU (di cui 13 miliardi afferenti al *React EU*) va aggiunto il contributo della programmazione di bilancio che, attraverso il cofinanziamento nazionale, garantirà ulteriori 80 miliardi di euro per il ciclo 2021-2026. Ulteriori 8 miliardi di euro circa saranno garantiti poi dai Fondi SIE/PON (Fondi strutturali d'investimento europei) e dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), rivenienti dalla programmazione precedente. Le principali missioni del PNRR beneficiarie delle risorse della programmazione di bilancio sono quelle rappresentate da "inclusione e coesione" (oltre 55 miliardi, che si aggiungono ai quasi 28 del NGEU) e da "digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" (oltre 11 miliardi, che si aggiungono agli oltre 46 del NGEU). Da segnalare anche i circa 8 miliardi finalizzati alla "rivoluzione verde e transizione ecologica", che costituisce la missione con la maggiore dotazione finanziaria nell'ambito del NGEU (quasi 70 miliardi).

L'attuale proposta di PNRR contiene un primo significativo esercizio di integrazione e coordinamento tra le due programmazioni, da inserire in una prospettiva di ulteriore sviluppo lungo questa linea di intervento sinergico.

Si ricorda poi che è stata anticipata, proprio ai fini dell'integrazione nel PNRR, la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 21,2 miliardi di euro. Nel rinviare sul punto alle analisi contenute nei precedenti paragrafi, si rileva comunque che il Piano evidenzia che con il Documento di economia e finanza 2021 saranno previsti i profili temporali di reintegro delle risorse del FSC anticipate nel PNRR, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027. L'effetto macroeconomico positivo generato dall'effettivo utilizzo di tale anticipazione garantirebbe la sostenibilità del reintegro sotto il profilo della finanza pubblica (si veda in proposito quanto evidenziato nei paragrafi 2 e 3).