

dossier

24 novembre 2020

LEGGE DI BILANCIO 2021

*Profili di interesse della XIV
Commissione Affari Comunitari*

A.C. 2790-bis



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XV
I
I
I
L
E
G
G
I
S
S
I
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 323/0/14



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari comunitari

Tel. 06 6760-9409- ✉ st_affari_comunitari@camera.it - [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa)

Progetti di legge n. 382/0/XIV

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

UE0027

INDICE

Premessa sul disegno di legge di bilancio – Sezioni I e II.....	3
1. La disciplina contabile della sezione II.....	3
Le previsioni di spesa di competenza della XIV Commissione nel disegno di legge di bilancio 2021	9
1. Schede di lettura dell’articolato	9
2. Analisi della spesa per Missioni e programmi	16
3. Analisi per azioni	20
4. Analisi per capitoli di spesa	21
Riepilogo sul sistema di finanziamento dell'Unione europea... 	30
1. Le risorse proprie dell’UE 2014-2020	30
2. Le risorse proprie dell’UE 2021-2027	30
3. I flussi finanziari tra Italia e Unione europea.....	32
La contribuzione dell'Unione europea in favore dell'Italia: stato di utilizzo della programmazione 2014-2020	34

PREMESSA SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO – SEZIONI I E II

Come noto, la legge di bilancio è un atto dovuto che il Governo deve presentare alle Camere con cadenza annuale, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Contenuti e procedura della legge di bilancio sono disciplinati nella legge n. 196 del 2009, come modificata con la legge n. **163** del **2016**.

Quest'ultima, in particolare, ha stabilito che i contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità vengano ora ricompresi in un **unico provvedimento**, costituito dalla **nuova legge di bilancio**, riferita ad un periodo triennale ed articolata in **due sezioni** (art. 21).

Le due Sezioni portano - dunque - informazioni che prima erano distribuite dai due distinti disegni di legge (stabilità – già detta *finanziaria* - quale provvedimento **sostanziale**, capace d'innovare nell'ordinamento legislativo vigente; e bilancio, quale testo meramente **compilativo** delle risultanze delle decisioni di entrata e di spesa della legge di stabilità).

Nondimeno, oggi, la **sezione II**, che pure ricalca il contenuto dell'*ex* bilancio, mutua dall'unificazione in unico testo una portata **sostanziale**. Essa è idonea a incidere direttamente - attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - sugli stanziamenti di parte, sia corrente sia capitale, previsti a legislazione vigente, anche integrando nelle sue poste contabili gli effetti delle disposizioni della sezione I.

La riunione in un unico documento dei contenuti degli *ex* disegni di legge di bilancio e di stabilità persegue – pertanto - la finalità di **centrare** la decisione di bilancio sull'**insieme delle entrate** e delle **spese pubbliche**, anziché sulla loro variazione al margine come avveniva finora, portando al centro del dibattito parlamentare le **priorità dell'intervento pubblico**, considerato nella sua interezza.

1. La disciplina contabile della sezione II

La parte contabile della legge di bilancio, recata dalla Sezione II del provvedimento, contiene il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative.

Il disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2020 e del bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (A.C. 2790-*bis*) è presentato nei **prospetti deliberativi per unità di voto** - in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009 (Legge di contabilità) - **integrando** le

risorse disponibili in bilancio a **legislazione vigente con gli effetti delle modifiche proposte** dal medesimo disegno di legge di bilancio, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata per effetto delle innovazioni normative della **Sezione I** e delle variazioni (finanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e di spese disposte da norme preesistenti) esercitabili con la **Sezione II**.

In particolare, i prospetti deliberativi della Sezione II riportano:

- le previsioni a **legislazione vigente**, che **includono l'aggiornamento delle previsioni** per le spese per oneri inderogabili e fabbisogno nonché le **rimodulazioni** compensative di spese relative a fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa;
- le **proposte di modifica** della legislazione vigente (rifornimenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa, effettuate con la **Sezione II**;
- gli **effetti finanziari** imputabili alle innovazioni normative introdotte con la **Sezione I** del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

Le previsioni complessive del disegno di legge di bilancio – il c.d. **bilancio integrato** – sono determinate come somma degli stanziamenti previsti in Sezione II e degli effetti finanziari della Sezione I.

1.1 Le unità di voto parlamentare

In base alla disciplina contabile (art. 21, co. 7, L. 196/2009), le **unità di voto** sono individuate:

- a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;
- b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati di **spesa con finalità omogenea** diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di beni e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.

Il **disegno di legge di bilancio 2021-2023** è articolato in **34 missioni**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **177 programmi di spesa**, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**, con l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa.

Per quanto concerne i contenuti **dell'unità di voto**, essa deve indicare:

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**), nonché l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (**cassa**), **nell'anno** cui il bilancio si riferisce;
- le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare sia le previsioni di entrata e di spesa, di competenza e di cassa, relative all'anno cui il bilancio si riferisce, sia quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Soltanto le previsioni del primo anno costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

Le spese del bilancio dello Stato rientranti in ciascuna unità di voto sono inoltre **classificate** – superata la precedente ripartizione in "rimodulabili" e "non rimodulabili" - a seconda della **natura dell'autorizzazione di spesa** sottostante cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa, e precisamente in:

- **oneri inderogabili**, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette **spese obbligatorie** (vale a dire, le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);
- **fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La quota delle spese per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno è indicata, per ciascun programma, in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa.

La distinzione della spesa nelle tre categorie consente di individuare il livello di manovrabilità della spesa stessa, ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**.

1.2. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio da fattore legislativo

Con la c.d. **flessibilità** di bilancio si è data la possibilità alle amministrazioni di incidere sulle dotazioni finanziarie di spesa relative ai **fattori legislativi - anche in via non compensativa**, purché **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** - per poter modulare le risorse loro assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

In particolare, l'articolo 23, comma 3, consente, con la Sezione II, in ciascuno stato di previsione, per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica:

- a) la rimodulazione **in via compensativa** delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse**, fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione **verticale**).

Rientrano nelle rimodulazioni compensative quelle effettuate sulle autorizzazioni **pluriennali di spesa in conto capitale** ai sensi di quanto previsto dall'articolo 30, c. 2, della legge n. 196/2009 (**rimodulazione delle quote annuali** nel rispetto del vincolo finanziario complessivo ovvero **reiscrizione** nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio), nonché per **l'adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa al **Cronoprogramma dei pagamenti** (c.d. rimodulazione **orizzontale**): si tratta delle rimodulazioni che coinvolgono una singola autorizzazione di spesa e trovano compensazione nell'ambito del periodo pluriennale di riferimento;

- b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione** delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, per un periodo temporale anche pluriennale¹. Queste variazioni costituiscono quella parte della **manovra** operata dal Governo direttamente sugli stanziamenti di bilancio contenuti nella seconda Sezione.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** ai singoli stati di previsione della spesa del bilancio, che vengono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

¹ Tali variazioni erano fino alla riforma operate con le tabelle C, D ed E della legge di stabilità, e poi recepite nella legge di bilancio con Nota di variazioni, in quanto, investendo profili sostanziali, erano, in quanto tali, preclusi alla legge di bilancio, stante la sua natura di legge formale, mantenuta fino all'entrata in vigore della legge n. 163/2016. Tali variazioni, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

1.3. La programmazione della spesa

Una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità è rappresentata dall'**integrazione** del processo di **revisione della spesa** nel **ciclo di bilancio**.

In base alla nuova procedura (art. 22-*bis*, legge n. 196/2009), il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è ancorato a un **obiettivo di spesa**, definito con il Documento di economia e finanza, e **ripartito tra le singole amministrazioni** con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il **31 maggio di ciascun anno**.

Nel **D.P.C.M.** sono definiti gli **obiettivi di spesa** di ciascun Dicastero riferiti al successivo triennio - in termini di risparmi da conseguire. Gli **interventi** per il conseguimento di tali obiettivi sono proposti dai Ministeri in sede di presentazione del **disegno di legge di bilancio** e vengono successivamente **monitorati** nell'ambito di **accordi** tra il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa, da definire entro inizio **marzo**.

Entro il **1° marzo dell'anno successivo** a quello di applicazione degli interventi, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** – allegata al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

1.4. Classificazione delle spese

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di **spesa** si articola su **tre livelli**:

- a) **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;
- b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni.
- c) **unità elementari di bilancio**, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione – attualmente i **capitoli** - eventualmente ripartite in articoli (corrispondenti agli attuali piani di gestione).

Con il D.Lgs. n. 90/2016 sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, volte a specificare ulteriormente la finalità della spesa. Al momento, esse rivestono carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione della classificazione per capitoli.

Le azioni sono rappresentate in un apposito **prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dello Stato nella sua interezza.

Le spese del bilancio dello Stato sono inoltre esposte secondo le tradizionali **classificazioni economica e funzionale**.

1.5. La struttura degli stati di previsione della spesa

La Sezione II del disegno di legge di bilancio è costituita da:

- lo stato di previsione dell'entrata;
- gli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri;
- il quadro generale riassuntivo, con riferimento al triennio.

Ciascuno stato di previsione della spesa, riporta i seguenti **Allegati**:

- **Rimodulazioni** compensative di spese per fattori legislativi e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art. 23 c.3, lett. a), della legge di contabilità);
- **Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** previste a legislazione vigente (art.23 c.3, lett.b);
- **Dettaglio** oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (art. 21, c.4);
- Reiscrizione somme non impegnate (art. 30 c.2).

L'articolo 21 della legge di contabilità, infine, dispone l'**approvazione**, con **distinti articoli**, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo.

LE PREVISIONI DI SPESA DI COMPETENZA DELLA XIV COMMISSIONE NEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2021

Nel presente capitolo si dà conto delle parti delle Sezioni I e II del **disegno di legge di Bilancio 2021** (A.C. 2790-*bis*) i cui effetti si riflettono negli stanziamenti di competenza di interesse della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea.

1. Schede di lettura dell'articolato

Si riportano di seguito le schede di lettura, tratte dal [dossier del Servizio studi](#) sull'2790-*bis*, relative alle disposizioni inerenti ai profili di interesse della XIV Commissione.

Articolo 106 *(Conferenza sul futuro dell'Europa)*

L'**articolo 106** autorizza per l'anno 2021 una spesa di **2 milioni di euro** per la realizzazione di iniziative volte a consentire la partecipazione dell'Italia alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

L'autorizzazione di spesa è intesa ad assicurare il concorso del nostro Paese a alle iniziative afferenti alla Conferenze, coordinate dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

La Conferenza, il cui inizio era stato originariamente previsto il 9 maggio scorso e rinviata a causa della crisi pandemica, ha l'obiettivo di rivitalizzare il processo europeo, rafforzare lo spazio democratico e promuovere un migliore funzionamento dell'Unione europea, coinvolgendo nel progetto dell'Europa futura – con un approccio inclusivo - cittadini di ogni categoria, rappresentanti della società civile e autorità a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

L'evento, della durata di due anni, sarà articolato in due fasi: la **prima fase** prevede un ampio coinvolgimento “dal basso” mediante una serie di iniziative volte ad interessare il maggior numero possibile di attori pubblici, privati e della società civile in generale. La **seconda fase** sarà invece strutturata in una serie di incontri a Bruxelles per dare conto dei risultati emersi nella prima fase dei lavori ed eventualmente formulare proposte operative.

In particolare, come riportato nella relazione illustrativa, le iniziative della prima fase prevedono:

- **incontri e scambi** con rappresentanti delle **istituzioni europee**;
- organizzazione d'**incontri con la società civile** su temi di interesse, volti a definire il concetto di “beni pubblici europei”;
- convegni e dibattiti rivolti alle nuove generazioni al fine di organizzare una “**Conferenza dei giovani**”, aperta a giovani dei Paesi del Mediterraneo e dei Balcani occidentali; **eventi istituzionali** da organizzare presso le sedi della Camera e del Senato o di altre istituzioni nazionali od europee;
- **iniziative di comunicazione**, mediante una campagna radio-televisiva dedicata alla Conferenza, una piattaforma web dedicata dal titolo “*Europa = Noi*”;
- eventi socio-culturali; allestimento del **nuovo percorso “Scegli l’Europa di domani”**, nell’ambito della **mostra Italia in Europa**, rivolta in particolare agli studenti e da diffondere attraverso istituti di cultura e consolati;
- l'**iniziativa “Back to School”** articolata in incontri degli studenti con funzionari e parlamentari europei che tornano nella loro scuola;
- **seminari estivi** dedicati agli studenti della scuola secondaria.

Articolo 184

(Misure per l’attuazione del Programma Next Generation EU)

L’articolo 184 detta una serie di **misure per l’attuazione del Programma Next Generation EU**.

In particolare si prevede: l’istituzione di un apposito **Fondo di rotazione** nello stato di previsione del MEF, con una dotazione di 34,775 miliardi di euro per il 2021, 41,305 miliardi di euro per il 2022 e 44,573 miliardi di euro per il 2023; l’istituzione di una apposita **Unità di missione** presso la Ragioneria generale dello Stato; la definizione, con decreto del MEF, delle **procedure amministrativo-contabili** per la gestione delle risorse e delle **modalità di rendicontazione**; la definizione, con DPCM, delle modalità di **rilevazione dei dati** relativi alla attuazione finanziaria, fisica e procedurale di ciascun progetto; la predisposizione da parte del MEF di un apposito **sistema informatico**, al fine di supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dei progetti; la definizione delle modalità di concessione delle anticipazioni e dei successivi trasferimenti, destinati ai singoli progetti, sulla base di **cronoprogrammi e rendicontazioni bimestrali**; la trasmissione di una **relazione governativa annuale alle Camere** per dare conto dello stato di attuazione dei progetti.

Al fine di dare attuazione al **Programma Next Generation EU** viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, il "**Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma Next Generation EU**", con una dotazione di 34,775 miliardi di euro per il 2021, 41,305 miliardi di euro per il 2022 e 44,573 miliardi di euro per il 2023 (**comma 1**).

Si segnala che l'**articolo 186** del disegno di legge in esame (alla cui scheda si rinvia) prevede che parte delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del PNRR Italia, pari a **250 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, **gestite da Invitalia S.p.a.** (o da società da questa interamente controllata) siano riservate a contributi agli **investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico**.

Si segnala, altresì, che l'**articolo 159, comma 24** (alla cui scheda si rinvia), autorizza il MEF a bandire **concorsi per assumere 20 unità di personale** non dirigenziale con contratto a tempo indeterminato.

Si rammenta che durante le [comunicazioni sugli esiti del Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza \(Ecofin\) del 6 ottobre e del 4 novembre, rese il 19 novembre dinanzi alle Commissioni riunite 6a e 14a del Senato](#), il Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri ha precisato che, in attesa che le risorse del programma *Next Generation EU* siano rese disponibili, presumibilmente nella prima metà del 2021, il Governo ha deciso di favorire l'avvio di alcuni progetti stanziando nel bilancio dello Stato le somme oggetto di questo articolo. I progetti da finanziare con il *Next Generation EU* saranno realizzati via via che saranno approvati, ma alcuni sono stati posti nelle condizioni di partire immediatamente. Si tratta in particolare del programma "[Transizione 4.0](#)" che si vuole rendere disponibile alle imprese già dal primo gennaio anche attraverso gli stanziamenti previsti dal presente articolo. Il Ministro ha inoltre assicurato che il Governo invierà una bozza dettagliata di PNRR al Parlamento entro la fine di novembre.

Le risorse del Fondo sono versate su **due appositi conti correnti infruttiferi** aperti presso la tesoreria centrale dello Stato: sul primo conto corrente, denominato Ministero dell'economia e delle finanze attuazione del Programma *Next Generation EU* - **Contributi a fondo perduto** – sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante contributi a fondo perduto, mentre sul secondo conto corrente denominato Ministero dell'economia e delle finanze attuazione del **Programma Next Generation EU** - **Contributi a titolo di prestito** – sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante prestiti. Tali conti hanno amministrazione

autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (**comma 2**).

Le risorse giacenti sui conti correnti infruttiferi sono trasferite, in relazione al fabbisogno finanziario, a ciascuna amministrazione o organismo titolare dei progetti, mediante giroconto su conto corrente di tesoreria centrale appositamente istituito, sulla base delle procedure definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto del sistema di gestione e controllo delle componenti del Programma *Next Generation EU* (**comma 3**).

Qualora, invece, le risorse iscritte sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma *Next Generation EU* siano utilizzate per progetti finanziati dal dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea che comportino **minori entrate** per il bilancio dello Stato, la norma prevede che un importo corrispondente alle predette minori entrate venga versato sulla contabilità speciale n.1778, intestata: "Agenzia delle Entrate - Fondi di bilancio" per la conseguente regolazione contabile mediante versamento sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'entrata (**comma 4**).

Le **risorse erogate all'Italia** dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione del Dispositivo di Ripresa e la Resilienza dell'Unione europea affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato su **due distinti capitoli**, rispettivamente relativi ai contributi a fondo perduto e ai prestiti. Ai medesimi capitoli affluiscono le risorse del Programma *Next Generation EU* oggetto di anticipazione nazionale da parte del Fondo di cui al comma 1 (**comma 5**).

Con uno o più **decreti del Ministro dell'economia e delle finanze**, il primo da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono stabilite le **procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse**, nonché le **modalità di rendicontazione** della gestione del Fondo di rotazione (**comma 6**).

Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria ed alla normativa nazionale e comunitaria, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle **frodi**, la corruzione ed i **conflitti di interesse** e realizzano i progetti, nel rispetto dei **cronoprogrammi**, per il conseguimento dei relativi **target intermedi e finali**. Al fine di supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle componenti del programma *Next Generation EU*, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sviluppa e rende disponibile un apposito **sistema informatico** (**comma 7**).

Con DPCM, su proposta del MEF, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite le modalità di **rilevazione dei dati di attuazione** finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo

progetto, da rendere disponibili in **formato elaborabile**, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'**analisi e la valutazione degli interventi (comma 8)**.

Anche sulla base di tali dati, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei Ministri approva e **trasmette alle Camere una relazione** predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nella quale sono riportati prospetti sull'utilizzo delle risorse del Piano e sui risultati raggiunti. La Relazione indica altresì le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti (**comma 9**).

Al fine di garantire, nella gestione finanziaria, il rispetto dei principi comunitari di **tracciabilità delle operazioni contabili** afferenti la realizzazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) e dei progetti finanziati, anche per i successivi eventuali controlli di competenza delle istituzioni comunitarie, **le risorse finanziarie iscritte nel Fondo di rotazione sono utilizzate dopo l'approvazione del PNRR** per finanziare progetti ivi inclusi e mantengono, quale **vincolo di destinazione**, la realizzazione degli interventi del PNRR fino a tutta la durata del Piano. I progetti devono essere predisposti secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria in materia e comunque corredati da indicazioni puntuali sugli **obiettivi intermedi e finali** da raggiungere, verificabili tramite appositi **indicatori quantitativi (comma 10)**.

Le **anticipazioni** sono destinate ai singoli progetti tenendo conto tra l'altro dei cronoprogrammi della spesa e degli altri elementi relativi allo stato delle attività desumibili dal sistema di monitoraggio dei progetti (di cui al comma 7) (**comma 11**), mentre i **trasferimenti successivi** vengono assegnati, fino alla concorrenza dell'importo totale del progetto, sulla base di **rendicontazioni bimestrali**, secondo i dati finanziari, fisici e procedurali registrati e validati sul sistema informatico ed in base al conseguimento dei relativi target intermedi e finali previsti (**comma 12**).

Ogni difformità rilevata sull'attuazione dei singoli progetti e nel conseguimento dei relativi target intermedi e finali con impatto diretto sugli importi richiesti a rimborso alla Commissione Europea per il Programma Next Generation EU, prima o dopo l'erogazione del contributo pubblico in favore dell'amministrazione titolare, dovrà essere immediatamente corretta. Nel caso di **revoca dei finanziamenti**, gli importi eventualmente corrisposti saranno recuperati e riassegnati nelle disponibilità finanziarie del Piano (**comma 13**).

Infine, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, **presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato** del Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita **unità di missione** con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del PNRR. Per tale finalità è istituito un **posto di funzione di livello dirigenziale generale** di consulenza, studio e ricerca, di durata triennale rinnovabile una sola volta. Al fine di assicurare l'invarianza finanziaria, sono resi indisponibili nell'ambito della dotazione organica del Ministero dell'economia e delle finanze un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale equivalente sul piano finanziario (**comma 14**).

Le iniziative dell'UE per fronteggiare la crisi pandemica e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Nella riunione dal 17 al 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'associato **programma [Next Generation EU](#)**. Nel programma *Next Generation EU*, il nuovo strumento dell'UE che dovrebbe raccogliere fondi sui mercati per incanalarne l'impiego verso programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale, sono previste risorse complessive pari a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti, a fronte di 500 miliardi per sovvenzioni e 250 miliardi per prestiti originariamente previsti dalla proposta della Commissione europea.

Nell'ambito del *Next Generation EU*, il più importante strumento previsto è senza dubbio il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RFF)**. In particolare, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un Dispositivo per la ripresa e la resilienza, è attualmente in corso di completamento sulla base delle indicazioni contenute nell'accordo politico raggiunto al citato Consiglio europeo. Il Dispositivo mette a disposizione degli Stati membri, per programmi di investimento e riforme, 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di euro in sussidi e 360 miliardi di euro in prestiti. Secondo le prime stime elaborate dal Governo, le risorse complessive che confluirebbero nel nostro Paese ammonterebbero a **208,6 miliardi di euro, di cui 127,6 miliardi di euro a titolo di prestiti e 81 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni**. L'ammontare dei sussidi sarà calcolato in due rate, pari rispettivamente al 70 per cento e al 30 per cento del totale. Per il loro calcolo saranno utilizzati parametri differenti: la prima rata, pari al 70 per cento, deve essere impegnata negli anni 2021 e 2022 e viene calcolata sulla base di alcuni parametri quali la popolazione, il PIL *pro capite*, il tasso di disoccupazione nel periodo 2015-2019; il restante 30 per cento deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023 e sarà calcolato nel 2022 sostituendo al criterio della disoccupazione nel periodo

2015-2019 i criteri della perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021^[85].

I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) degli Stati membri potranno essere presentati per la prima valutazione da parte della Commissione nel momento in cui il dispositivo entrerà in vigore, presumibilmente non prima del 1° gennaio 2021, ferma restando la data del 30 aprile 2021 come termine ultimo per la loro presentazione.

La Commissione europea avrà a disposizione 2 mesi per le sue valutazioni e per proporre al Consiglio Ecofin l'approvazione del Piano nazionale. Il Consiglio Ecofin dovrà approvare il Piano con un atto di attuazione (*implementing act*), da adottare a maggioranza qualificata, entro 4 settimane dalla presentazione della proposta della Commissione europea. Dalla presentazione formale del Piano potrebbero quindi passare alcuni mesi per l'approvazione, per effetto della quale vi sarà poi la possibilità di accedere al 10 per cento dell'importo complessivo.

Il dispositivo RRF individua le seguenti priorità: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri; attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, favorendo l'inclusione territoriale e la parità di genere; sostenere le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi provocata dal COVID-19 e a promuovere una crescita sostenibile.

La proposta della Commissione europea stabilisce i **criteri di ammissibilità dei progetti** che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR. La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e di riforme ad essi correlate. I progetti e le iniziative di riforma dovranno essere conformi alle Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio, nonché alle sfide e alle priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alle transizioni verde e digitale. I legami e la coerenza con le riforme e le politiche di supporto devono essere chiaramente esplicitati e dovrà darsi evidenza dei tempi e delle modalità di attuazione, con obiettivi intermedi (*milestones*) e finali, identificando chiaramente anche il soggetto attuatore.

Il 15 settembre 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la propria **proposta di [linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#)**.

Da essa emerge che il PNRR dell'Italia si baserà sul **Piano di rilancio** predisposto dal Governo nel giugno scorso e sarà costruito secondo una sequenza logica così strutturata:

§ le sfide che il Paese intende affrontare;

§ le missioni del programma, a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;

§ i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*;

§ le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Le **sfide** considerate nel PNRR possono essere così sintetizzate: migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; sostenere la transizione verde e digitale; innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le **missioni** sono sei e riguardano i seguenti argomenti: Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura; Equità sociale, di genere e territoriale; Salute.

Le **iniziative di riforma** e le politiche di supporto, collegate ad uno o più *cluster* di intervento, riguardano invece l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

Merita ricordare, infine, l'**iniziativa parlamentare** – sviluppatasi nei mesi di settembre e ottobre 2020 - per definire le **priorità nell'utilizzo delle risorse del Recovery Plan**.

Alla Camera dei deputati l'iniziativa è stata avviata dalla Commissione bilancio, la quale ha predisposto, al termine di una [attività conoscitiva e istruttoria](#), una [relazione all'Assemblea](#) (ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento), sottoposta alle Commissioni di settore per la formulazione di rilievi ed osservazioni. La relazione è stata esaminata dall'Assemblea della Camera nella seduta del 13 ottobre 2020, ove la discussione si è conclusa con l'approvazione di una [risoluzione \(6-00138\)](#).

Analogha attività di indirizzo si è svolta al Senato, dove la [relazione](#) delle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea è stata approvata dall'Assemblea con una risoluzione nella seduta del 13 ottobre^[86].

2. Analisi della spesa per Missioni e programmi

Le previsioni di spesa di competenza della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea sono esposte nello stato di previsione del **Ministero**

dell'economia e delle finanze (Tabella 2) e, più precisamente, nella Missione 3 - L'Italia nell'Europa e nel mondo².

All'interno della missione è ricompreso il **Programma 3.1 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (4.10)**, che viene realizzato dal **Ministero dell'economia e delle finanze** e fa capo al Centro di responsabilità amministrativa (CDR) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tale programma prevede uno **stanziamento per il 2021 pari a 62.609,1 milioni di euro**, con un **notevole aumento** rispetto alle precedenti previsioni di spesa.

Nella **legge di bilancio 2020** era previsto uno stanziamento di 21.361,7 milioni di euro per il 2020, che le previsioni assestate hanno sostanzialmente confermato a 21.359,6 milioni di euro, e uno stanziamento di 24.084,9 milioni di euro per il 2021.

Nella tabella seguente è riportato lo stanziamento del DDL di bilancio 2021 per tale anno, a confronto con lo stanziamento assestate previsto per il 2020.

² Si noti che la Missione 3 della Tabella 2 del disegno di legge di bilancio corrisponde al numero 4 della numerazione generale che le Missioni hanno all'interno dei documenti di bilancio.

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

MEF – MISSIONE 3 – L’ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO (4)								
	Programma	2020	2021					
		ASSEST.	BLV	MODIFICHE SEZ. II		DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	DLB INTEGRATO SEZ I+SEZ II
				Rimodul. a.23 c. 3 lett a)	Variazio ni a.23 c. 3 lett. b)			
3.1	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (4.10)	21.359,6	25.784,1	--	50	25.834,1	36.775	62.609,1

Si riporta tra parentesi la numerazione che la Missione/programma di spesa assume nello stato di previsione in cui è iscritto (Mef).

Lo stanziamento del programma deve essere valutato considerando gli effetti delle variazioni apportate da entrambe le sezioni del disegno di legge di bilancio.

Per quanto riguarda la sezione I del bilancio, gli effetti derivanti dall’articolato del disegno di legge di bilancio comportano un **incremento degli stanziamenti** di importo pari a **36,8 miliardi nel 2021, 34,8 miliardi nel 2022 e 49,2 miliardi nel 2023**. Tali incrementi degli stanziamenti derivano, in particolare, da **due disposizioni**:

- l’**articolo 11**, riguardante il **cofinanziamento nazionale fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2021-2027**, rispetto al quale la quota di cofinanziamento a carico del bilancio pubblico è stimata dalla relazione tecnica in **complessivi 39 miliardi che coprono un arco temporale dal 2021 al 2030**. Per il triennio di competenza gli stanziamenti aggiuntivi che confluiscono nel Programma di spesa in esame ammontano a 9 miliardi, di cui **2 nel 2021, 2,5 nel 2022 e 4,6 nel 2023**;
- l’**articolo 184**, riguardante l’istituzione del **Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU (NGEU) – Italia**, con una dotazione complessiva di **120,7 miliardi per il triennio 2021-23, di cui 34,7 nel 2021, 41,3 nel 2022, 44,6 nel 2023**. Nel fondo sono iscritte le risorse relative alle diverse componenti del Programma NGEU. In particolare sono stanziati risorse, in via di anticipazione, per il **Recovery and Resilience Facility (RRF)** per complessivi **104,5 miliardi nel triennio 2021-23** per la quota relativa ai **contributi a fondo perduto** e per la componente dei **prestiti** destinati a finanziare interventi aggiuntivi rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente. Sono inoltre stanziati

nell'ambito del fondo risorse relative al *React-EU* per complessivi **14,7 miliardi nel triennio 2021-23** e **ulteriori 1.982 milioni** di euro per gli **altri programmi** europei di Next Generation EU (cfr. *infra*).

Per quanto riguarda la Sezione II del bilancio, occorre considerare le seguenti variazioni apportate agli stanziamenti:

- in primo luogo, lo stanziamento del programma in esame previsto nel DDL di bilancio per il 2021 alla voce **“bilancio a legislazione vigente”** risulta **più elevato rispetto alle previsioni di spesa assestate** di un importo pari, rispettivamente, a circa 1,7 miliardi per il 2021 e 2,4 miliardi per il 2022. Tale incremento è per lo più dovuto all'adeguamento, nel bilancio a legislazione vigente, degli stanziamenti alle nuove regole di contribuzione al bilancio UE proposte dalla Commissione europea (cfr. *infra*)
- in secondo luogo, vengono apportate delle variazioni per effetto di **definanziamenti, rifinanziamenti e rimodulazioni**, che comportano un aumento degli stanziamenti, pari a 50 milioni annui, nel biennio 21-22 e una significativa riduzione, pari a -3.149 milioni di euro per il 2023.

Come più avanti specificato, le variazioni apportate al programma derivano in particolare da due interventi: il rifinanziamento di 50 milioni annui, nel triennio di competenza, del Fondo per il recepimento della normativa europea e il definanziamento del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cofinanziamento nazionale) di 3.199 milioni per il 2023, importo che viene differito agli anni successivi.

La tabella seguente riassume le voci che concorrono a formare l'ammontare complessivo degli stanziamenti del programma in esame.

	2021	2022	2023
Programma 3.1 Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE -Totale stanziamento di bilancio	62.609,1	71.419,1	75.409,1
di cui:			
Sezione I del bilancio	36.775,0	43.805,0	49.197,0
<i>art. 11 c.3 - Cofinanziamento nazionale fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2021-2027</i>	2.000,0	2.500,0	4.624,0
<i>art. 184 - Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU – Italia</i>	34.775,0	41.305,0	44.573,0
Sezione II del bilancio	25.834,1	27.614,1	26.212,1
<i>Bilancio a legislazione vigente</i>	25.784,1	27.564,1	29.361,1
<i>Rifinanziamenti, Definanziamenti e Riprogrammazioni (art. 23, c. 3, lett.b)</i>	50,0	50,0	-3.149,0

3. Analisi per azioni

Il programma 3.1 – Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE si articola in **due azioni**: Partecipazione al bilancio UE e Attuazione delle politiche comunitarie in ambito nazionale.

Entrambe tali azioni vengono **notevolmente potenziate dal DDL di bilancio 2021** con un incremento degli stanziamenti rispetto alle previsioni a legislazione. In particolare:

- per quanto riguarda l'azione **“Partecipazione al bilancio UE”**, lo **stanziamento** in bilancio, pari a **20,6 miliardi per il 2021, 21,3 per il 2022 e 22,0 per il 2023**, risulta **in aumento** rispetto alla legislazione vigente per un importo **pari a 1,5 miliardi per il 2021 e 2,2 miliardi per il 2022**. Tale incremento risulta sostanzialmente dovuto ad un **adeguamento**, nel bilancio a legislazione vigente, degli stanziamenti per il **contributo dell'Italia al bilancio UE in adesione a una proposta in tal senso formulata dalla Commissione UE**, finalizzata a consentire il finanziamento dei programmi straordinari adottati dall'Europa in risposta all'emergenza pandemica (cfr. *infra*);

- per quanto riguarda l'azione "**Attuazione delle politiche comunitarie in ambito nazionale**", lo **stanziamento** in bilancio, pari a circa **42 miliardi per il 2021, 50,1 per il 2022 e 53,4 per il 2023**, risulta **in aumento** rispetto alla legislazione vigente **per un importo pari a 37 miliardi per il 2021 e 44 miliardi per il 2022**. Tale notevole aumento dipende principalmente dall'effetto delle citate disposizioni della sezione I del bilancio che istituiscono il nuovo **Fondo per l'attuazione del NGEU** e aumentano gli stanziamenti al **Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie**, per finanziare il cofinanziamento nazionale del nuovo **Quadro finanziario pluriennale 2021-27**. Ulteriori e più limitati incrementi delle dotazioni di questa azione riguardano adeguamenti del bilancio a legislazione vigente per maggiori importi del ripiano delle **anticipazioni di tesoreria per gli aiuti PAC** e per il **fondo per il recepimento della normative UE**.

Di seguito vengono descritti in maggior dettaglio i singoli capitoli che concorrono al finanziamento delle azioni descritte.

4. Analisi per capitoli di spesa

Di seguito sono descritti i principali **capitoli** del *Programma 3.1 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio UE* interessati da variazioni apportate ai relativi **stanziamenti**, il cui importo complessivo è riepilogato nella tabella seguente:

<i>milioni di euro</i>			
Programma			
Azione	2021	2022	2023
<i>Capitolo</i>			
Programma 3.1 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio UE	62.609,1	71.419,1	75.409,1
Azione "Partecipazione al bilancio UE"	20.620,0	21.320,0	22.015,0
<i>2751 - Somme da versare al bilancio UE a titolo di risorse proprie basate su RNL e IVA</i>	<i>18.320,0</i>	<i>18.920,0</i>	<i>19.515,0</i>
<i>2752 - Somme da versare per il finanziamento del bilancio UE a titolo di risorse proprie tradizionali</i>	<i>2.300,0</i>	<i>2.400,0</i>	<i>2.500,0</i>
Azione "Attuazione politiche comunitarie in ambito nazionale"	41.989,1	50.099,1	53.394,1
<i>2814 – Fondo da ripartire per la realizzazione dei progetti di gemellaggio relativi al programma “Phare” dell’UE</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>2815 – Fondo per il recepimento della normativa europea</i>	<i>218,5</i>	<i>218,5</i>	<i>220,5</i>
<i>2816 – Somma da corrispondere per il pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell’UE</i>	<i>170,0</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
<i>2817 – Ripiano anticipazioni di tesoreria per aiuti PAC</i>	<i>700,0</i>	<i>700,0</i>	<i>700,0</i>
<i>2818 – Fondo relativo alla legge di delegazione europea 2018</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
<i>7493 – Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie</i>	<i>6.125,0</i>	<i>7.875,0</i>	<i>7.900,0</i>
<i>8003 – Fondo di rotazione per l’attuazione del NGEU</i>	<i>34.775,0</i>	<i>41.305,0</i>	<i>44.573,0</i>

Capitolo 2751 – Somme da versare per il finanziamento del bilancio dell’UE a titolo di risorse proprie basate sul RNL (Reddito Nazionale Lordo) e sull’IVA: Lo stanziamento ammonta a **18.320 milioni nel 2021, 18.920 nel 2022 e 19.515 nel 2023**, con un **incremento rispetto alla legislazione vigente per il 2021-22 rispettivamente pari a 1.800 e 2.400 milioni.** .

La **nota** al capitolo, riportata nella tabella del disegno di legge, evidenzia che **lo stanziamento tiene conto della proposta della Commissione europea** sul livello massimo degli stanziamenti di pagamento del bilancio UE da finanziare con una integrazione di 1.800 milioni nel 2021, 2.400 milioni nel 2022 e 2.600 milioni nel 2023. Tale incremento della contribuzione appare finalizzato a rafforzare la componente di finanziamento con risorse proprie del bilancio comunitario al fine di consentire, in primo luogo, un più agevole collocamento sul mercato dei titoli di debito europei necessari al finanziamento dei programmi straordinari adottati dall’Europa in risposta all’emergenza pandemica e, successivamente, il ripiano degli stessi titoli.

Sul 2023 incide inoltre, benché in misura limitata, una variazione di 15 milioni relativa al piano dei pagamenti per gli aiuti a favore dei rifugiati in Turchia.

Capitolo 2752 – Somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'UE a titolo di risorse proprie tradizionali: 2.300 milioni nel 2021, 2.400 nel 2022 e 2.500 nel 2023, con una riduzione rispetto alla legislazione vigente per il 2021-22 rispettivamente pari a 300 e 200 milioni.

La **nota** al capitolo evidenzia che anche nel 2023 si registra una riduzione di 200 milioni e specifica che **le variazioni apportate tengono conto delle stime del gettito dei dazi doganali.**

Capitolo 2814 – Fondo da ripartire per la realizzazione dei progetti dei progetti di gemellaggio del programma PHARE dell'Unione europea: 0,05 milioni di euro sia nel 2021 che nel 2022 e 0,11 milioni nel 2023. Lo stanziamento per il 2021-22 risulta sostanzialmente dimezzato rispetto alle previsioni a legislazione vigente pari a 0,11 milioni annui.

Capitolo 2815 – Fondo per il recepimento della normativa europea: 218,5 milioni annui per il biennio 2021-22 elevati a 220,5 milioni per il 2023. Tale stanziamento risulta in **aumento** rispetto alla legislazione vigente di **50 milioni annui nel triennio** di competenza, in virtù di un **rifinanziamento**, pari a **50 milioni** di euro annui, operato sul medesimo capitolo.

Si ricorda che il capitolo 2815 è stato istituito, a seguito dell'introduzione dell'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012, operata dall'articolo 28 della legge europea 2014 (legge n. 115/2015) per la dotazione finanziaria del **Fondo per il recepimento della normativa europea**, istituito dalla medesima disposizione.

La dotazione iniziale del Fondo era di 10 milioni di euro per il 2015 e di 50 milioni annui a partire dal 2016, finalizzati a consentire il tempestivo **adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla normativa europea**, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi medesimi e in quanto non fosse possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni. Tale stanziamento è stato progressivamente rivisto in aumento nelle successive leggi di bilancio.

Capitolo 2816 – Somma da corrispondere per il pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea a Lussemburgo: 170 milioni di euro per il solo esercizio 2021, cifra **invariata** sul previsionale a legislazione vigente e in riduzione di 5 milioni rispetto all'**assestato 2020**.

Lo stanziamento tiene conto delle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea che si prevede di liquidare.

Si ricorda che la Corte di giustizia può pronunciare sentenze di condanna nei confronti degli Stati membri per due motivi: la **violazione del diritto** dell'Unione o la sua **mancata attuazione**.

La procedura d'infrazione, che di solito ha tempi piuttosto lunghi, si svolge in contraddittorio e **non approda immediatamente** alla Corte di giustizia. Sicché, dal punto di vista **contabile**, una procedura d'infrazione non si può – in quanto tale – **imputare a un anno**. All'esercizio può essere imputata la fase della procedura che **comporta un impatto finanziario**. (Per una completa spiegazione del meccanismo si rimanda al doc. [LXXIII, n. 4](#), Relazione concernente l'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'unione europea, pg. 17 e ss.).

La legge n. 234 inoltre prevede che, a fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attivi il procedimento di **rivalsa** a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in loro favore.

Capitolo 2817 – *Somme da corrispondere per il ripiano delle anticipazioni sugli aiuti PAC: 700 milioni annui* per il triennio 2021-2023, con una variazioni in **aumento di 200 milioni annui** apportata al bilancio a legislazione vigente, rispetto al previsionale in vigore per il 2021-22.

Capitolo 7493 – *Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: 6.125 milioni di euro per il 2021, 7.875 per il 2022 e 7.900 per il 2023*. Tale stanziamento risulta in **aumento rispetto al previsionale** a legislazione vigente **di 2 miliardi nel 2021, 2,5 miliardi nel 2022 e 1,425 miliardi nel 2023**. Come già anticipato, l'incremento apportato allo stanziamento deriva dall'**effetto dei diversi interventi operati nelle sezioni I e II del bilancio**: la sezione I ha infatti previsto il rifinanziamento del capitolo collegato al nuovo ciclo di programmazione UE (per importi pari, rispettivamente, a 2, 2,5 e 4,624 miliardi in ciascun anno del triennio 2021-23), mentre la sezione II ha apportato un definanziamento di 3,199 miliardi per il 2023, connesso al rinvio agli anni successivi di tale tranche del ciclo di programmazione comunitaria precedente.

Si ricorda che sul capitolo 7493 sono iscritte sia le **risorse nazionali destinate al cofinanziamento degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei Fondi strutturali, sia quelle attinenti al secondo pilastro PAC (fondi di sviluppo rurale)**.

Quanto ai fondi strutturali, sul capitolo 7493 affluiscono disponibilità provenienti sia dal bilancio comunitario sia dal bilancio nazionale. La funzione del Fondo, previsto dall'articolo 5 della legge n. 183 del 1987 e gestito dalla Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale rapporti con l'Unione europea (IGRUE), è quella di affiancare le risorse nazionali cofinanziate (unitamente ad altre risorse

nazionali, quali ad esempio quelle iscritte sul Fondo per le politiche di coesione) a quelle che l'Unione europea destina a ciascun Paese membro per gli interventi relativi alla politica di coesione, in particolare attraverso i fondi strutturali.

Il Fondo è dotato di amministrazione autonoma e di gestione fuori bilancio e si avvale di due conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato:

- il conto corrente n. 23211, che registra i movimenti di entrata e uscita che fanno capo ai versamenti comunitari, denominato "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: **finanziamenti CEE**";
- il conto corrente n. 23209, che registra le analoghe operazioni a carico dei finanziamenti nazionali, denominato "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: **finanziamenti nazionali**".

Circa la PAC, si ricorda che essa poggia su due pilastri: da un lato, le erogazioni agli agricoltori, in Italia tramite l'AGEA e gli enti pagatori regionali; dall'altro, i fondi per lo sviluppo rurale, che richiedono il cofinanziamento nazionale.

Le rimodulazioni che si registrano sul capitolo sono in genere dovute alle **esigenze contabili dello stato di avanzamento nell'attuazione dei programmi** a valere sui fondi illustrati. In questo caso la riduzione dello stanziamento per il 2023 assume un importo rilevante, pari a -3,2 miliardi, corrispondente ad un equivalente incremento per gli anni successivi.

Risulterebbe utile un chiarimento sulle determinanti di tale differimento nel tempo dello stanziamento previsto per il 2023, verificando se tale differimento oltre il termine di utilizzabilità delle risorse del ciclo di programmazione 2014-2020 possa eventualmente compromettere la spendibilità delle correlate risorse comunitarie.

Capitolo 8003 – Fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation UE (NGEU). Il fondo, istituito dal DDL di bilancio in esame, presenta dotazioni di ammontare pari a **34.775 milioni per il 2021, 41.305 milioni per il 2022 e 44.573 milioni per il 2023 (per uno stanziamento totale nel triennio di 121.653 milioni)**. Sulla base della relazione tecnica, nel fondo sono iscritte le risorse relative alle diverse componenti del Programma NGEU. In particolare sono stanziati risorse, in via di anticipazione, per il **Recovery and Resilience Facility (RRF)** per complessivi **104.471 milioni nel triennio 2021-2023**, sia per la quota relativa ai contributi a fondo perduto che per la componente dei prestiti destinati a finanziare interventi aggiuntivi rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente. Sono inoltre stanziati, nell'ambito del fondo, risorse relative al **React-EU** per complessivi **14.700 milioni nel triennio 2021-2023** e ulteriori **1.982 milioni** per gli ulteriori programmi europei inclusi in NGEU.

Per quanto riguarda le modalità di utilizzo del fondo, l'articolo 184, comma 2, del disegno di legge, prevede che, ai fini del successivo trasferimento delle risorse alle amministrazioni titolari dei progetti, le somme stanziare affluiscono su **due appositi conti correnti infruttiferi** aperti presso la tesoreria centrale dello Stato, rispettivamente dedicati ai **contributi a fondo perduto** e ai **contributi a titolo di prestito**, che hanno amministrazione autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Si osserva che il trattamento indistinto in un unico capitolo di bilancio - peraltro non corredato di note informative - di somme a titolo di anticipazione di natura diversa, non consente di distinguere l'ammontare di risorse riferibile alle due diverse tipologie di contributi (risorse a fondo perduto e finanziamenti da restituire), con conseguenti riflessi in termini di trasparenza del bilancio. La distinzione appare rilevante sia per tenere conto della diversa natura giuridica delle somme, sia per i diversi impatti che il loro utilizzo produce ai fini dei saldi di finanza pubblica (l'utilizzo dei contributi a fondo perduto risulta infatti neutrale ai fini dei saldi³, mentre l'utilizzo dei prestiti per nuove spese aumenta il deficit e il debito⁴).

Si osserva inoltre che, nella relazione tecnica al DDL di bilancio viene specificato che la componente prestiti inclusa nel Fondo NGEU è unicamente quella destinata a finanziare interventi aggiuntivi rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente. Si ricorda in proposito, che, sulla base delle indicazioni della NADEF (v. pag. 11 della Nota), una quota dei contributi NGEU a titolo di prestito sarà destinata a finanziare, non interventi aggiuntivi, bensì spese già previste a legislazione vigente (tale quota dei fondi NGEU avrebbe unicamente la finalità di consentire un risparmio in termini di spesa per interessi per il finanziamento delle spese già sostenute).

Considerando che i fondi NGEU devono essere integralmente impegnati nel triennio 2021-23, è da assumere che i corrispondenti stanziamenti nel bilancio triennale - iscritti a titolo di anticipazione per un importo pari a circa 121,7 miliardi nel triennio - coprono l'intero ammontare delle risorse comunitarie di tale fondo che il Governo intende destinare a finanziare spese

³ Tale neutralità deriva dal fatto che le risorse comunitarie a fondo perduto si registrano sul conto economico (indebitamento netto) al pari delle spese finanziate con le risorse stesse. Anche in caso di moderati disallineamenti temporali tra entrate e spese, viene adottato per convenzione (analogamente a quanto previsto per i fondi strutturali) un criterio contabile di riallineamento temporale tra le poste in entrata e in uscita.

⁴ A differenza dei contributi a fondo perduto, i prestiti non costituiscono una voce di entrata del conto economico, per cui non compensano le spese finanziate che determinano un peggioramento del saldo dell'indebitamento netto e un aumento del debito.

aggiuntive. Se ne deduce, pertanto che la parte di prestiti europei del fondo NGEU destinata al finanziamento di interventi già adottati nella legislazione vigente ammonta a circa 88 miliardi (pari alla differenza tra il totale delle risorse NGEU spettanti all'Italia, 209,7 miliardi, e l'ammontare dello stanziamento iscritto nel bilancio triennale, pari a 121,7 miliardi). È inoltre possibile calcolare che, dei 121,7 miliardi iscritti nel bilancio triennale e destinati al finanziamento di interventi aggiuntivi, 82,1 miliardi siano costituiti da contributi a fondo perduto (ovvero il totale della componente sovvenzioni del programma NGEU) e la parte residuale dei 121,7 miliardi, pari a 39,6 miliardi, sia costituita da prestiti. Questi ultimi, al momento del relativo utilizzo per finanziare nuove spese, determinerebbero un impatto sul deficit.

Tale ricostruzione, operata su basi deduttive, trova riscontro in alcune audizioni svolte nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Commissione di merito⁵, ma risulterebbe opportuno in merito una conferma da parte del Governo.

A norma del citato articolo 184 del disegno di legge di bilancio 2021, le risorse del fondo di rotazione NGEU sono trasferite alle amministrazioni titolari dei progetti, ovvero, nel caso in cui gli interventi finanziati a valere sul fondo determinino minori entrate, il corrispondente importo è versato sulla contabilità speciale n. 1778, intestata all'«Agenzia delle entrate – Fondi di bilancio», per la conseguente regolazione contabile mediante versamento nei pertinenti capitoli dello Stato di previsione dell'entrata.

Ove gli effetti delle misure si realizzino in un periodo temporale più esteso rispetto a quello della dotazione del Fondo, il versamento nella predetta contabilità speciale è effettuato utilizzando direttamente le disponibilità dei conti di tesoreria previamente incrementate dal Fondo.

Si osserva in proposito che tale componente di reintegro dei capitoli di entrata, a fronte del minor gettito, andrà presumibilmente tenuta contabilmente separata, anche al fine di espungerla dal calcolo della pressione fiscale. Si osserva inoltre che la possibilità di utilizzare le risorse del fondo, previo riversamento delle relative somme sui conti di tesoreria, anche oltre il periodo temporale previsto per la dotazione del fondo stesso, al fine di coprire effetti di minore entrata di lungo periodo dovuti agli interventi disposti, consentirebbe una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo delle risorse NGEU per finanziare misure sul lato delle entrate. Risulterebbe in proposito opportuno un chiarimento in ordine alla conformità di tale assetto in relazione alle condizioni previste in sede europea per l'utilizzo delle risorse in esame.

⁵ Cfr. in particolare [l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio](#) del 24 novembre 2011.

Per quanto riguarda l'impiego delle risorse Fondo NGEU in esame, si segnala che il DDL di bilancio provvede a **utilizzare 27.152 milioni nel triennio di competenza** (pari a circa il 22,3 per cento dello stanziamento triennale del fondo di 121.653 milioni), destinandole alle **seguenti finalità**:

- **agevolazioni contributive per l'occupazione** in aree svantaggiate (decontribuzione Sud), per una parte degli oneri derivanti dalla misura, pari a 3,5 miliardi annui nel biennio 2021-22 (art.27);
- Istituzione del "**Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive ed ammortizzatori sociali** rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione Europea nell'ambito del **programma React EU**" con una dotazione di 500 milioni nel 2021 (art.57);
- **credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi (ex superammortamento)**, per un importo pari nel triennio di competenza, rispettivamente, a 3.271,6 milioni, 2.214,1 milioni e 1.745,3 milioni (art.185);
- credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi (**ex iperammortamento** di cui all'Allegato A legge n.232/2016), per un importo pari nel triennio di competenza, rispettivamente, a 1.715,8 milioni, 3.392,4 milioni, 3.704,3 milioni (art.185);
- crediti di imposta **per investimenti in software** (Allegato B della legge n.232/2016), per un importo pari nel triennio di competenza, rispettivamente, 185,5 milioni, 411,7 milioni, 456,6 milioni (art.185);
- crediti di imposta investimenti **beni immateriali non 4.0**, per un importo pari nel triennio di competenza, rispettivamente, 105,7 milioni, 76,4 milioni, 62,5 milioni (art.185);
- crediti di imposta per spese in **Ricerca e sviluppo**, per un importo pari a 420,0 milioni per il 2022 e a 840,0 milioni per il 2023 (art.185);
- crediti di imposta per spese di **formazione industria 4.0**, per un importo pari a 150 milioni annui per il biennio 2022-23 (art.185);
- sostegno agli **investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico**, nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per un importo pari a 250 milioni annui per il triennio 2021-23 (art.186).

RIEPILOGO SUL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Le risorse proprie dell'UE 2014-2020

In estrema sintesi, il **sistema di finanziamento dell'UE 2014-2020** consente all'Unione di mobilitare risorse proprie da destinare a stanziamenti per pagamenti fino a un **importo massimo dell'1,20%** della somma del reddito nazionale lordo (RNL) di tutti gli Stati membri, mentre l'importo totale degli stanziamenti per impegni non può superare l'**1,26%** dell'RNL dell'UE.

Esso si fonda su **tre principali categorie di risorse proprie**:

- le cosiddette risorse proprie **tradizionali**, costituite dai contributi sulla produzione dello zucchero e dai **dazi doganali sulle importazioni** (detratta una ritenuta del 20% che rimane agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione);
- la risorsa propria **basata sull'imposta sul valore aggiunto (risorsa IVA)**, che trasferisce all'Unione una parte dei gettiti degli Stati membri basati sulle rispettive basi IVA armonizzate;
- la risorsa propria **basata sul reddito nazionale lordo (risorsa RNL)**, che consiste in un contributo degli Stati membri commisurato alla quota parte dei RNL nazionali sul RNL dell'UE e destinata a finanziare le spese di bilancio non coperte dalle altre due suddette risorse (c.d. "**risorsa complementare**"). Tale risorsa è **diventata** nel tempo la **componente preponderante** del sistema, rappresentando **oltre il 70%** delle entrate dell'UE.

Sono previsti, inoltre, dei **meccanismi di correzione** volti a **ridurre i contributi netti al bilancio europeo di alcuni Stati membri**, ritenuti eccessivi rispetto alla ricchezza nazionale. Oltre alla correzione per il Regno Unito, che beneficia della restituzione del 66% del proprio saldo netto negativo (differenza tra quanto versa e riceve dal bilancio UE), Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia beneficiano di uno "sconto sullo sconto", ovvero una riduzione permanente del loro contributo alla correzione a favore del Regno Unito (pagano soltanto il 25% della loro quota normale di finanziamento della correzione per il Regno Unito); inoltre, Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia beneficiano di correzioni forfettarie, vale a dire riduzioni dei contributi annui basati sull'RNL.

2. Le risorse proprie dell'UE 2021-2027

Per quanto riguarda il **futuro sistema di finanziamento dell'UE 2021-2027**, sono **tuttora in corso i negoziati** tra le Istituzioni europee in merito alla nuova **decisione sulle risorse proprie** nell'ambito di quelli più generali sul bilancio pluriennale dell'UE e su *Next Generation EU*, il nuovo strumento

dell'UE che raccoglierebbe fondi sui mercati e li canalizzerebbe verso i programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale.

In base all'accordo conseguito a luglio scorso in sede di Consiglio europeo, proprio la **nuova decisione sulle risorse proprie** (che, oltre all'innalzamento del massimale annuo all'1,4% dell'RNL dell'UE in considerazione delle incertezze economiche e della Brexit, prevede un ulteriore **innalzamento eccezionale e temporaneo dello stesso al 2%**), permette alla Commissione europea di contrarre, per conto dell'Unione, **prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro** (a prezzi 2018).

*Allo stato si registra un **allungamento dei tempi per la finalizzazione dell'iter legislativo, che richiede l'unanimità in Consiglio e la ratifica di tutti gli Stati membri** secondo le rispettive procedure costituzionali. I Governi di **Polonia e Ungheria** (supportati da ultimo anche dal Governo sloveno) hanno posto il veto in Consiglio **sull'approvazione del bilancio e della decisione sulle risorse proprie** in ragione della loro **contrarietà all'introduzione di una condizionalità per l'erogazione dei fondi legata al rispetto dello Stato di diritto**.*

L'accordo di luglio prevede, inoltre, che la spesa per finanziare il bilancio UE 2021-2027 sia coperta da introiti derivanti dalle risorse proprie dell'Unione già esistenti (dazi doganali, risorsa IVA e risorsa RNL) e che si lavori per l'introduzione di **nuove risorse proprie**, che potrebbero essere, tra l'altro, **utilizzate per il rimborso anticipato dei prestiti** contratti a titolo di *Next Generation EU*.

Si prevede, altresì, di mantenere le correzioni per Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia.

Sulla base del suddetto accordo, il **10 novembre 2020** i negoziatori del Parlamento europeo e della Presidenza del Consiglio dell'UE hanno raggiunto un **compromesso** (che dovrà essere formalmente approvato da entrambe le Istituzioni) che prevede una **tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie nei prossimi sette anni** che contribuiscano altresì al rimborso del debito che deriverà da *Next Generation EU*.

Oltre al contributo basato sull'uso della **plastica** a partire **dal 2021**, la tabella di marcia prevede una risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissione di carbonio (**ETS**) (**dal 2023**, eventualmente collegata a un meccanismo di adeguamento), un **prelievo digitale (dal 2024)**, nonché una risorsa propria basata su una imposta sulle **transazioni finanziarie (ITF)** e un **contributo finanziario legato al settore delle imprese o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (dal 2026)**.

3. I flussi finanziari tra Italia e Unione europea

L'Italia è tradizionalmente un **contributore netto** del bilancio dell'UE: la differenza tra i versamenti e gli accrediti determina, infatti, ogni anno un **“saldo netto negativo”**.

Secondo l'ultima [Relazione](#) della Corte dei conti sui flussi finanziari tra l'Italia e l'UE, nel **2018 il saldo netto negativo per l'Italia** è stato di circa **6,9 miliardi di euro**, un valore sensibilmente più elevato di quello registrato nel 2017 (-4,3 miliardi), così come negli anni immediatamente precedenti. **L'Italia** si colloca al **quarto posto** tra i maggiori contributori netti dopo Germania, Francia e Regno Unito.

Nel **2018 l'Italia** ha infatti **versato** all'Unione, a titolo di risorse proprie, **17 miliardi di euro** (+23,1% rispetto all'anno precedente), mentre l'Unione ha **accreditato** all'Italia **10,1 miliardi di euro** (+6,5% rispetto al precedente esercizio).

Secondo la Corte dei conti, il **valore cumulato** dei saldi netti per **l'Italia**, nel settennio **2012-2018**, è **negativo per 36,3 miliardi**. In tale periodo, l'Italia ha perciò contribuito alle finanze dell'UE con un **saldo medio di 5,2 miliardi l'anno**.

Tabella 6 - Saldo versamenti-accrediti tra Italia e UE (periodo 2012-2018)

(milioni di euro)

	EU-27		EU-28											
	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Valore assoluto	% su anno prec.												
VERSAMENTI	16.432,1	0,0	17.160,8	4,4	16.195,4	-5,6	16.486,7	1,8	15.714,7	-4,7	13.840,3	-11,9	17.032,1	23,1
ACCREDITI	10.708,7	0,0	12.297,2	14,8	10.437,7	-15,1	12.079,1	15,7	11.323,4	-6,3	9.517,3	-16,0	10.131,4	6,5
Saldi	-5.723,4		-4.863,6		-5.757,7		-4.407,6		-4.391,3		-4.323,0		-6.900,7	
Variazione %		0,0		-15,0		18,4		-23,4		-0,4		-1,6		59,6
Totale movimenti netti 2012-2018	-36.367,3													

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

Si segnala, tuttavia, che, secondo le stime preliminari del Governo (si veda, al riguardo, l'informativa del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, alla Camera dei deputati del 22 luglio 2020), per il ciclo 2021-2027 il saldo italiano sul bilancio pluriennale, pur restando negativo, migliorerebbe rispetto a quello attuale 2014-2020, passando da -0,24% a -0,17% del PIL (in termini assoluti a meno 2,9 miliardi di euro in media all'anno) e sarebbe più che compensato dai rientri attesi da Next generation EU.

*In merito a quest'ultimo punto, secondo stime, anche qui **preliminari**, dell'Ufficio parlamentare di bilancio (si veda, al riguardo, l'audizione del 28 luglio 2020 del presidente Giuseppe Pisauro presso gli Uffici di Presidenza delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato sul PNR 2020 e sulla Relazione al Parlamento per lo scostamento di bilancio), "per arrivare a definire il beneficio/costo netto derivante dall'attivazione di Next Generation EU devono essere valutati gli oneri di rimborso che ricadranno a carico di ciascuno Stato membro negli anni successivi e una valutazione relativamente precisa di tali oneri è di difficile quantificazione". Tuttavia, "secondo una stima "meccanica" dei contributi che ciascun Paese potrebbe dover versare negli anni a venire, **per l'Italia il beneficio netto** - definito come la differenza tra il totale dei trasferimenti ricevibili nell'ambito di Next Generation EU e il contributo al rimborso del debito UE necessario per il suo finanziamento - **ammonterebbe a oltre 46 miliardi** (a prezzi 2018), ovvero a circa il 2,6 per cento del PIL del 2019 (a prezzi 2018).*

LA CONTRIBUTIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN FAVORE DELL'ITALIA: STATO DI UTILIZZO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE) per il ciclo di programmazione 2014-2020. Si tratta, nel complesso, di circa **44,8 miliardi di risorse comunitarie** assegnate all'Italia, di cui oltre **33,9 miliardi destinati** alla politica di coesione.

In merito all'attuazione finanziaria, **al 31 dicembre 2019 lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta**, per ciò che attiene agli **impegni** complessivamente assunti, ad un valore pari a oltre il **58,2%** del contributo totale. Il **livello dei pagamenti** complessivi, rendicontati al 31 dicembre 2019, ha raggiunto oltre 16,7 miliardi, corrispondenti **al 30,7%** delle risorse programmate.

Al 31 dicembre 2019 risultano inoltre **pienamente raggiunti i target di spesa comunitari**. Secondo quanto riportato nel Comunicato dell'Agenzia per la coesione del 2 gennaio 2020, la spesa sostenuta e certificata alla Commissione europea al 31 dicembre 2019 è pari a 15,2 miliardi di euro, con un livello del tiraggio delle risorse comunitarie a valere sul bilancio UE intorno a 9,6 miliardi di euro, pari al 113% del target fissato a 8,4 miliardi. Si tratta di un risultato che supera ampiamente – si legge nel Comunicato – le soglie di spesa previste al 31 dicembre 2019 per tutti i PO.

Si rammenta peraltro, che nell'ambito della programmazione della politica di coesione 2014-2020, la **Commissione europea ha adottato specifiche iniziative** denominate "*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*" e "*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*", per affrontare la crisi sanitaria pubblica conseguente all'epidemia COVID-19, **al fine di garantire** agli Stati membri **l'immediata disponibilità di risorse finanziarie derivanti dai Fondi UE**. Tali iniziative sono state attuate, rispettivamente, con il Regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 ed il Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020.

L'Accordo di partenariato italiano

L'Accordo di partenariato italiano L'accordo di partenariato è lo strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'UE, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei **fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)**, vale a dire i fondi destinati alla politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e, per i Paesi che ne beneficiano, Fondo di coesione) nonché il Fondo europeo

per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). I Fondi inclusi nell'accordo di partenariato devono essere attuati mediante **Programmi Operativi** elaborati dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata. Ciascun programma definisce le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei Fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale. I Programmi Operativi sono **valutati ed approvati** dalla **Commissione europea**. La Commissione Europea ha adottato [l'Accordo di Partenariato con l'Italia il 29 ottobre 2014](#) con [Decisione di esecuzione C\(2014\) 8021 final](#). L'Accordo di Partenariato è stato peraltro **recentemente revisionato** - al fine di ricomprendere nella sua impostazione le maggiori risorse comunitarie assegnate all'Italia, a seguito dell'adeguamento tecnico del QFP 2014-2020 per la politica di coesione per l'anno 2017 - e le modifiche sono state approvate dalla Commissione con la **Decisione di esecuzione C(2018) 598 final**, dell'**8 febbraio 2018**. La modifica dell'Accordo di partenariato riguarda principalmente l'inserimento di un importo **addizionale di 1,6 miliardi** di euro di fondi strutturali (di cui 1 miliardo a valere sul FESR e 0,6 miliardi sul FSE), assegnato con la Decisione UE 2016/1941. Tale incremento è stato destinato per 1.057,9 milioni alle regioni meno sviluppate, per 404,3 milioni alle regioni in transizione e per 183 milioni alle regioni più sviluppate.

Nell'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato, come revisionato a seguito della Decisione di febbraio 2018, sono considerate il complesso delle **risorse comunitarie assegnate all'Italia**:

- a titolo dei due Fondi strutturali per la politica di coesione - Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e al Fondo sociale europeo (**FSE**) - pari a **32,7 miliardi** euro (in luogo dei 31,1 prima assegnati), assegnati all'**Obiettivo Investimenti**;

- a titolo di Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**), nell'importo di **10,4 miliardi** di euro, e di Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (**FEAMP**), per **537 milioni** di euro.

Considerando anche le risorse assegnate per l'Obiettivo **Cooperazione territoriale europea**, circa **1,1 miliardi** di euro, si tratta, **nel complesso**, di circa **44,8 miliardi di euro**.

L'impostazione strategica è articolata su **11 obiettivi tematici**, corrispondenti a quelli individuati dall'articolo 9 del Reg. UE n. 1303/2013.

Nella tabella che segue, riportata nell'Accordo di partenariato, come revisionato a seguito della Decisione di febbraio 2018, è indicata l'allocazione finanziaria a livello nazionale, per **Obiettivo Tematico**, del complesso delle **risorse comunitarie** assegnate all'Italia, per un totale di **43,7 miliardi** di euro, **escluse** cioè le risorse per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (1,1 miliardi), in quanto tali risorse, ai sensi dei regolamenti comunitari, non sono programmate nell'ambito dell'Accordo di partenariato.

Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo

(importi in milioni di euro, comprensivi di indicizzazione)

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	TOTALE Fondi strutturali	FEASR	FEAMP	TOTALE Fondi SIE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.802,5	-	3.802,5	427,1	-	4.229,6
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.639,3	-	1.639,3	272,6	-	1.911,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.738,8	-	3.738,8	4.319,0	218,7	8.276,5
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.378,3	-	3.378,3	439,3	12,7	3.830,3
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	989,4	-	989,5	1.735,0	-	2.724,5
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.609,9	-	2.609,9	1.954,9	215,5	4.780,3
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.447,0	-	2.447,0	-	-	2.447,0
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.785,3	4.785,3	189,0	58,1	5.032,4
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	1.265,7	2.292,6	3.558,3	712,9	-	4.271,2
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	898,9	3.020,4	3.919,3	116,7	-	4.036,0
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	187,6	644,7	832,3	-	-	832,3
Totale Obiettivi Tematici	20.957,5	10.743,0	31.700,5	10.166,5	505,00	42.372,0
Misure discontinue	-	-	-	8,1	-	8,1
Assistenza tecnica	703,1	360,4	1.063,5	270,0	32,3	1.365,8
TOTALE	21.660,6	11.103,4	32.764,0	10.444,6	537,3	43.745,9

Fonte: Accordo di partenariato – aggiornato a febbraio 2018 (pag. 283).

L'impostazione strategica contiene inoltre una espressa **strategia territoriale** in due ambiti specifici (quello delle "**aree interne**" e quello delle "**città**", realtà territoriali caratterizzanti il territorio italiano e non pienamente valorizzate) che non si limita solo a definire tipologie di territorio di intervento, bensì identifica anche i contenuti principali dei risultati da perseguire.

Riguardo alla **programmazione dei Fondi strutturali**, le risorse comunitarie assegnate **all'Italia per i Fondi strutturali** (FESR e FSE), considerando anche l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea",

ammontano complessivamente a **32,2 miliardi di euro** (con un incremento rispetto ai 28,8 miliardi della precedente programmazione 2007-2013, comprensivi dell'indicizzazione pari al 2% annuo), così ripartite tra i **due obiettivi** e tra le tre categorie di regioni beneficiarie

Ripartizione delle risorse dei fondi strutturali destinate all'Italia per obiettivo

(importi in miliardi di euro, prezzi correnti)

<i>Fondi strutturali comunitari - risorse 2014-2020</i>	
Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", di cui:	32,8
- Regioni meno sviluppate (PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria) (Basilicata, Calabria Campania, Puglia, Sicilia)	23,4
- Regioni in transizione (PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media UE) (Abruzzo, Molise, Sardegna)	1,5
- Regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90% della media UE) (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Province autonome di Trento e di Bolzano)	7,9
Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (aree di interesse transfrontaliero, transnazionale e interregionale, quali lo spazio alpino, le zone di confine con l'Europa centrosetentrionale e con l'Europa orientale e balcanica, nonché il bacino del Mediterraneo)	1,1
TOTALE	33,9

Fonte: Accordo di partenariato 2014-2020, aggiornato a febbraio 2018.

Come si evince dalla tabella, circa il **96,75 per cento** delle risorse comunitarie sono destinate **all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"**, ed in particolare, nell'ambito di tale obiettivo, alle **regioni meno sviluppate**, che restano la priorità fondamentale per la politica di coesione in Italia, per un importo pari a **23,4 miliardi** di euro (corrispondente a circa il **69% delle risorse complessive dell'obiettivo**).

Circa **7,9 miliardi** interessano le **regioni del Centro-Nord** (regioni più sviluppate) e **1,5 miliardi** è destinato alle **regioni in transizione** (Abruzzo, Molise e Sardegna). Alle risorse suindicate si aggiungono gli importi assegnati per il **Fondo europeo per l'aiuto agli indigenti (672,6 milioni** di euro) e per l'**Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI)**, pari a **567,5 milioni** di euro, queste ultime attuate mediante un apposito Programma Operativo Nazionale. Nel complesso, dunque, per la **politica di coesione** l'Italia beneficia di **circa 35,1 miliardi** di euro di risorse comunitarie.

In merito alla **revisione** dell'allocazione delle risorse addizionali assegnate all'Italia a seguito dell'**adeguamento tecnico del QFP 2014-2020 per la politica di coesione per l'anno 2017** (Decisione UE 2016/1941), si sottolinea che - a seguito del **negoziato** con la Commissione europea e del

negoziato a livello nazionale **conclusosi** con la seduta della **Conferenza Unificata del 25 maggio 2017** - si è concordato di indirizzare le risorse assegnate (come già detto pari a **1,645 miliardi** di euro), verso misure volte a fronteggiare la crisi migratoria, a sostenere l'occupazione giovanile, a favorire gli investimenti attraverso il sostegno alla Strategia nazionale di specializzazione intelligente e alla Iniziativa PMI. In aggiunta si è inteso rafforzare la strategia di intervento nelle aree colpite dagli eventi sismici che hanno colpito i territori dell'Italia centrale nei mesi di agosto 2016 e gennaio 2017, destinando una quota di risorse agli interventi di prevenzione e contenimento del rischio sismico nonché di ricostruzione del tessuto socio-economico dei territori.

In particolare, la proposta di **riparto delle risorse aggiuntive** ha previsto l'assegnazione di 560 milioni di euro per l'Iniziativa Occupazione Giovani, 445 milioni per la Strategia nazionale di Specializzazione Intelligente, 220 milioni per i fenomeni migratori e 220 milioni per l'Iniziativa PMI, a cui si aggiunge il contributo di solidarietà di 200 milioni per le aree interessate dal sisma. La proposta di riparto interessa le regioni meno sviluppate per il 71,37%, le regioni in transizione per il 4,60% e le regioni più sviluppate per il 24,03% (cfr. Intesa sancita in Conferenza Unificata del 25 maggio 2017).

Con riferimento al **cofinanziamento nazionale**, ai fini della politica di coesione, oltre alle risorse comunitarie devono essere considerate, per il principio della **addizionalità**, le risorse provenienti dal **cofinanziamento nazionale**, posto a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (c.d. Fondo IGRUE), che la legge di stabilità per il 2014 ha stanziato nell'importo di oltre **24 miliardi di euro**.

La quota di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi è stata anch'essa fissata dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 240 e 241, legge n. 147/2013): per i Programmi operativi gestiti dalle **Amministrazioni centrali** dello Stato (**PON**), la quota di cofinanziamento è posta interamente a carico del Fondo di rotazione nella misura del **100%**; per i Programmi a titolarità delle **regioni (POR)** la quota di cofinanziamento nazionale è invece fissata nella misura massima del **70%** degli importi previsti nei piani finanziari dei singoli Programmi. La restante quota del **30%** è a carico dei bilanci delle regioni e delle province autonome, nonché degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti ai programmi (**cofinanziamento di fonte regionale**).

Nell'ambito della **programmazione** delle politiche di coesione nazionali, un ruolo determinante è svolto dal **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** - disciplinato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 che ha così ridenominato il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – nel quale sono iscritte le **risorse finanziarie**

aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, nonché a incentivi e investimenti pubblici.

Il Fondo Sviluppo e coesione

Per il periodo di programmazione 2014-2020, le risorse aggiuntive sono state stanziare dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 6-10, legge n. 147/2013) nella misura complessiva di **54,8 miliardi di euro** (riservati nella proporzione del 60% alle Amministrazioni centrali e del 40% alle Amministrazioni regionali).

Il Fondo 2014-2020 è stato poi successivamente rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) per un importo pari a **5 miliardi** per il 2021 e annualità seguenti, dalla legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018) per un importo di **4 miliardi** di euro, e, da ultimo, dalla **legge di bilancio per il 2020** (legge n. 160/2019), che ha disposto, in **Sezione II**, un rifinanziamento di ulteriori **5 miliardi** complessivi, in termini di sola competenza, per le annualità 2021-2025.

Si ricorda che le risorse sono destinate a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto dell'**80 per cento** nelle regioni del **Mezzogiorno** e del **20 per cento** nelle aree del **Centro-Nord**.

Con riferimento specifico all'utilizzo delle risorse del Fondo sviluppo e coesione, si segnala che l'**Accordo di partenariato**, pur mantenendo una logica complessivamente unitaria nell'impostare le politiche territoriali, nazionali e comunitarie, si fonda su un impianto programmatico che **privilegia l'utilizzo** delle risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per quei fabbisogni che implicano un impegno finanziario su **grandi infrastrutture complesse e interventi ambientali** di larga portata il cui percorso temporale può anche superare il ciclo di programmazione, **concentrando invece i Fondi strutturali** (che incorporano regole volte ad accelerarne l'utilizzo) sul rafforzamento e sviluppo del **sistema delle imprese**, e sull'attenzione alle **persone: lavoro, capitale umano e inclusione sociale**.

Sui temi delle grandi infrastrutture e degli interventi ambientali di vasta portata, la cui complessità e tempistica di progettazione potrebbe configgersi con l'orizzonte temporale dei cicli di programmazione comunitaria, l'Accordo tende quindi ad agire prevalentemente con le fonti aggiuntive a finanziamento nazionale.

In merito **all'attuazione finanziaria**, nel Bollettino statistico del Ministero dell'economia e delle finanze, recante il **Monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2014-2020 – Situazione al 30 giugno 2019**, sono riportati i prospetti riassuntivi forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS - IGRUE) **sullo stato di utilizzo** dei fondi strutturali riferiti alla

Programmazione 2014-2020 al **30 giugno 2019**, con riferimento agli impegni e i pagamenti rispetto alle risorse disponibili. Le tabelle considerano il complesso delle risorse finanziarie (comunitarie e nazionali di cofinanziamento) derivanti dai Fondi Strutturali 2014-2020 (FESR e FSE), pari a **54,2 miliardi** di euro.

Tabella 1

Risorse fondi strutturali			
<i>(In milioni di euro)</i>			
Fondo	Risorse programmate	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR*	34.509,28	22.499,65	12.009,63
FSE	19.753,33	12.013,92	7.739,41
Totale	54.262,61	34.513,57	19.749,04

Le tabelle successive riportano le informazioni sullo **stato di utilizzo** dei fondi strutturali al **31 dicembre 2019** (quota europea + cofinanziamento nazionale) con riferimento agli impegni e i pagamenti rispetto alle risorse disponibili.

Tabella 2

Stato attuazione per fondo strutturale al 31 dicembre 2019					
<i>In milioni di euro</i>					
Fondo	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR*	34.509,28	16.659,01	9.992,20	56,97%	28,96%
FSE	19.719,52	11.917,23	6.666,31	60,43%	33,81%
Totale	54.228,80	31.576,24	16.658,71	58,23%	30,72%

* Comprensivo delle quote relative ai PO CTE

La **Tabella 2** mette in evidenza che, alla data del 31 dicembre 2020, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli **impegni** complessivamente assunti, ad un valore pari a oltre il **58,23%** del contributo totale. Il livello dei **pagamenti** rendicontati ha raggiunto circa i **16,7 miliardi**, corrispondenti al **30,72%** delle risorse programmate. Il FSE mostra uno stato di avanzamento superiore rispetto ai programmi del FESR..

Tabella 3

Stato attuazione per Programmi Operativi (POR e PON) al 31 dicembre 2019						
<i>In milioni di euro</i>						
Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	814,9	538,30	255,65	66,05%	31,37%
	POR	1.918,8	1.031,51	550,25	53,76%	28,68%
Meno sviluppate	PON	12.532,6	8.105,20	3.416,96	64,67%	27,26%
	POR	20.384,1	9.668,03	5.464,22	47,43%	26,81%
Più sviluppate	PON	1.607,5	1.081,39	595,83	67,27%	37,07%
	POR	13.194,9	8.638,20	4.947,76	65,47%	37,50%
Totale PON IOG		2.785,3	1.974,15	1.321,75	70,88%	47,45%
Totale PO CTE		990,5	539,46	106,08	54,46%	10,71%
Totale Generale		54.228,8	31.576,24	16.658,51	58,23%	30,72%

La **Tabella 3** riepiloga lo **stato di attuazione** dei **Programmi attuativi** dei fondi strutturali 2014-2020, distintamente per i Programmi Operativi Regionali (POR) e nazionali (PON), con riferimento agli **impegni** e i **pagamenti** rispetto alle risorse disponibili, **per categoria di regione**, nonché l'avanzamento del PON IOG (giovani) e dei Programmi CTE (Cooperazione Territoriale). L'importo degli impegni e dei pagamenti comprende sia la quota UE e sia la quota nazionale riferiti ai programmi (impegni e pagamenti ammessi).