



**Audizione informale del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'attività conoscitiva
preliminare all'esame del
Programma Nazionale di Riforma per
l'anno 2020 e della Relazione al
Parlamento predisposta ai sensi
dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012**

**Uffici di presidenza riuniti, integrati dai
rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni
V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della
Camera dei deputati e
5^a (Bilancio) del Senato della Repubblica**

28 luglio 2020

1. La congiuntura globale e dell'economia italiana

1.1 La congiuntura mondiale

A sette mesi circa dallo scoppio della pandemia l'economia globale sembra avviarsi verso una fase di recupero; tuttavia in alcuni paesi la diffusione del coronavirus è ancora molto elevata e in quelli in cui il picco è stato raggiunto da diverso tempo permangono elevati i rischi di una seconda ondata.

Dopo il punto di minimo toccato in aprile, con gli indici globali di fiducia dei direttori acquisti precipitati ovunque ben al di sotto di quota 50 (discriminante tra la zona di contrazione e quella di espansione dell'attività produttiva), in maggio e giugno gli stessi hanno iniziato a registrare un recupero dell'attività economica (fig. 1.1). In Cina, dove la pandemia ha avuto origine, le misure di contenimento hanno permesso all'economia nazionale di ripartire in tempi relativamente brevi e gli indici sono tornati in zona di espansione già in maggio. I primi segnali di recupero nei paesi occidentali si sono invece manifestati in luglio, quando i PMI *flash* di Stati Uniti, area dell'euro e Regno Unito sono risaliti sopra quota 50.

Il prodotto interno lordo ha ricominciato a crescere in Cina già nel secondo trimestre. Dopo una contrazione del 6,8 per cento su base annuale nei primi tre mesi, nella seconda frazione d'anno il PIL è rimbalzato del 3,2 per cento, trainato in particolare dal settore industriale. Negli Stati Uniti e in Europa, dove la pandemia si è diffusa successivamente, a una flessione congiunturale del PIL nel primo trimestre dell'1,2 e 3,5 per cento rispettivamente, dovrebbe essersi realizzata nel periodo successivo una contrazione a due cifre.

La forte recessione ha rapidamente inciso sia sulle quotazioni dei prodotti petroliferi sia sul commercio internazionale. Per i primi, l'effetto è stato così forte che a metà aprile si sono addirittura registrate quotazioni negative, poi recuperate gradualmente anche grazie agli accordi tra i paesi produttori per la riduzione dell'offerta. Per gli scambi mondiali, invece, il Fondo monetario internazionale prevede una riduzione nel 2020 di quasi il 12 per cento rispetto al 2019.

1.2 La congiuntura dell'economia italiana

La fase ciclica dell'economia italiana, già debole nel 2019, con il diffondersi dell'epidemia si è aggravata a una velocità e intensità senza precedenti in tempi di pace. Il comparto industriale ha subito un brusco arretramento dovuto al blocco delle produzioni non essenziali e ancora più marcate sono state le conseguenze dell'emergenza sanitaria sul terziario, soprattutto con riferimento al turismo internazionale. Nel complesso del primo trimestre il PIL si è ridotto bruscamente (-5,3 per cento in termini congiunturali), a fronte di contrazioni del valore aggiunto rilevanti in tutti i maggiori comparti. Il contributo alla

crescita della spesa interna è risultato decisamente negativo, nonostante la parziale compensazione della variazione delle scorte; anche la domanda estera ha fornito un apporto sfavorevole alla crescita, a riflesso di un calo delle importazioni inferiore a quello delle vendite all'estero.

Gli indicatori quantitativi più tempestivi, dopo la profonda flessione di aprile, mostrano da maggio l'avvio di una fase di recupero, ma molto graduale (fig. 1.2). Con l'allentamento delle misure di restrizione l'attività economica ha rimbalzato in diversi settori, tuttavia i livelli restano chiaramente inferiori a quelli registrati un anno fa. La produzione industriale, che aveva segnato in marzo e aprile due contrazioni mai osservate (rispettivamente -20,5 e -28,4 per cento su base congiunturale), ha fortemente recuperato in maggio (42,1 per cento rispetto ad aprile) e tuttavia si attesta su livelli inferiori di circa un quinto rispetto a quelli corrispondenti del 2019. Analogamente, l'attività dell'edilizia è decisamente aumentata in maggio (168,0 per cento in termini congiunturali), ma risulta oltre venti punti percentuali al di sotto dei livelli dello stesso periodo del 2019. Riguardo alle variabili di domanda, le immatricolazioni di autovetture dopo essersi quasi annullate durante il *lockdown* hanno recuperato in maggio e giugno attestandosi comunque su livelli ancora lontani da quelli pre-COVID-19 (-23 per cento la variazione tendenziale in giugno). Si è consolidata a giugno la ripresa dell'*export* verso i paesi extra UE, ma su base annua il calo resta notevole (-15,6 per cento); anche l'*import* mostra un primo marcato rialzo in giugno (20,0 per cento rispetto a maggio) ma su livelli decisamente inferiori a quelli del mese corrispondente nel 2019 (-17 per cento). Le inchieste dell'Istat segnalano la prosecuzione della fase di ripresa della fiducia da parte delle imprese in luglio, soprattutto nei servizi e nelle costruzioni, ma gli indicatori sono comunque su valori molto inferiori a quelli precedenti l'epidemia; i consumatori sono cauti nei giudizi sulle condizioni economiche e sulle prospettive future e il clima di fiducia si è lievemente ridotto in luglio.

Anche il mercato del lavoro, che aveva mostrato segni di indebolimento già prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria, è stato fortemente colpito dalla pandemia. Gli effetti sull'occupazione sono stati limitati dall'eccezionale estensione della Cassa integrazione guadagni (CIG) e dal divieto di licenziamento; nelle misure che registrano l'*input* produttivo, come le ore o le ULA, gli impatti sono stati invece estremamente pronunciati. Le restrizioni alla mobilità hanno fortemente scoraggiato la ricerca attiva di lavoro, determinando un balzo degli inattivi, che ha indotto un calo del tasso di disoccupazione. La forte contrazione dei prezzi del petrolio e la difficile congiuntura esercitano pressioni al ribasso sui prezzi e sui salari, per cui l'inflazione al consumo è risultata in giugno negativa per il secondo mese consecutivo (-0,2 sull'indice NIC).

Una trattazione più dettagliata della congiuntura economica in corso e l'aggiornamento delle proiezioni di medio termine per l'economia italiana verranno riportati nella Nota sulla congiuntura dell'UPB; la Nota sarà pubblicata la settimana prossima per tenere conto di nuovi dati sull'occupazione, l'inflazione, le vendite al dettaglio e le retribuzioni, oltre che sul PIL del secondo trimestre (calendarizzato dall'Istat il 31 luglio).

2. La Relazione al Parlamento nel quadro di finanza pubblica

Il 23 luglio scorso, con un'ulteriore Relazione – redatta ai sensi della L. 243/2012 – dopo quelle di marzo e aprile, il Governo ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione ad aggiornare il piano di rientro del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine (OMT) per uno scostamento aggiuntivo di bilancio, al fine di predisporre misure addizionali per contrastare gli effetti della pandemia da COVID-19.

Secondo la Relazione, è importante che il Governo continui a supportare il sistema produttivo sostenendo il reddito disponibile dei cittadini e la ripresa della domanda interna che, in una fase in cui l'economia mondiale è ancora gravemente condizionata dall'evoluzione della pandemia, potrebbe rappresentare il principale canale di rilancio dell'attività economica nazionale.

In continuità con gli interventi disposti in precedenza, il Governo intende: i) in primo luogo, rafforzare la tutela del lavoro, in particolare la Cassa integrazione guadagni; ii) tutelare la liquidità del sistema economico, potenziando le garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati nonché riprogrammando le scadenze fiscali dei prossimi mesi; iii) sostenere le imprese e i settori maggiormente colpiti, focalizzando specialmente su di essi i futuri interventi, anche attraverso un adeguato utilizzo della leva fiscale; iv) sostenere gli Enti territoriali, destinando ulteriori risorse ai livelli decentrati di governo al fine di garantirne la regolarità di azione, in una fase in cui si sono ridotte le loro entrate; v) incrementare i fondi a favore del comparto dell'istruzione, per la messa in sicurezza delle strutture scolastiche al ritorno dell'insegnamento effettuato in presenza.

Con la Relazione, il Governo richiede l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, comprensivo dei maggiori interessi passivi per il finanziamento del debito pubblico, per 25 miliardi per l'anno 2020, 6,1 miliardi nel 2021, 1,0 miliardi nel 2022, 6,2 miliardi nel 2023, 5,0 miliardi nel 2024, 3,3 miliardi nel 2025 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2026. Data la natura degli interventi programmati, gli effetti sono diversi in termini di fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e di saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato. Nel primo caso, l'effetto è di 32 miliardi nel 2020 e pari a quello dell'indebitamento netto negli anni successivi. Nel caso del SNF, sia in termini di competenza che di cassa, gli effetti ammontano a 32 miliardi nel 2020, a 7 miliardi nel 2021, a 2,5 miliardi nel 2022, a 5,3 miliardi nel 2023, a 4,8 miliardi nel 2024, a 3,3 miliardi nel 2025 e a 1,7 miliardi a decorrere dal 2026 (tab. 2.1).

Le richieste di autorizzazione mostrano valori caratterizzati da un particolare profilo temporale per i tre saldi pubblici. Inoltre, solo nel 2020, si manifesta un impatto superiore rilevante per fabbisogno e SNF. La Relazione non fornisce informazioni sufficienti per individuare gli elementi alla base di tali andamenti, che sembrano implicare provvedimenti con effetti tendenzialmente decrescenti nel tempo, a meno di quanto avviene nel 2022, in cui l'impatto appare particolarmente contenuto.

È possibile solamente formulare qualche limitata ipotesi su taluni fattori. I maggiori effetti sul SNF e sul fabbisogno del 2020 rispetto all'indebitamento netto potrebbero essere

ascrivibili: a contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali nel primo caso e a operazioni di carattere finanziario nel secondo caso, ad esempio, a operazioni di ricapitalizzazione di società per azioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti (CDP), tramite “Patrimonio Destinato”. I contenuti valori del 2022 potrebbero rispecchiare più elementi: il venire meno di provvedimenti i cui effetti si limitano al biennio 2020-21, possibili rate di versamenti fiscali sospesi nel 2020, il fatto che alcuni provvedimenti abbiano effetto a partire dal 2023; gli importi a decorrere dal 2026, verosimilmente, derivano in larga misura dall’impatto della spesa per interessi aggiuntiva.

Guardando agli effetti finanziari complessivi dall’inizio dell’emergenza, considerando gli attuali 25 miliardi di richiesta di peggioramento dell’indebitamento netto, gli interventi sul conto delle Amministrazioni pubbliche – quindi tenendo conto anche dell’impatto dei precedenti decreti – ammontano a circa 100 miliardi, una cifra pari al 6 per cento del PIL tendenziale indicato nel Documento di economia e finanza (DEF) ad aprile.

Nella Relazione si valuta che inglobando questa richiesta di 25 miliardi (1,5 per cento del PIL), per il 2020, l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche raggiungerebbe l’11,9 per cento del PIL e il debito pubblico salirebbe al 157,6 per cento del prodotto, tenendo conto dello scostamento di 32 miliardi (1,9 per cento del PIL) in termini di fabbisogno (tab. 2.2). Il peggioramento rispetto al 2019 sarebbe di oltre 10 punti di PIL per il deficit e di circa 23 punti per il debito. Sempre considerando la stima del PIL tendenziale dello scorso aprile contenuta nel DEF.

Si ricorda che, per l’anno in corso, le stime contenute nel DEF indicano per i conti pubblici tendenziali (comprensivi degli effetti finanziari del DL 18 e del DL 23 del 2020, pari all’1,2 per cento del PIL) un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 7,1 per cento del PIL e un debito del 151,8 per cento e, secondo le cosiddette “nuove politiche” (quindi che considerano anche gli effetti del DL 34/2020, pari al 3,3 per cento del PIL tendenziale), un deficit pari al 10,4 per cento del PIL e un rapporto tra il debito pubblico e il PIL del 155,7 per cento.

Il peggioramento rispetto al disavanzo dello scorso anno sarebbe ascrivibile sostanzialmente in misura simile, da una parte, agli effetti quantitativi diretti dei decreti già approvati (per 4,5 punti di PIL) e di quello in preparazione (1,5 punti di PIL) e, dall’altra, al combinarsi delle tendenze di fondo del bilancio pubblico con l’impatto sullo stesso del deterioramento congiunturale – soprattutto in termini di minori entrate – connesso alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 (*lockdown*).

Nella Relazione si esplicita che, in base agli accordi in corso con le Istituzioni della UE circa gli strumenti di contrasto degli effetti della pandemia, si potrà determinare una successiva revisione di questo scenario, con un ulteriore rafforzamento degli strumenti di protezione e rilancio.

Il Governo conferma l’obiettivo, indicato nella precedente Relazione di aprile, di ricondurre verso la media dell’area dell’euro il rapporto tra il debito pubblico e il PIL nel prossimo decennio attraverso una strategia di rientro che, oltre al conseguimento di un adeguato *surplus* di bilancio primario, si baserà sulla crescita economica derivante *in*

primis dal rilancio degli investimenti, pubblici e privati, da ottenere anche grazie alla semplificazione delle procedure amministrative.

Nella Relazione si ritiene prematuro definire i dettagli della strategia di medio e lungo termine per ridurre il debito pubblico e che essa potrà essere più compiutamente definita con la prossima Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) nel mese di settembre.

Gli interventi già individuati dal Governo, unitamente all'andamento negativo dell'economia per l'anno in corso, implicheranno un incremento notevole del rapporto tra il debito e il PIL. Si può, in proposito, considerare che ciò renderà necessario – al tempo stesso – un impiego di risorse efficacemente ed efficientemente orientato al sostegno della crescita, tramite maggiori investimenti pubblici e riforme strutturali, e una gestione attenta e sostenibile degli altri strumenti di bilancio (si veda anche il paragrafo 4). In un contesto in cui appare anche determinante non disperdere i vantaggi di un andamento favorevole, attuale e prospettico, dei tassi di interesse.

Le informazioni fino a oggi disponibili mostrano forti peggioramenti dei saldi di finanza pubblica rispetto allo scorso anno, destinati ad aumentare anche per i nuovi interventi attesi. Considerando le stime del quadro macroeconomico indicate dall'UPB nel suo ultimo Rapporto (che tenevano conto degli effetti dei DD.LL. 18, 23 e 34), il deficit risulterebbe più elevato di quello previsto dal Governo, in misura di poco superiore al mezzo punto percentuale di PIL. Il rapporto tra il debito e il PIL, risentendo delle varie determinanti e in particolare del più sfavorevole contributo dell'andamento negativo del prodotto, potrebbe essere più elevato di circa tre punti percentuali. Con lo scostamento di cui si richiede l'autorizzazione, il debito potrebbe superare il 160 per cento del PIL.

Si deve sottolineare, tuttavia, la rilevante incertezza che caratterizza le stime a livello sia macroeconomico – come già evidenziato – sia della finanza pubblica, data l'eccezionale situazione causata dall'emergenza sanitaria. Indicazioni più aggiornate, anche sulla finanza pubblica, saranno disponibili nella prima settimana di agosto, come già sottolineato nel primo paragrafo. Per i conti pubblici, alle incertezze del quadro macroeconomico si sommano quelle relative alle indicazioni derivanti dall'usuale monitoraggio mensile delle principali grandezze. Sia per le uscite che per le entrate risulta infatti difficile estrarre informazioni dai dati a disposizione. Per l'andamento delle entrate – la cui comprensione complessiva peraltro è condizionata alle risultanze sui versamenti relativi all'autotassazione, non ancora disponibili in questo periodo dell'anno – il monitoraggio periodico è reso problematico dagli impatti mensili delle sospensioni dei versamenti disposte con i vari decreti e i cui termini per la ripresa sono stati posticipati dal DL 34/2020 al 16 settembre 2020 e oltre. Per l'evoluzione delle uscite, a rendere poco indicativa la lettura ricorrente delle osservazioni è soprattutto la carenza di informazioni circa il profilo d'attuazione e di effettivo utilizzo dei numerosi strumenti attivati, specie di quelli – molto ingenti – a sostegno dei lavoratori (si veda il paragrafo 3.1).

3. Alcune considerazioni generali sugli interventi annunciati

Nella Relazione al Parlamento la necessità di aumentare l'indebitamento netto è ricondotta all'esigenza di sostenere il reddito disponibile dei cittadini e a supportare la ripresa della domanda interna attraverso l'adozione di provvedimenti che, in continuità con i precedenti interventi, consentiranno di potenziare la tutela del lavoro, il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, gli interventi di sostegno ai cittadini e ai settori produttivi più colpiti e a incrementare le risorse destinate ai livelli di governo decentrati, al sistema delle autonomie e al comparto dell'istruzione.

Nel resto del paragrafo si presentano alcune considerazioni generali sullo stato di attuazione delle misure finora introdotte con riferimento alle integrazioni salariali e alla liquidità delle imprese e in favore degli Enti territoriali.

3.1 Le integrazioni salariali

Nella Relazione al Parlamento la richiesta di autorizzazione ad aumentare l'indebitamento netto è motivata, tra le altre cose, dall'esigenza di continuare a sostenere l'occupazione attraverso la proroga delle integrazioni salariali con causale COVID-19.

L'integrazione con causale COVID-19 è una versione della CIGO adattata per fronteggiare la crisi economica conseguente alla pandemia. Il datore di lavoro ne fa richiesta all'INPS indicando il monte delle ore lavoro di cui prevede la sospensione e il periodo in cui vorrebbe avvalersi della integrazione. Per la causale COVID-19 le domande possono riguardare ore di sospensione già avvenute e di cui si chiede il riconoscimento *ex post* all'INPS. La richiesta è controllata e autorizzata dall'INPS. Il numero delle ore effettivamente sospese può, *ex post*, risultare inferiore a quello delle ore autorizzate, e il rapporto rappresenta il cosiddetto "tiraggio". La causale COVID-19 può essere utilizzata per al massimo 18 settimane tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020.

L'opportunità della richiesta di ulteriori risorse per finanziare integrazioni salariali richiede innanzitutto di valutare quale ampiezza ha avuto l'applicazione delle misure poste in campo finora. La quantificazione è tuttavia al momento difficile sia per la limitata disponibilità di informazioni, sia perché esse sono riferite alle ore di integrazioni salariali con causale COVID-19 usufruite da tutti i datori di lavoro (non solo da quelli previsti dalla legislazione introdotta dai decreti anti crisi) e quindi non immediatamente confrontabili con le stime ufficiali contenute nelle Relazioni tecniche dei decreti legge introdotti dallo scorso marzo. In attesa di un quadro completo sulla spesa mensile delle integrazioni salariali nel primo semestre del 2020, tuttavia, si riassumono di seguito i principali aspetti quantitativi desumibili dai rapporti periodici e dal primo monitoraggio dell'INPS sulle ore di integrazione effettivamente utilizzate a marzo, aprile e maggio che si riferisce a tutti i datori di lavoro che hanno richiesto la causale COVID-19 includendo anche quelli che

comunque avrebbero potuto farvi ricorso con le causali normali (non bloccati dal cosiddetto “contatore” delle Casse)¹.

Le ore autorizzate. – A febbraio e marzo 2020 le ore autorizzate (CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga) sono rimaste grossomodo in linea con i valori degli anni precedenti. È nei mesi successivi che sono diventati evidenti gli effetti della crisi e dell’introduzione della causale COVID-19: le autorizzazioni sono passate da 10-15 milioni a oltre 832 milioni ad aprile e oltre 849 milioni a maggio, per poi dimezzarsi a circa 409 milioni a giugno (ultimo dato disponibile). Questa dinamica (in forte aumento sino a maggio e poi in netta contrazione a giugno) trova conferma guardando alla scomposizione tra CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga: tra maggio e giugno le autorizzazioni si dimezzano o quasi dimezzano in tutti i tre i comparti².

Le ore autorizzate per mese di competenza. – Il più recente rapporto dell’INPS³ fornisce uno spaccato delle ore autorizzate con causale COVID-19 dal 1° aprile al 30 giugno, ripartendole per mese di competenza nell’ambito del periodo in cui i datori di lavoro si sono riservati la possibilità di utilizzarle (anche prima di aprile con richieste *ex post* e, in numerosi casi, oltre giugno). Tale ripartizione è effettuata dall’INPS tenendo conto delle richieste dei datori e delle giornate effettive di lavoro nel periodo di riferimento. Il picco di ore autorizzate per mese di competenza è rilevato in aprile con quasi 900 milioni di ore che poi scendono a 600 milioni in maggio, 135 milioni in giugno, poco più di 13 milioni in luglio e poco meno di 1,2 milioni in agosto. Riduzioni così marcate riguardano singolarmente ognuno dei tre comparti (CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga). Sebbene i dati sulle ore autorizzate per i mesi di luglio e agosto siano incompleti e probabilmente destinati ad aumentare – perché riferiti alle sole autorizzazioni rilasciate nel trimestre aprile-giugno e quindi non inclusivi delle eventuali domande avanzabili dai datori di lavoro fino ad agosto o anche oltre in caso di domande *ex post* – la distribuzione per competenza sembra suggerire una dinamica in esaurimento. Nei tre mesi più colpiti dall’emergenza COVID-19, e cioè marzo, aprile e maggio, le ore di competenza ammontano a poco più di 1,9 miliardi, di cui circa 977 milioni di CIG, circa 594 di prestazioni da Fondi bilaterali, circa 364 di CIG in deroga⁴.

¹ In realtà, il monitoraggio è disponibile sino al 20 luglio 2020, ma solo limitatamente alle integrazioni pagate direttamente dall’INPS. Una valutazione complessiva, riguardante anche le integrazioni corrisposte dal datore di lavoro e da questi portate a conguaglio (si ricorda infatti che il datore di lavoro anticipa al dipendente l’integrazione e poi utilizza tali somme in compensazione delle imposte e dei contributi), obbliga a circoscrivere l’attenzione al trimestre marzo-maggio.

² Si veda INPS (2020a), “Cassa integrazione guadagni – ore autorizzate per emergenza sanitaria”, <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/fondicig/main.html>. Da marzo hanno continuato a essere autorizzate anche ore di integrazione con causali normali (le causali riorganizzate dal *Jobs Act* nel 2015), ma si tratta di una percentuale di gran lunga minoritaria, dell’ordine del 2-3 per cento del totale delle autorizzazioni. Si veda INPS (2020b), “Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione”, <https://www.inps.it/banchedatistatistiche/menu/fondicig/focus%20luglio%202020.pdf>.

³ Si veda INPS (2020a), *op. cit.*.

⁴ Purtroppo, questo spaccato per competenza è disponibile solo per le ore autorizzate nel trimestre aprile-giugno. Non sono incluse le autorizzazioni di marzo.

Il tiraggio (l'uso effettivo delle ore autorizzate). – I primi dati del monitoraggio dell'INPS forniscono elementi importanti per valutare le proporzioni di utilizzo della causale COVID-19. A marzo, aprile e maggio le integrazioni sono state utilizzate per poco più di 1,1 miliardi di ore, di cui circa 549 milioni di CIG, circa 348 milioni di prestazioni dei Fondi di bilateralità e circa 257 milioni di CIG in deroga⁵. Guardando alla dinamica temporale, a marzo sono state utilizzate integrazioni per circa 326 milioni di ore, ad aprile per oltre 590 milioni di ore, a maggio per poco più di 203 milioni di ore, con un forte rallentamento rispetto al mese precedente. Confrontare questi dati di tiraggio con quelli delle autorizzazioni per mese di competenza (descritti in precedenza) non è agevole: da un lato è necessario restringere l'analisi al bimestre aprile-maggio (periodo in comune alle due osservazioni), dall'altro la ripartizione per mese di competenza riguarda le autorizzazioni rilasciate tra aprile e giugno escludendo quelle di marzo di cui alcune possono essersi collocate, per competenza, nel bimestre aprile-maggio. Con queste cautele, è possibile calcolare una percentuale di tiraggio che tuttavia risulterà a posteriori sovrastimata dal momento che al denominatore mancano le ore di competenza di aprile e di maggio autorizzate a marzo: nel bimestre aprile-maggio le ore di integrazione utilizzate sono state poco più di 943 milioni⁶, a fronte di un autorizzato di competenza di circa 1,5 miliardi, per un tiraggio stimato in circa il 63 per cento. Tale percentuale è molto simile a quelle osservate per la CIG ordinaria e per la CIG straordinaria e in deroga nel 2009, anno di picco della crisi economica e finanziaria.

Confronto con le Relazioni tecniche del DL 34/2020 e del DL 52/2020. – Nel complesso (CIG, Fondi bilaterali, CIG in deroga) le ipotesi utilizzate dalle Relazioni tecniche del DL 34/2020 e del DL 52/2020 portano a valutare in circa 4,2 miliardi di ore il ricorso potenziale alla Cassa integrazione con causale COVID-19 tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020⁷. Si tratta di un ricorso potenziale perché le Relazioni tecniche si basano prudenzialmente sulla stima delle ore autorizzate senza fare ipotesi sulle percentuali di tiraggio, che sono storicamente basse. Nel trimestre marzo-maggio, ovvero il periodo più colpito dalla crisi, sarebbe stato effettivamente utilizzato (tirato) grossomodo un quarto del monte ore stimato per i poco più di otto mesi dal 23 febbraio al 31 ottobre. Se anche nei mesi successivi le esigenze rimanessero le stesse di quelle emerse nel trimestre marzo-maggio, a consuntivo si dovrebbe osservare un utilizzo dalla causale COVID-19 per circa 2,8 miliardi di ore, significativamente al di sotto del monte ore ipotizzato nelle Relazioni tecniche. Una parte di questa differenza potrebbe anche dipendere dal fatto che per la maggior parte del trimestre marzo-maggio la durata massima delle integrazioni COVID-19 era di 9 settimane poi prolungata a 18 con il DL 34/2020 del 19 maggio; di conseguenza, tra i datori di lavoro osservati sino a maggio, alcuni potrebbero essersi trovati in condizioni di

⁵ I dati di monitoraggio sono completi per quanto riguarda i pagamenti diretti. Per quanto riguarda i pagamenti in conguaglio si ricorre all'ipotesi che i beneficiari utilizzino lo stesso numero di ore pro-capite, distinto per CIG, Fondi bilaterali e CIG in deroga, riscontrabile nei pagamenti diretti.

⁶ Di cui circa 456 milioni di CIG, circa 284 milioni di prestazioni dei Fondi di bilateralità e circa 204 milioni di CIG in deroga.

⁷ Tale numero di ore è ottenuto utilizzando le ipotesi sottostanti le Relazioni tecniche del DL 34/2020 e del DL 52/2020.

razionamento (raggiunto il tetto delle settimane di Cassa integrazione) senza riuscire a fare domanda di prolungamento entro la fine di maggio. Allo stato attuale, i dati non permettono di valutare numerosità e gravità di questi casi di possibile razionamento.

I beneficiari delle integrazioni. – Il comunicato pubblicato sul sito *web* dell’INPS in data 10 luglio 2020⁸ indica in circa 5,5 milioni i lavoratori che hanno percepito almeno una integrazione salariale COVID-19 alla data del 9 luglio, platea significativamente inferiore a quella individuabile in base alle ipotesi delle Relazioni tecniche pari a oltre 8 milioni di percettori⁹. I 5,5 milioni di beneficiari del comunicato INPS si confrontano anche con i 4,2 milioni che le Relazioni tecniche hanno stimato per il solo sottoinsieme di lavoratori che, se non fosse intervenuta la casuale COVID-19, sarebbero rimasti esclusi dalle integrazioni a causa del cosiddetto “contatore” delle Casse. Di fatto, i beneficiari complessivi (sulla platea dell’intero comparto del lavoro dipendente privato) non sono molto più numerosi dei beneficiari aggiunti dalla causale COVID-19. Il monitoraggio dell’INPS rende ancora più marcato quest’ultimo confronto: i beneficiari rilevati sono poco più di 4,4 milioni di percettori a marzo, circa 5,2 milioni ad aprile, poco meno di 3,5 milioni a maggio. A maggio i beneficiari complessivi sarebbero divenuti meno di quanto le Relazioni tecniche stimavano per i beneficiari aggiunti dalla causale COVID-19. Complessivamente osservati nel trimestre che ha subito l’impatto più acuto della crisi, i beneficiari non solo sono sempre in numero significativamente inferiore a quello implicito nelle Relazioni tecniche, ma mostrano anche una evidente riduzione tra aprile e maggio. Anche in questo caso, una parte di questa riduzione potrebbe dipendere dal fatto che alcuni datori di lavoro si sono trovati in condizioni di razionamento.

Gli elementi qui sopra sintetizzati concorrono a suggerire che il ricorso alle integrazioni COVID-19, già introdotte dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 e dal DL 52/2020, potrebbe risultare in qualche misura inferiore alle attese in termini di beneficiari, di durata e di tiraggio generando pertanto risparmi di spesa rispetto a quanto stimato ufficialmente.

Maggiori esigenze di spesa per il mercato del lavoro potrebbero tuttavia sorgere se si volessero predisporre ulteriori settimane di integrazioni salariali COVID-19 in previsione di nuove difficoltà nella seconda parte dell’anno (ad esempio, una recrudescenza del virus o una più contenuta ripresa dell’attività produttiva) oppure per rendere più sostenibile per le imprese la proroga del divieto di licenziamento fino a fine anno. In quest’ultimo caso, sarebbe auspicabile una attenta riflessione sulle conseguenze, dirette e indirette, del blocco delle dinamiche del lavoro, sia sul lato dell’offerta sia su quello della domanda, quando reiterato per troppi mesi.

⁸ Si veda il link <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54011>.

⁹ Si veda UPB (2020), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020”, tabella 3.2 a pagina 98. Negli oltre 8 milioni di beneficiari sono ricompresi anche quelli che avrebbero potuto accedere alle integrazioni salariali in assenza dei decreti legge *post* COVID-19.

In generale, andrebbe valutata l'opportunità di prolungare integrazioni salariali prive di qualsiasi costo per l'impresa che le richiede¹⁰ (per la causale COVID-19 non è dovuto il cosiddetto "ticket di tiraggio") in modo selettivo riservandole alle imprese più colpite dalla crisi e in effettiva difficoltà economica. Dall'incrocio dei dati del monitoraggio dell'INPS con quelli della fatturazione elettronica dell'Agenzia delle Entrate nel primo semestre del 2020 rispetto al primo semestre del 2019¹¹ emerge che se circa un terzo delle ore di CIG, CIG in deroga e Fondi della bilateralità è stato utilizzato da imprese con perdite di fatturato superiori al 40 per cento, oltre un quarto delle ore è stato tirato da imprese che non hanno subito alcuna riduzione.

Infine, dalla lettura della Relazione al Parlamento non emerge con chiarezza se la richiesta di aumento dell'indebitamento netto sarà destinata anche a finanziare ulteriormente le indennità *una tantum* per i lavoratori parasubordinati, autonomi e liberi professionisti. Si ricorda infatti che, in base alla legislazione vigente, tenendo conto anche dei casi in cui è riconosciuto il contributo a fondo perduto previsto per i titolari di partita IVA, tali indennità si estendono al massimo al mese di maggio. Analogamente a un eventuale prolungamento della Cassa integrazione, una proroga delle indennità *una tantum* determinerebbe un aumento della spesa destinata a tutelare il mercato del lavoro.

In base ai dati dell'Osservatorio dell'INPS¹², nel quale si riportano esclusivamente le informazioni sulle indennità *una tantum* e non sul contributo a fondo perduto, emerge che al 19 giugno 2020 risultavano pervenute poco meno di 4,9 milioni di domande, di cui ne sono state accolte 4,1 milioni (l'83 per cento). Quasi il 60 per cento delle domande è arrivato nei primi cinque giorni di aprile e quelle non accolte sono solo in minima parte costituite da domande ancora in fase di istruttoria. La spesa per indennità registrata nel bimestre marzo-aprile ammonta a 4,8 miliardi per circa 4 milioni di beneficiari. Tali dati si confrontano con stime ufficiali riportate nelle Relazioni tecniche dei decreti anti crisi di una platea complessiva di beneficiari che supera ampiamente i 5 milioni in ciascuno dei mesi del trimestre marzo-maggio e una spesa complessiva di circa 8,3 miliardi (di cui 3,4 miliardi a marzo, 3,6 miliardi ad aprile e 1,3 miliardi a maggio)¹³.

3.2 Le misure per la liquidità delle imprese

La Relazione al Parlamento sottolinea la necessità di continuare ad assicurare il supporto al sistema produttivo per favorire la continuità dell'attività economica. A questo fine,

¹⁰ Normalmente il datore di lavoro che si avvale delle integrazioni salariali deve corrispondere il "ticket di tiraggio" (di cui all'art. 5 del D.Lgs. 148/2015) pari a una percentuale della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro sospese. La percentuale è crescente per scaglioni di durata delle integrazioni ed è pari al 9 per cento sino a 52 settimane, al 12 per cento per durate comprese tra 53 e 104 settimane e al 15 per cento oltre tale periodo. Per durata si intende quella complessiva di ricorso a CIG ordinaria e CIG straordinaria nel quinquennio mobile (art. 4 del D.Lgs. 148/2015).

¹¹ Si tratta di un'analisi condotta congiuntamente dall'INPS e dall'Agenzia delle entrate i cui risultati sono stati messi a disposizione dell'UPB.

¹² Si veda al riguardo INPS (2020), "Statistiche in breve - Decreto "Cura Italia" – Indennità 600 euro", Report 19 giugno 2020, disponibile al link https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/StatInBreve_indennita600.pdf. Al 9 luglio le domande pervenute hanno raggiunto poco meno di 5,1 milioni; si veda INPS (2020), "Misure COVID-19: i dati al 9 luglio 2020", disponibile al link <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54011>.

¹³ Si veda UPB (2020), *op. cit.*, tabelle riassuntive alle pagine 104, 111, 114.

senza alcun riferimento quantitativo e senza specificare a quali misure si farà ricorso, il documento menziona interventi a tutela della liquidità delle imprese e a sostegno dei settori produttivi maggiormente colpiti.

Per quanto concerne la liquidità vengono annunciati sia interventi in continuità con quelli già adottati nei tre precedenti decreti per potenziare il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, sia una riprogrammazione delle scadenze fiscali dei prossimi mesi, in cui dovrebbero confluire anche i versamenti delle imposte sospese nella fase di emergenza.

I decreti già adottati nei mesi scorsi hanno introdotto misure di rilievo per consentire a tutte le imprese di affrontare eventuali crisi di liquidità agevolando, soprattutto con le garanzie statali, sia il mantenimento delle linee di credito già esistenti (con la moratoria straordinaria di tipo automatico), sia il funzionamento dei canali di nuovo credito per le PMI (attraverso il Fondo di garanzia PMI) e per le imprese più grandi (con un nuovo Fondo istituito presso la SACE e con la CDP). In generale, le misure hanno ampliato la platea delle imprese che ha diritto alle garanzie, aumentato gli importi garantiti, ridotto il costo del finanziamento e semplificato ed eliminato alcune condizioni di accesso¹⁴.

Sulla necessità di nuove risorse finanziarie rispetto agli impegni già assunti per il sostegno delle imprese è possibile fare solo alcune considerazioni generali sullo stato attuale utilizzando i dati disponibili.

Ulteriori esigenze finanziarie potrebbero determinarsi con riferimento alle disponibilità del Fondo di garanzia PMI a fronte degli accantonamenti per i rischi di inadempimento. Per le sue finalità, al Fondo di garanzia sono stati assegnati complessivamente 6 miliardi per il 2020 a copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese; questa somma si è aggiunta alle disponibilità che erano già presenti sul Fondo prima della emergenza sanitaria. Al 21 luglio 2020 la disponibilità residua è di 2,2 miliardi¹⁵. Tra il 17 marzo e il 21 luglio il Fondo di garanzia ha autorizzato oltre 845.000 domande (circa il 20 per cento della platea potenziale complessiva dei beneficiari) corrispondenti a circa 48,6 miliardi di finanziamento (con un importo medio di 58.029 euro) a cui corrispondono garanzie pari a 43,7 miliardi (in media, l'89,9 per cento del finanziamento) (tab. 3.1). Oltre l'87 per cento delle domande e il 30 per cento dell'importo complessivo (14,7 miliardi) ha riguardato i finanziamenti fino a 30.000 euro (25.000 euro fino al 7 giugno 2020) interamente garantiti dallo Stato (art. 13, comma 1, lett. m) del DL 23/2020) con un importo medio pari a circa 19.900 euro. A fronte del complesso delle garanzie concesse su finanziamenti è stato effettuato in media un accantonamento di circa il 10 per cento, pari a 4,4 miliardi. La percentuale di

¹⁴ Per una descrizione e un'analisi quantitativa dei provvedimenti si vedano la [Memoria](#) del Presidente dell'UPB del 30 aprile 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 23/2020, l'[Audizione](#) del Presidente dell'UPB del 27 maggio 2020 sul DDL di conversione del DL 34/2020 e il [Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#) di inizio luglio.

¹⁵ Dati forniti da Mediocredito Centrale.

accantonamento risulta evidentemente più elevata per i finanziamenti fino a 30.000 euro, pari a quasi il 12 per cento a fronte del 9 per cento applicato agli altri finanziamenti¹⁶. Le risorse residue sul Fondo al 21 luglio 2020, a parità di condizioni (peso relativo dei prestiti fino a 30.000 euro rispetto agli altri, percentuali di garanzia e caratteristiche delle imprese richiedenti), potrebbero garantire ulteriori 25 miliardi di finanziamento.

A tale proposito, sulla base del contatore giornaliero disponibile sul sito dedicato al Fondo di garanzia dal MISE, si può osservare che il 24 luglio le domande sono arrivate a circa 900.000 con un finanziamento richiesto aggiuntivo di 11 miliardi rispetto a quello autorizzato al 21 luglio (+22,5 per cento) per la maggior parte concentrati sugli importi superiori a 30.000 euro¹⁷. Se l'intero ammontare aggiuntivo fosse autorizzato, utilizzando le percentuali medie finora registrate, si può stimare che le garanzie potrebbero essere aumentate di 9,4 miliardi con un ulteriore accantonamento di ben 0,88 miliardi (circa il 40 per cento delle risorse che erano ancora disponibili al 21 luglio). D'altra parte, tenuto conto che il meccanismo di concessione delle garanzie ha cominciato a funzionare speditamente solo negli ultimi due mesi e che le domande più recenti di finanziamento sembrano essere di importi in media più elevati di quelle precedenti, l'ammontare dei prestiti coperti da garanzia pubblica potrebbe ancora crescere. Si può quindi presumere la necessità di un rifinanziamento del Fondo di garanzia nei prossimi mesi per fare fronte alle ulteriori richieste da parte delle imprese che potrebbero giungere fino al 31 dicembre 2020.

Va inoltre considerato che, anche a parità di garanzie concesse, le esigenze di accantonamento al Fondo di garanzia potrebbero aumentare per effetto di un peggioramento del merito di credito delle imprese che hanno ottenuto le garanzie. Si ricorda infatti che il DL 23/2020 prevede che ai fini della definizione delle misure di accantonamento a titolo di coefficiente di rischio al momento della concessione della garanzia, la probabilità di inadempimento delle imprese è calcolata esclusivamente sulla base dei dati contenuti nel modulo economico-finanziario del modello di valutazione. Solo successivamente, con frequenza bimestrale, con riferimento all'insieme delle operazioni finanziarie ammesse alla garanzia, la consistenza degli accantonamenti prudenziali operati a valere sul Fondo può essere corretta in funzione del modulo andamentale basato sui dati di Centrale dei Rischi di Banca d'Italia, acquisiti dal Gestore del Fondo al momento della presentazione delle richieste di ammissione alla garanzia. Ne consegue che quest'ultimo potrebbe trovarsi nelle condizioni di dover aumentare gli

¹⁶ Si tratta di percentuali in media più elevate rispetto a quella applicata dal Fondo negli anni passati, pari a circa il 4 per cento. In particolare, per gli importi fino a 30.000 euro, con una più elevata probabilità di inadempimento legata alle modalità di erogazione, le percentuali di accantonamento variano in ragione del rapporto fatturato/finanziamento della singola impresa: da un minimo dell'8 per cento per un rapporto superiore a 11, a un massimo del 23,95 per cento per un rapporto fino a 4.

¹⁷ A tale proposito si può notare che l'andamento degli ultimi giorni sembra essere condizionato dalla richiesta di finanziamenti in media più elevati (500.000 euro) rispetto alla media del periodo precedente (316.000 euro).

accantonamenti al Fondo pur in assenza di un aumento delle garanzie concesse per effetto di una maggiore probabilità di inadempimento delle imprese.

Per quanto riguarda le scadenze fiscali, si può osservare che per il 2020 le imprese stanno già beneficiando della abolizione generalizzata del saldo riferito al 2019 e del primo acconto del 2020 dell'IRAP (3,9 miliardi di minore imposta) e, per le sole imprese più direttamente colpite dalla emergenza sanitaria, dell'esonero dal pagamento, per il 2020, della prima rata Imu e della TOSAP e della COSAP (0,4 miliardi). Inoltre, sono state finora previste delle sospensioni temporanee del pagamento di alcuni tributi che tuttavia verranno in buona misura versati entro la fine dell'anno. Il DL 9/2020, il DL 18/2020 e il DL 23/2020 hanno disposto sospensioni per alcuni mesi di versamenti di imposte e contributi per circa 27 miliardi. La sospensione concerne i versamenti relativi: alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati; a quelle d'acconto sui redditi di lavoro autonomo e sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari; alle trattenute per addizionali comunale e regionale all'Irpef; all'imposta sul valore aggiunto; ai contributi previdenziali e assistenziali nonché ai premi per l'assicurazione obbligatoria.

Il DL 34/2020 ha poi disposto la proroga dei termini di ripresa della riscossione dei versamenti sospesi: in particolare, è previsto che i versamenti vengano posticipati ed effettuati in unica soluzione entro il 16 settembre 2020, o al massimo in quattro rate mensili di pari importo a decorrere dalla stessa data. Nella Relazione tecnica del DL 34/2020 la stima dell'ammontare dei versamenti sospesi, anche sulla base di quanto già riscontrato *ex post* sui versamenti dei mesi di marzo e aprile 2020, è stata rivista al ribasso a 20,6 miliardi. In particolare, per i mesi di marzo e aprile, sulla base dei versamenti effettuati (era comunque prevista una adesione volontaria), sono stati registrati versamenti sospesi pari a 9,8 miliardi in luogo dei 17 miliardi circa originariamente stimati. Considerando che, analogamente, anche per le sospensioni stimate inizialmente per i mesi di maggio e giugno, circa 10 miliardi, potrebbe esserci un ridimensionamento, il valore effettivo delle sospensioni potrebbe anche essere inferiore ai 20,6 miliardi quantificati nella Relazione tecnica del DL 34/2020.

Un eventuale slittamento dei pagamenti al prossimo anno rende necessarie nuove risorse per compensare la perdita di gettito nel 2020.

3.3 Le misure in favore degli Enti territoriali

La Relazione al Parlamento fa riferimento alla necessità di sostenere gli Enti territoriali a causa delle loro minori entrate registrate negli ultimi mesi come conseguenza della crisi sanitaria con l'obiettivo di garantire i servizi pubblici anche a livello decentrato.

La stima delle minori entrate ancora da compensare (al netto dei risparmi di spesa e tenendo conto degli interventi di ristoro già attuati) è tuttora oggetto di valutazione da

parte dei tavoli di monitoraggio a cui concorrono il Governo e le associazioni degli Enti territoriali.

Alcune informazioni preliminari sono contenute, per gli Enti locali, nelle note metodologiche allegate ai decreti di riparto dei Fondi disposti dall'articolo 106 del DL 34/2020, recante una dotazione per gli Enti locali di 3,5 miliardi per il 2020, di cui 3 miliardi per i Comuni e 0,5 miliardi per le Province.

Per le Regioni, l'accordo sull'ammontare delle somme da attribuire con un prossimo provvedimento legislativo è stato raggiunto mediante separate intese con quelle a statuto ordinario (RSO) e quelle a statuto speciale (RSS). Tali intese erano anche finalizzate a definire il riparto del Fondo già previsto dall'art. 111 del DL 34/2020, che prevede una dotazione di 1,5 miliardi per il comparto delle Regioni e Province autonome.

Sulla base del quadro finanziario definito da tali documenti, l'ammontare delle risorse aggiuntive previste a ristoro dei bilanci degli Enti territoriali dovrebbe essere attorno a 4,4 miliardi, così ripartiti: 1,1 miliardi per i Comuni, 350-500 milioni per le Province, 1,2 miliardi per le RSO e 1,6 miliardi per le RSS. Tali importi non considerano il settore del trasporto pubblico locale (TPL), cui potrebbero essere destinate risorse aggiuntive.

Di seguito si illustrano le stime fornite dai citati documenti per ciascun comparto. Alla fine del paragrafo, viene inoltre fornito un aggiornamento sul grado di utilizzo degli interventi disposti in favore degli Enti territoriali per superare le crisi di liquidità e favorire il pagamento dei debiti commerciali.

Comuni

Le Note metodologiche prima ricordate forniscono un quadro sulla situazione finanziaria degli enti da cui emerge che l'ammontare delle minori entrate atteso per il 2020 (che sarà oggetto di più puntuale definizione nel tavolo di monitoraggio) risulta solo parzialmente compensato dagli interventi già disposti nel corso dell'anno.

La tabella 3.2 riepiloga le stime riguardanti il comparto dei Comuni. Secondo le indicazioni preliminari della Nota metodologica relativa ai Comuni, l'ammontare residuo delle risorse necessarie a ristorare per il 2020 i bilanci dei Comuni ammonterebbe a 1,1 miliardi complessivi.

Possono essere avanzate alcune considerazioni sulle stime contenute nella Nota metodologica.

Sotto l'aspetto della quantificazione, si segnala che nel DL 34/2020 sono stati disposti ulteriori interventi di ristoro rivolti ai Comuni che non vengono presi in considerazione nella Nota metodologica. Si tratta, in particolare, del trasferimento di 200 milioni in favore

dei Comuni della Zona rossa e dei trasferimenti di 500 milioni per il settore del TPL (tali ultimi trasferimenti sono gestiti dalle Regioni e assegnati ai comparti degli Enti locali sulla base della quota di loro competenza). Non considerando tali importi, vi potrebbe essere il rischio di una sovrastima delle compensazioni necessarie. Infatti, nelle stime della Nota metodologica le minori entrate dei Comuni includono anche quelle relative ai Comuni della Zona rossa e quelle risultanti dai minori incassi del TPL, benché soggette ad autonome fonti di ristoro.

Sul piano metodologico, le stime delle citate note metodologiche si basano solo in parte sulle informazioni disponibili nella banca dati Siope relative al primo semestre 2020 per diverse ragioni. Si tratta infatti di dati non sufficientemente consolidati per la presenza, in quelli di più recente acquisizione, di una quota di incassi da regolarizzare particolarmente elevata alla chiusura del semestre. Inoltre, sul lato delle entrate, il confronto con l'anno precedente risulta alterato dalla sospensione di scadenze di pagamento di tariffe e tributi disposta da molti Enti locali nel primo semestre del 2020. Oltre a ciò, i dati degli incassi per trasferimenti del primo semestre includono solo in parte gli effetti degli interventi già disposti dai provvedimenti approvati negli ultimi mesi, finalizzati a compensare parte delle minori entrate attese, in quanto essi non erano ancora stati interamente erogati al 30 giugno.

Inoltre, sul lato delle spese, oltre ai risparmi del primo semestre (nei settori dell'amministrazione generale e della scuola e servizi connessi, parzialmente compensati dai maggiori costi nel settore sociale) occorrerebbe considerare le maggiori spese che dovranno essere sostenute nel secondo semestre per la riattivazione dei servizi in conformità con le esigenze di distanziamento sociale.

Per tale complesso di ragioni, le stime risultano basate anche su elementi valutativi specifici. Si citano a titolo di esempio le scelte: 1) di non considerare gli andamenti del primo bimestre del 2020, tranne che nell'ipotesi in cui essi facciano registrare variazioni di segno negativo; 2) di considerare tutte le entrate tributarie ed extra tributarie e tutte le spese, senza circoscrivere la stima alla sola quota di entrate e spese destinata al finanziamento delle funzioni fondamentali; 3) di non considerare i risparmi derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui autonomamente operate dagli enti con Cassa depositi e prestiti o con le banche; 4) di rinviare, per il momento, la stima puntuale dei maggiori oneri che potranno derivare dall'adeguamento delle scuole e dei servizi connessi agli obblighi di distanziamento sociale, considerando forfettariamente solo il 30 per cento dei risparmi di spesa del primo semestre nei servizi a domanda individuale.

Province e Città metropolitane

Per le Province la metodologia adottata in sede di Nota metodologica di riparto del Fondo di cui all'art. 106 del DL 34/2020 è la medesima sopra descritta per i Comuni, basata sulla

stima della perdita di gettito sia tributaria che extra tributaria, ridotta dei risparmi di spesa valutati su base forfettaria e al netto dei ristori già disposti (tab. 3.3). Anche in questo caso le stime non devono ritenersi definitive.

In particolare, con riferimento ai risparmi di spesa, la stima per il 2020 ammonta a 23 milioni, di cui 13 per le funzioni generali e 10 per il settore dell'istruzione, per effetto della chiusura anticipata dell'anno scolastico. Tale ultima stima non considera i maggiori oneri che potranno emergere in sede di riapertura dell'anno scolastico per l'adeguamento delle strutture a quanto previsto dai protocolli di sicurezza sanitaria.

Tuttavia, le minori entrate tributarie ed extra tributarie risultano stimate tra 850 milioni e 1 miliardo e sono ascrivibili principalmente ai tributi relativi al settore automobilistico.

In particolare, l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), il cui gettito 2019 è stimato in 1.756 milioni (incluso le province delle RSO e delle RSS insulari), è prevista in calo di 454,4 milioni (526,8 in uno scenario più pessimistico). L'imposta sulle assicurazioni RC auto, il cui gettito 2019 è valutato in 2.095 milioni, è stimata in calo nel 2020 per 244 milioni (314 in uno scenario più pessimistico). Considerando percentuali differenziate di riduzione per le altre entrate tributarie ed extra tributarie, il cui gettito nel 2019 è risultato pari a 875 milioni, si perviene alla menzionata stima complessiva compresa tra 850 milioni e 1 miliardo.

A fronte delle minori entrate al netto dei risparmi di spesa, il ristoro già previsto dal Fondo di cui all'art. 106 del DL 34/2020 ammonta a 500 milioni, per cui gli oneri aggiuntivi da finanziare con i prossimi provvedimenti legislativi possono cifrarsi, presumibilmente, in un ammontare compreso tra 350 e 500 milioni.

Regioni e Province autonome

Per quanto riguarda il comparto regionale, nella tabella 3.4 sono riepilogati gli esiti delle intese sancite, separatamente, tra lo Stato e le RSO e tra lo Stato e le RSS. Le intese raggiunte prevedono di attribuire con un prossimo provvedimento legislativo al comparto regionale un ammontare complessivo di risorse pari a 2,8 miliardi, di cui 1,2 miliardi alle RSO e 1,6 miliardi alle RSS. Nelle medesime intese è stato definito il criterio di riparto del fondo di 1,5 miliardi già previsto dall'art. 111 del DL 34/2020 a favore delle Regioni, prevedendo che un terzo di tale importo sia attribuito alle RSO e due terzi alle RSS.

Non sono specificati i criteri alla base del riparto delle risorse tra RSO e RSS, ma la prevalenza della quota attribuita a queste ultime sembra riferibile a diverse ragioni, tra cui le più elevate compartecipazioni delle RSS al gettito dei tributi erariali (con conseguente maggiore incidenza delle perdite), il diverso sistema di garanzia statale a fronte del livello delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale e le maggiori competenze delle RSS in materia di finanziamento delle Amministrazioni comunali e provinciali.

La stima delle minori entrate prende in considerazione soltanto quelle di natura tributaria, con esclusione quindi delle entrate tariffarie, tra cui in particolare quella relativa al TPL soggetta ad autonoma regolazione mediante trasferimenti specifici. Il DL 34/2020 ha già

stanziato per il TPL 500 milioni. Tuttavia, vi è la possibilità che nei prossimi provvedimenti legislativi debbano essere stanziati ulteriori risorse per tale finalità.

Per quanto riguarda le RSO, la stima della perdita complessiva di gettito tributario (-1.928 milioni) considera circa il 10 per cento delle entrate riscosse in via ordinaria¹⁸ (-995 milioni) e circa il 50 per cento di quelle derivanti da recupero dell'evasione (-951 milioni), la cui marcata flessione deriva dalla temporanea sospensione dell'attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate. Sono inoltre stimati risparmi netti di spesa di importo contenuto (17 milioni).

A fronte di tale perdita complessiva di gettito, l'accordo tiene conto dei ristori già disposti a carico dello Stato con il DL 34/2020, rappresentati principalmente da un rimborso delle minori entrate IRAP (228 milioni) e dalla quota di competenza delle RSO del Fondo per le regioni (500 milioni).

Viene conseguentemente definito in 1.200 milioni l'ammontare delle compensazioni che dovranno essere attribuite alle RSO in un prossimo provvedimento legislativo. Di tale ammontare, la quota finalizzata a compensare la riduzione di entrate per recupero dell'evasione (951 milioni) è attribuita alle Regioni a titolo di anticipazione. Tale ammontare andrà rimborsato dalle RSO allo Stato nei prossimi anni, a decorrere dal 2021, in misura corrispondente ai maggiori versamenti che verranno a tale titolo attribuiti alle Regioni da parte dell'Agenzia delle entrate rispetto alla media del triennio 2017-19 e, in ogni caso, per un importo non inferiore a 50 milioni annui (sulla base di tale rata il rimborso integrale avverrebbe in 19 anni).

Per quanto riguarda le RSS, l'accordo specifica che esso riguarda tutte le entrate a eccezione dei ristori previsti dagli articoli 24 e 200 del DL 34/2020 relativi, rispettivamente, alle minori entrate IRAP (che sono invece considerate nell'accordo con le RSO) e a quelle relative al TPL, per le quali, quindi, potrebbero determinarsi oneri aggiuntivi. Complessivamente viene stimata una perdita di gettito di 2,6 miliardi, di cui 1 miliardo già compensato a valere sul fondo per le Regioni di cui all'art. 111 del DL 34/2020 e 1,6 miliardi ancora da compensare in un prossimo provvedimento legislativo. L'intero ammontare verrà corrisposto a fondo perduto, mentre – come dicevamo in precedenza – per le RSO la quota corrispondente al minor gettito da recupero di evasione fiscale verrà corrisposta a titolo di anticipazione. Deve ritenersi pertanto che le stime riguardanti le RSS non considerino il minor gettito da attività di recupero dell'evasione, ma l'accordo non fornisce informazioni al riguardo.

Le anticipazioni per i debiti commerciali

¹⁸ Al lordo delle manovre sanitarie e al netto delle rettifiche inerenti i fondi perequativi e i tributi compartecipati.

Al fine di sostenere gli Enti territoriali a superare le crisi di liquidità e a favorire il pagamento dei debiti commerciali, il DL 34/2020 aveva previsto un fondo per l'erogazione di anticipazioni di liquidità da richiedere tra il 15 giugno e il 7 luglio e utilizzare entro 30 giorni dall'erogazione. Dei 12 miliardi complessivamente stanziati, la quota destinata agli Enti locali ammontava a 6,5 miliardi, mentre 1,5 miliardi erano destinati alle Regioni e Province autonome e 4 miliardi alle ASL.

Da informazioni acquisite presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, risulta tuttavia che gli enti abbiano richiesto complessivamente circa 2 miliardi, riferibili quasi esclusivamente ai Comuni (solo due Regioni hanno formulato delle richieste, mentre nessuna è pervenuta dalle ASL). I motivi di una richiesta inferiore di 10 miliardi rispetto allo stanziamento possono essere vari, ad esempio:

- un tempo ridotto per formulare la richiesta di anticipazione (3 settimane), con termini ravvicinati rispetto all'entrata in vigore del provvedimento¹⁹;
- la concomitanza dei termini per la richiesta delle anticipazioni con quelli definiti dalla CDP per richiedere la rinegoziazione dei mutui degli Enti locali. È presumibile infatti che gli Enti (in particolare i Comuni) abbiano dato la precedenza alle pratiche per tali rinegoziazioni, operazioni molto più appetibili delle anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali, in quanto suscettibili di liberare spazi per nuovi impegni di spesa (mentre le anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali non consentono tale possibilità);
- la concomitante disponibilità per le ASL di liquidità aggiuntiva derivante da un altro intervento legislativo, parimenti previsto nel DL 34/2020, che ha anticipato le erogazioni in loro favore a valere sugli importi che di norma vengono attribuiti in sede di gestione dei residui negli anni successivi a quello di competenza;
- la possibile aspettativa da parte degli Enti, basata sull'esperienza del passato, di una proroga a fine anno dei termini di decorrenza dei presidi sanzionatori a carico degli Enti che non rispettano i tempi di pagamento. Tali presidi, rappresentati dall'obbligo di accantonamenti aggiuntivi a un fondo di garanzia per il pagamento dei debiti commerciali, non hanno infatti finora trovato applicazione;
- in ultimo non va sottovalutata l'eventualità che lo scarso tiraggio delle anticipazioni possa essere indicativo di una possibile sovrastima dello *stock* di debiti commerciali esigibili a fine 2019²⁰, soggetti a un ritardo di pagamento superiore a quello fisiologico²¹ e rimasti ancora da pagare a luglio 2020.

4. Next Generation EU

4.1 Next Generation EU dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020

Il 27 maggio scorso, la Commissione europea ha presentato "Il piano per la ripresa dell'Europa" per far fronte alle ripercussioni economiche e sociali della pandemia di

¹⁹ Tale tempistica era stata presumibilmente definita in previsione di una diversa data di emanazione del decreto-legge, anticipata rispetto a quella effettiva. Non risulta peraltro che la norma sia stata oggetto di richieste di proroga in sede di conversione.

²⁰ Ovvero giunti a scadenza e non soggetti a contenzioso tra le parti.

²¹ Ovvero esigibili da oltre 30 giorni (60 per il settore della sanità).

COVID-19. Infatti, nella Comunicazione “Il bilancio della UE come motore del piano per la ripresa europea”, la Commissione europea ha evidenziato la necessità di un elevato livello di investimenti sia pubblici che privati per colmare l’attuale carenza, che viene stimata dalla stessa Commissione pari ad almeno 1.500 miliardi nel 2020-21.

Il piano si fonda sull’idea di sfruttare il bilancio della UE per mobilitare tali investimenti, articolando la proposta attorno a due cardini²²:

1. il programma di rilancio *Next generation EU (NGEU)*, il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare le risorse a livello della UE su base temporanea, per un ammontare pari a 750 miliardi a prezzi costanti 2018 (a prezzi correnti la dotazione è stimata in 809 miliardi). Tali risorse, reperite sui mercati, verrebbero convogliate agli Stati membri tramite i programmi della UE, per sostenere misure urgenti per rilanciare l’economia e favorire una crescita sostenibile;
2. il bilancio pluriennale della UE, ovvero il Quadro finanziario pluriennale 2021-27 (QFP) dove è prevista la creazione di nuovi strumenti e il potenziamento rispetto al QFP precedente di programmi chiave. Sono state altresì presentate alcune proposte di emendamento del QFP 2014-2020 ancora in vigore per mettere a disposizione, già per l’anno 2020, 11,5 miliardi di finanziamenti aggiuntivi.

L’accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 17-21 luglio scorso ha confermato l’istituzione del *Next generation EU*. Le risorse di tale strumento, come detto, andranno ad aggiungersi a quelle, ordinarie, previste dalla proposta di QFP 2021-27 (1.074 miliardi). Rispetto alla proposta di *NGEU* formulata a maggio dalla Commissione europea, la dimensione finanziaria complessiva resta invariata (750 miliardi complessivi, a prezzi 2018), ma cambia la ripartizione delle risorse tra i vari interventi.

Tali somme saranno raccolte tramite l’emissione di debito (con scadenze da tre a trenta anni) da parte della UE, da articolare in base al piano delle erogazioni previsto e da concludere entro il 2026; il percorso di restituzione del debito contratto, attraverso risorse che la UE raccoglierà dagli Stati membri mediante contributi e nuovi strumenti tributari, dovrebbe iniziare invece dal 2028 e concludersi entro il 2058, secondo la proposta iniziale della Commissione europea. Le risorse raccolte sul mercato andranno ai paesi sotto forma di trasferimenti per un totale di 390 miliardi e di prestiti per 360 miliardi; esse dovranno essere impegnate entro il 2023, mentre i pagamenti associati possono avvenire entro il 2028.

NGEU è un pacchetto di varie iniziative, che prevedono stanziamenti su diversi programmi in funzione delle diverse finalità da perseguire. L’iniziativa di gran lunga di maggior rilievo è la costituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience fund*,

²² Per maggiori dettagli sulla proposta di maggio della Commissione europea, si veda UPB (2020), *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020*.

RRF), con una dotazione di 672,5 miliardi, di cui 312,5 miliardi sotto forma di trasferimenti e 360 miliardi sotto forma di prestiti. La componente di prestiti verrà erogata interamente attraverso questo strumento.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse tra Stati membri, i prestiti non potranno eccedere il 6,8 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) del paese beneficiario. Sulla base del RNL previsto nel 2020, per l'Italia ciò equivarrebbe a un ammontare di prestiti pari a oltre 120 miliardi. Tuttavia, le risorse complessive stanziare non sono sufficienti a garantire a tutti gli Stati membri l'ammontare massimo di prestiti coerente con il criterio del RNL: infatti, il 6,8 per cento del RNL della UE previsto per il 2020 equivale a quasi 900 miliardi. Sottostante alla proposta c'è quindi l'assunzione che solo un numero limitato di paesi avrà interesse – presumibilmente in termini di costo di finanziamento – a utilizzare nella misura massima consentita tale strumento.

Per quanto riguarda i trasferimenti, invece, i 312,5 miliardi dell'RRF dovranno essere assegnati, per il 70 per cento nel biennio 2021-22 e per la parte restante nel 2023, in base a due chiavi di allocazione leggermente diverse. Per il 2021-22, si applica la metodologia proposta a maggio dalla Commissione europea, che considera l'inverso del PIL *pro capite* 2019 (rapportato alla media UE), la quota di popolazione nel 2019 (rispetto al totale UE) e il tasso di disoccupazione medio del periodo 2015-19 (rispetto alla media UE). Per la ripartizione delle somme per il 2023, le Conclusioni del Consiglio europeo prevedono che il criterio del tasso di disoccupazione sia sostituito da quello della caduta di PIL reale osservata nel 2020 rispetto all'anno precedente e, cumulativamente (sempre rispetto al 2019) nel 2021. Ciò dovrebbe avere come conseguenza che una quota più elevata di trasferimenti andrà ai paesi dove l'impatto economico della pandemia è stato più elevato. Inoltre, per evitare l'eccessiva concentrazione delle risorse, si prevedono diversi tetti al valore assunto dagli indicatori utilizzati.

Un altro strumento del pacchetto è *ReactEU* (47,5 miliardi di trasferimenti). In base a quanto si evince dalla documentazione presentata a maggio dalla Commissione europea, l'allocazione per paese di tali risorse verrebbe condotta sulla base di un chiave piuttosto complessa, basata anch'essa su molteplici indicatori e sulla loro evoluzione nel tempo. L'indicatore più importante è il contributo di ciascuno Stato membro alla caduta del PIL complessivo della UE; si utilizzano inoltre il tasso di disoccupazione – totale e giovanile – misurati in due diversi anni futuri (per l'attribuzione delle risorse 2021 e 2022, rispettivamente). Infine, al fine di rafforzare gli effetti redistributivi dello strumento, si applica un articolato sistema di tetti e vincoli di esclusione, accompagnato da un meccanismo di riallocazione dei "resti" da questi determinati.

Per quanto riguarda i dati non ancora disponibili, l'ipotesi di ripartizione di tabella 4.1 utilizza le *summer forecast 2020* della Commissione europea per il PIL e si basa sulla stima di una relazione lineare tra crescita reale e disoccupazione per prevedere i valori di quest'ultimo indicatore nei periodi di riferimento (futuri) indicati dalle proposte di regolamento.

Per quanto riguarda gli strumenti di dimensioni minori, la quota della caduta di PIL calcolata per l'allocazione di *ReactEU* viene utilizzata anche per la ripartizione dei trasferimenti di *InvestEU* (5,6 miliardi), congiuntamente con il livello di debito relativo (media 2019-2021 delle previsioni della Commissione europea) di ciascuno Stato membro rispetto alla media UE. In mancanza di specifici dettagli sui criteri di riparto, per l'allocazione degli stanziamenti previsti sul Fondo per la transizione giusta (JTF, 10 miliardi) e sul Fondo per lo sviluppo rurale (EAFRD, 7,5 miliardi) le stime utilizzano, rispettivamente, le quote calcolate dalla Commissione a livello tecnico nella documentazione pubblicata a maggio²³ e i valori desumibili – per questo specifico programma – dalla proposta del 2018 della Commissione relativa al QFP 2021-27. Infine, per le risorse più limitate sui due strumenti restanti (5 miliardi di trasferimenti riferibili al programma Orizzonte Europa e 1,9 miliardi al programma *RescEU*) si utilizzano chiavi basate, rispettivamente, su dati storici e sul RNL (previsione della Commissione europea per il 2021).

Come si evince dalla tabella 4.1, in base alle ipotesi adottate e alle informazioni al momento disponibili circa le metodologie con cui verranno allocate le risorse tra gli Stati membri, l'Italia potrebbe ottenere trasferimenti da *NGEU* per un massimo complessivo di 87 miliardi circa (a prezzi 2018) dal 2021 al 2027, considerando gli stanziamenti indicati dalle Conclusioni del Consiglio europeo per i vari programmi.

Questa stima supera di circa 6 miliardi la quantificazione citata dal Presidente del Consiglio nell'informativa al Parlamento.²⁴ Le differenze tra le due stime sono presumibilmente da ricondurre alle diverse ipotesi adottate o alle diverse fonti utilizzate per le chiavi di ripartizione degli strumenti dove l'informazione risulta più limitata.

In particolare, focalizzando l'attenzione sui programmi di importo più elevato, si possono stimare in circa 73 miliardi (a prezzi 2018) i trasferimenti dal RRF complessivamente ottenibili dall'Italia. Come specificato al punto A.17 delle Conclusioni del Consiglio europeo, nell'ambito di tale strumento l'UE verserebbe nel 2021 una quota di prefinanziamento pari al 10 per cento dell'importo accordato (quindi per l'Italia l'anticipo potrebbe essere di circa 7 miliardi), mentre la parte restante delle spese andrebbe inizialmente sostenuta da ciascuno Stato membro, per poi passare attraverso le fasi di certificazione e rimborso che già caratterizzano la gestione finanziaria di vari fondi strutturali della UE. Per quanto riguarda invece lo strumento *ReactEU*, le risorse che potrebbero essere trasferite all'Italia sono stimate pari a circa 10 miliardi (a prezzi 2018).

A fronte di questa stima della quota massima di trasferimenti lordi che l'Italia potrebbe ricevere, per arrivare a definire il beneficio/costo netto derivante dall'attivazione di *NGEU* devono essere valutati gli oneri di rimborso che ricadranno a carico di ciascuno Stato membro negli anni successivi. Una quantificazione relativamente precisa di tali oneri richiederebbe in primo luogo un quadro chiaro sulle forme di copertura dei rimborsi e, in

²³ Si veda: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3pillars_factsheet.pdf

²⁴ Anche altri numeri citati nell'informativa richiedono una verifica. Ad esempio, si indica in 8,4 miliardi la dotazione del programma *InvestEU*, che invece le Conclusioni del Consiglio europeo fissano a 5,6 miliardi.

secondo luogo, di previsioni a lungo termine sulle principali variabili macroeconomiche e delle basi imponibili.

Infatti, le Conclusioni del Consiglio europeo stabiliscono che *“la nuova attività di assunzione netta di prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026”* (punto A.5) e che *“il calendario dei rimborsi è fissato, secondo il principio della sana gestione finanziaria, in modo da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058”* (punto A.7); si tratta quindi di un lasso di tempo molto lungo, che rende particolarmente incerta la stima del valore attuale delle somme che ogni Stato membro dovrà versare.

Inoltre, aspetto ancora più rilevante per formulare una stima dei contributi, le conclusioni del Consiglio europeo confermano l'intenzione di individuare, nel prossimo settennato, nuove risorse proprie da destinare al rimborso delle risorse prese a prestito per il finanziamento di *NGEU*.

Come è noto, il bilancio “ordinario” della UE è soggetto al vincolo del pareggio (le entrate annuali devono coprire completamente le spese annuali) ed è finanziato per la quasi totalità (99 per cento circa, mediamente) attraverso le cosiddette “risorse proprie”. Queste sono, a loro volta, composte da: i) *risorse proprie tradizionali* (dazi doganali, dazi agricoli e contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio), che costituiscono circa il 15 per cento delle risorse proprie; ii) *risorsa propria basata sull'IVA*, che trasferisce alla UE una parte del gettito derivante da tale imposta che rappresenta circa il 12 per cento delle entrate proprie; iii) *risorsa propria basata sul RNL*, che consiste in un contributo proporzionale al reddito nazionale di ciascuno Stato membro ed è quantificato in misura sufficiente a coprire la spesa che attualmente garantisce oltre il 70 per cento delle risorse proprie; iv) *altre entrate e saldo riportato dall'anno precedente*, che di norma rappresentano una parte piuttosto esigua delle risorse complessive (ricomprendono, ad esempio, le imposte sulle retribuzioni del personale della UE).

Fino al QFP 2014-2020 era previsto che il totale delle spese del bilancio UE (quindi dei contributi versati dagli Stati membri) non potesse superare l'1,2 per cento del RNL della UE ed erano presenti diversi correttivi ai contributi di alcuni paesi (*rebates*). Ad esempio, il contributo basato sul RNL è stato ridotto in somma fissa per la Danimarca (130 milioni annui), i Paesi Bassi (695 milioni) e la Svezia (185 milioni); per il periodo 2014-16 tale riduzione ha riguardato anche l'Austria (30 milioni nel 2014, 20 milioni nel 2015 e 10 milioni nel 2016). In conseguenza dell'uscita del Regno Unito dalla UE e in un'ottica di complessiva revisione dei meccanismi di finanziamento del bilancio UE, nelle discussioni relative alla predisposizione del QFP 2021-27, a maggio 2018 la Commissione europea aveva proposto un aumento del tetto complessivo dei contributi all'1,29 per cento del RNL della UE, una graduale eliminazione delle attuali correzioni su un periodo di cinque anni e una riduzione dal 20 al 10 per cento della quota di entrate doganali che gli Stati membri trattengono. Si proponeva, inoltre, una semplificazione della risorsa IVA e l'introduzione di un paniere di nuove risorse proprie. Tuttavia, i negoziati successivi e, da ultimo, quello del Consiglio europeo del 17-21 luglio hanno avuto come conseguenza di arrivare a un quadro diverso da quello auspicato inizialmente dalla Commissione europea. In particolare, il QFP 2021-27 concede agli Stati membri di trattenere una quota maggiore (25 per cento) delle risorse proprie tradizionali a compensazione dei costi di riscossione e incrementa i *rebates* sulla risorsa basata sul RNL a favore di Danimarca (377 milioni annui), Germania (3.671 milioni), Paesi Bassi (1.921 milioni), Austria (565 milioni) e Svezia (1.069 milioni).

Le Conclusioni del Consiglio europeo annunciano l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2021, di un contributo proporzionale alla produzione di rifiuti da imballi non riciclabili in plastica e danno mandato alla Commissione europea di avanzare, nel primo semestre

2021, proposte relative a un meccanismo di *carbon border adjustment* (dazi alle importazioni finalizzati alla penalizzazione dei paesi che non prevedono meccanismi efficaci di contenimento delle emissioni) e a un prelievo sull'economia digitale (*digital tax*), con l'obiettivo di arrivare a una loro effettiva introduzione entro l'inizio del 2023. La Commissione europea viene inoltre invitata a presentare una proposta di revisione dell'*Emission trading scheme (ETS)* – che potrebbe essere esteso anche al trasporto aereo e marittimo – e si prospetta la possibilità di introdurre una imposta sulle transazioni finanziarie a livello della UE. Il tetto agli stanziamenti del bilancio UE viene fissato all'1,4 per cento del RNL della UE. Inoltre, i punti A.9 e A.10 prevedono che, al solo scopo di coprire le esigenze di cassa derivanti dal rimborso dei prestiti legati a *NGEU*, il prelievo massimo possa – fino alla cessazione dei rimborsi e comunque non oltre il 2058 – arrivare temporaneamente al 2 per cento del RNL. Tuttavia, l'ulteriore margine di 0,6 punti percentuali annui potrà essere sollecitato solo in circostanze che verranno specificate nella Decisione del Consiglio relativa alle risorse proprie, qualora non si dimostrasse sufficiente una gestione della liquidità che può anche avvalersi di prestiti a breve termine. Il ricorso a tale margine in un determinato anno dovrà essere peraltro compensato negli anni successivi.

È chiaro, quindi, che l'effettiva contribuzione di ciascuno Stato membro dipenderà in maniera cruciale da quali nuove entrate proprie saranno introdotte nei prossimi anni, quindi dalla distribuzione delle rispettive basi imponibili e da eventuali meccanismi correttivi simili a quelli oggi esistenti. In mancanza di tali elementi, in tabella 4.1 viene proposta come semplice riferimento una stima “meccanica” dei contributi che ciascun paese potrebbe dover versare negli anni a venire, basata sulla quota media delle entrate del bilancio UE-27 garantita dai vari Stati membri dal 2014 al 2018 (ovvero, dall'inizio del QFP 2014-2020 all'ultimo esercizio per cui sono attualmente disponibili dati di consuntivo). Tale quota viene utilizzata per attribuire a ogni paese una parte del totale delle risorse da rimborsare, ipotizzando che la UE si indebiti a tassi simili a quelli attualmente riferibili ai titoli emessi dal Meccanismo europeo di stabilità. Il totale dei rimborsi a carico di ciascun paese viene poi attualizzato (al 2018) in base ad un tasso di interesse specifico per ciascun paese.

Il beneficio netto per ogni Stato membro è definito come la differenza tra il totale dei trasferimenti ricevibili nell'ambito di *NGEU* e il contributo al rimborso del debito UE necessario per il suo finanziamento, calcolato come appena descritto.

Con queste ipotesi, per l'Italia il beneficio netto sarebbe pari a oltre 46 miliardi (a prezzi 2018), ovvero a circa il 2,6 per cento del PIL del 2019 (a prezzi 2018). In termini nominali, tale beneficio netto sarebbe il più elevato tra i paesi della UE.

Il beneficio netto sarebbe molto simile in termini nominali per la Spagna, il che implica che in rapporto al PIL esso risulti significativamente maggiore (pari a oltre il 3,7 per cento). Anche Portogallo e Grecia avrebbero un beneficio netto rilevante (rispettivamente, il 5,3 e l'8,4 per cento del proprio PIL), così come la gran parte dei paesi dell'Europa centro-

orientale. Lo strumento nel suo complesso rappresenterebbe, invece, un costo netto anzitutto per Germania (-2,4 per cento del PIL), Olanda (-2,4 per cento) e Francia (-1,2 per cento).

È importante notare, infine, che per tutti i paesi il vantaggio di *NGEU* risiede sulla tempistica dei trasferimenti in entrata e in uscita (fig. 4.1). Infatti, i trasferimenti in entrata avranno luogo nel periodo 2021-27 coerentemente con la necessità di dare una risposta immediata alle conseguenze economiche e sociali della pandemia. Al contrario, i trasferimenti in uscita saranno presumibilmente a regime solo dal 2028. Ciò significa che nel periodo 2021-27 i trasferimenti netti dovrebbero essere positivi e verrebbero finanziati attraverso passività della UE, quindi di *rating* elevato e costo di finanziamento relativamente modesto.

4.2 *Ambiti di intervento dei Piani di ripresa e resilienza e il PNR italiano*

Come ricordato in precedenza, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) rappresenta la novità più importante dello strumento *Next Generation EU (NGEU)* proposto dalla Commissione europea nel maggio scorso.

L'obiettivo del Dispositivo è quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento agli *shock* degli Stati membri, attraverso riforme e investimenti, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale, mirate a realizzare un'Europa climaticamente neutra entro il 2050²⁵. I settori di intervento sono l'ambito sociale, l'occupazione, le competenze professionali, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, la salute, il contesto imprenditoriale, la pubblica Amministrazione e il settore finanziario.

L'erogazione dei fondi è subordinata alla preparazione da parte degli Stati membri di Piani nazionali di ripresa e resilienza che definiscano un programma coerente di riforme e investimenti pubblici per gli anni successivi, con evidenziazione di *target* intermedi e finali delle riforme e degli investimenti. I progetti di investimento devono essere completati entro sette anni e le riforme entro quattro anni dall'adozione della decisione di concedere il sostegno allo Stato membro. Il Consiglio europeo ha specificato che i Piani nazionali devono definire il programma di riforme e investimenti dello Stato membro per il periodo 2021-23, e che essi saranno riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022 per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023.

I Piani nazionali di ripresa e resilienza devono essere coerenti con le priorità individuate nel contesto del Semestre europeo, tra cui le Raccomandazioni specifiche per paese, i Programmi nazionali di riforma, i Piani nazionali per l'energia e il clima, i Piani per una

²⁵ Commissione europea (2020), "Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza", COM (2020) 408 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

transizione giusta, gli Accordi di partenariato e i Programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione. Essi devono includere misure volte ad affrontare le sfide cui si confrontano gli Stati membri per quanto riguarda le transizioni verde e digitale, favorendo pertanto un percorso di ripresa sostenibile.

Gli Stati membri hanno la possibilità di presentare Piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione europea entro il 30 aprile. Essi devono costituire un allegato al rispettivo Programma nazionale di riforma; gli Stati possono anche presentare anticipatamente un progetto di Piano, insieme con il Documento programmatico di bilancio (DPB) entro il 15 ottobre.

Alla Commissione europea spetta il compito di valutare, entro due mesi, ciascun Piano presentato in base a criteri trasparenti, valutando se: 1) il Piano è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace le sfide individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per paese rivolte allo Stato membro interessato o in altri documenti adottati ufficialmente dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo; 2) il Piano prevede misure che contribuiscono efficacemente alle transizioni verde e digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono; 3) il Piano è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato; 4) il Piano è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro, attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi e contribuire a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale; 5) la motivazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano è ragionevole e plausibile, ed è commisurata all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione; 6) il Piano prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti; 7) le modalità proposte dagli Stati membri interessati sono tali da garantire un'attuazione efficace del Piano, con il calendario e i *target* intermedi e finali previsti, e i relativi indicatori.

Il regolamento istituisce un sistema di *rating* (A, B, C) per la valutazione delle proposte²⁶. Nessun contributo finanziario sarà assegnato allo Stato membro se il Piano presentato non soddisfa i criteri di valutazione.

Il Consiglio europeo è intervenuto per rafforzare l'ancoraggio dei Piani nazionali di ripresa alle Raccomandazioni specifiche per paese e alle priorità dell'Unione (transizione verde e digitale). Infatti, il Consiglio europeo ha stabilito che, nella valutazione dei Piani, il punteggio più alto (*rating* A) deve essere ottenuto con riferimento al criterio della coerenza con le Raccomandazioni specifiche per paese, nonché del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Esso ha stabilito anche che l'effettivo contributo alla

²⁶ Commissione europea (2020), "ANNEXES to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility", COM (2020) 408 final/3, ANNEXES 1 to 3. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-408-F3-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva.

Le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione all'Italia

Alla luce della richiesta coerenza del Piano di ripresa con le Raccomandazioni specifiche per paese, è utile ricordare i settori di intervento e le misure raccomandate dal Consiglio dell'Unione all'Italia negli ultimi anni.

Occorre osservare preliminarmente che le Raccomandazioni adottate dal Consiglio il 20 luglio scorso²⁷, pur concentrandosi sulle modalità per fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19 e agevolare la ripresa economica nel 2020-21, fanno esplicito riferimento alle Raccomandazioni adottate nel 2019, che riguardavano riforme che sono considerate dalle istituzioni europee essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine. Il Consiglio dell'Unione ritiene che esse restino pertinenti e che, pertanto, continuino a essere monitorate durante tutto il Semestre europeo del prossimo anno, in particolare per quanto riguarda le politiche economiche connesse agli investimenti. Inoltre, le Raccomandazioni specifiche del 2019 devono essere prese in considerazione ai fini della programmazione strategica dei finanziamenti della politica di coesione dopo il 2020, anche per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa²⁸.

Le Raccomandazioni adottate il 20 luglio scorso, oltre a quelle generali sugli obiettivi di bilancio, individuano per quest'anno e il prossimo le seguenti aree di intervento: a) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario; b) fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati; c) attenuare l'impatto della crisi COVID-19 sull'occupazione; d) rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali; e) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale; f) anticipare i progetti di investimento pubblici e promuovere gli investimenti privati; g) concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale; h) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica Amministrazione.

L'anno precedente, il Consiglio dell'Unione, per il biennio 2019-2020, aveva raccomandato²⁹, *inter alia*, di: a) ridurre la pressione fiscale sul lavoro, in particolare

²⁷ Commissione europea (2020), "Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia", COM (2020) 512 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN>

²⁸ Si veda il paragrafo 25 del testo delle Raccomandazioni del 2020.

²⁹ Commissione europea (2019), "Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia", COM (2019) 512 final.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10165-2019-INIT/it/pdf>

riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali; b) contrastare l'evasione fiscale e il lavoro sommerso; c) attuare pienamente le passate riforme pensionistiche, al fine di creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita; d) sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; e) migliorare i risultati scolastici; f) incentrare la politica degli investimenti su quelli in ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; g) migliorare l'efficienza della pubblica Amministrazione; h) ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio; i) migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione, riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali; l) favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche e continuare a ridurre i crediti in sofferenza.

Guardando al complesso delle Raccomandazioni degli ultimi due anni nonché a quelle degli anni precedenti, si può osservare che alcune raccomandazioni si ripetono in modo pressoché costante. Ciò in particolare è vero per le aree della giustizia, della pubblica Amministrazione e degli investimenti pubblici. Questo è in parte dovuto all'importanza che la Commissione europea attribuisce a questi settori di intervento; tuttavia, è anche indice del fatto che nel corso degli anni la Commissione non ha registrato progressi sufficienti. Il prossimo Piano di ripresa e resilienza italiano potrà presumibilmente considerare con particolare attenzione tali aree di intervento. È anche interessante notare le novità delle Raccomandazioni adottate lo scorso 20 luglio alla luce delle nuove priorità rese evidenti dalla pandemia, prima di tutto le raccomandazioni a intervenire su settori come quello della sanità, ma anche di sostenere il mercato del lavoro per attenuare l'impatto della pandemia sull'occupazione.

Il PNR 2020 e le linee essenziali del Piano di ripresa e resilienza

Il Governo ha annunciato nel PNR 2020 che intende pubblicare il proprio Piano di ripresa già nel prossimo settembre, congiuntamente alla NADEF, e di inoltrarlo successivamente alla Commissione europea per la scadenza di metà ottobre con il DPB.

Nel PNR il Governo ha annunciato le linee del Piano, che si baserà su un aumento degli investimenti, su un incremento della spesa per ricerca, istruzione, innovazione e digitalizzazione e su riforme mirate a incrementare la crescita potenziale, la competitività, l'equità e la sostenibilità sociale e ambientale. Le misure incluse nel Piano saranno volte ad attuare la transizione verde e digitale, favorendo la digitalizzazione delle imprese e della pubblica Amministrazione, la riconversione energetica del sistema produttivo, l'economia circolare e la protezione dell'ambiente.

Più in particolare, l'obiettivo prioritario del Piano sarà di incrementare in modo significativo gli investimenti pubblici. Aggiungendo a fondi già previsti nel bilancio pluriennale dello Stato il sostegno europeo, in particolare la componente dei trasferimenti, il Governo ritiene che sarà possibile incrementare, nei prossimi quattro

anni, il livello degli investimenti pubblici di almeno un punto percentuale in rapporto al PIL rispetto al valore del 2019 (2,3 per cento).

Gli investimenti pubblici riguarderanno le infrastrutture di telecomunicazione e di trasporto, quelle per l'energia e l'acqua, la mitigazione del rischio sismico e idrogeologico, la ricerca e sviluppo. Il Governo annuncia, inoltre, interventi per il rilancio di filiere e settori produttivi, quali la sanità e la farmaceutica, il turismo e i trasporti, le costruzioni, la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione di energia, la meccanica avanzata e la robotica, la siderurgia, l'auto e la componentistica, l'industria culturale.

Per quanto riguarda le riforme, vengono annunciati interventi nel campo della giustizia civile e penale, dell'istruzione, delle politiche del lavoro e del fisco.

Nel complesso, si può osservare, in primo luogo, come il PNR elenchi un vasto programma di interventi settoriali, non dissimile da quelli contenuti nei precedenti PNR. Questo può in parte riflettere il fatto che le raccomandazioni della UE, soprattutto se considerate complessivamente quelle dello scorso e di quest'anno, indicano anch'esse un vasto programma di interventi e riforme ritenute importanti per l'Italia. Tuttavia, il PNR di quest'anno avrebbe potuto essere l'occasione per l'individuazione delle priorità strategiche sulla base delle quali predisporre in autunno il Piano di ripresa e resilienza in modo da concentrare le risorse del Dispositivo europeo su aree di intervento ritenute fondamentali.

D'altra parte, non sono fornite indicazioni su come un piano di utilizzazione di risorse straordinarie come il Piano di ripresa si inserirà nel quadro di bilancio ordinario, vale a dire nel quadro della decisione pluriennale di bilancio. Infatti, il Piano di ripresa è finalizzato anche al rafforzamento di interventi che presumibilmente necessiteranno di risorse anche a regime e di attività che richiederanno anche un finanziamento continuativo. L'intervento straordinario (ad esempio nel settore dell'edilizia giudiziaria) può essere finanziato con risorse della UE *una tantum*, ma la continuità dell'azione pubblica richiede poi risorse stanziare nell'ambito della politica di bilancio ordinaria.

Inoltre, è importante sottolineare di nuovo che il Piano di ripresa da presentare alle Istituzioni della UE richiede, a pena di valutazione non positiva della Commissione europea, programmi dettagliati di intervento, con indicazione delle singole misure, del costo, delle modalità per l'attuazione effettiva, compresi gli obiettivi intermedi e finali proposti e i relativi indicatori, e l'impatto stimato sull'economia. La predisposizione del Piano vero e proprio, da sottoporre alle istituzioni europee, richiederà quindi una adeguata istruttoria di *policy* sulle singole misure, e un dettagliato lavoro di approfondimento tecnico.

In conclusione, la predisposizione di un piano credibile, dettagliato, coerente di riforme e investimenti pubblici, con una tempistica certa per la realizzazione, e la sua attuazione, costituiscono una sfida particolare per l'Italia, considerata anche l'urgenza con cui deve

essere predisposto. Ciò richiederà un rafforzamento significativo e rapido del modo di operare della pubblica Amministrazione, in particolare della capacità di programmazione (e di attuazione) delle politiche pubbliche.

Tab. 2.1 – Richiesta di autorizzazione in termini di indebitamento netto, fabbisogno e saldo netto da finanziare
(miliardi di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	A decorrere dal 2026
Indebitamento netto	25,0	6,1	1,0	6,2	5,0	3,3	1,7
Fabbisogno	32,0	6,1	1,0	6,2	5,0	3,3	1,7
Saldo netto da finanziare	32,0	7,0	2,5	5,3	4,8	3,3	1,7

Fonte: Relazione al Parlamento di luglio 2020.

Tab. 2.2 – Indicatori di finanza pubblica per il 2020 (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2018	2019	2020
Indebitamento netto tendenziale del DEF	-2,2	-1,6	-7,1
Debito pubblico tendenziale del DEF	134,8	134,8	151,8
Indebitamento netto con “nuove politiche” del DEF	-2,2	-1,6	-10,4
Debito pubblico con “nuove politiche” del DEF	134,8	134,8	155,7
Indebitamento netto con scostamento di luglio	-2,2	-1,6	-11,9
Debito pubblico con scostamento di luglio	134,8	134,8	157,6

Fonte: DEF 2020 e Relazione al Parlamento di luglio 2020.

(1) Il PIL di riferimento è quello tendenziale del DEF.

Tab. 3.1 – Domande, importo finanziato, importo garantito e accantonamento al Fondo di garanzia PMI al 21 luglio 2020

	Domande	Importo finanziato	Importo garantito (miliardi)	Importo accantonato al Fondo	
					(%)
Fino a 30.000 euro (DL 23/2020, Art. 13, c. 1, lett. m)	737.986	14,67	14,67	1,74	11,8
Altro	107.370	33,95	29,02	2,65	9,1
Totale	845.356	48,62	43,69	4,39	10,0

Fonte: dati Mediocredito Centrale.

Tab. 3.2 – Stima delle minori entrate dei Comuni nel 2020 (1)
(milioni di euro; segno - = effetto negativo sui saldi dei bilanci dei Comuni)

	Stima 2020
Stima delle minori entrate tributarie e tariffarie ⁽²⁾ (a) di cui:	-4.939
<i>Imu-Tasi</i>	-1.063
<i>Addizionale IRPEF</i>	-209
<i>Imposta soggiorno</i>	-310
<i>Tari</i>	-1.148
<i>Tosap-Cosap</i>	-264
Stima dei risparmi di spesa ⁽³⁾ (b) di cui:	248
<i>Buoni pasto e straordinari personale</i>	54
<i>Acqua</i>	54
<i>Gas</i>	81
<i>Altre utenze</i>	51
Totale minore entrate al netto delle minori spese (c= a+b)	-4.691
Interventi di ristoro disposti nel corso del 2020 menzionati nella Nota metodologica sui Comuni (d)	3.575
<i>Fondo Enti locali, quota Comuni (art. 106 DL 34/2020)</i>	3.000
<i>Esenzione Imu settore turistico (art. 177, DL 34/2020)</i>	75
<i>Ristoro imposta di soggiorno (art. 180 DL 34/2020)</i>	100
<i>Esonero Tosap-Cosap pubblici esercizi (art. 181 DL 34/2020)</i>	140
<i>Risparmio spesa interessi per rinegoziazione mutui MEF (art. 112, DL 18/2020)</i>	260
Minori entrate nette ancora da compensare (e=c+d)	-1.116

Fonte: elaborazione su dati dell'Allegato A al DM di riparto del Fondo per gli Enti locali di cui all'art. 106 del DL 34/2020.

(1) Pur non essendo specificato nella Nota metodologica, deve ritenersi che le stime riguardino i Comuni delle RSO e delle RSS insulari (incluse le corrispondenti Comunità montane e le Unioni di Comuni). Per le restanti RSS, infatti, la finanza locale è una competenza regionale. – (2) Le minori entrate tariffarie sono parzialmente compensate da corrispondenti risparmi di spesa per i minori servizi a domanda individuale (viene considerato solo il 30 per cento dei risparmi). – (3) Non sono considerate stime per eventuali incrementi di spese nel secondo semestre 2020 per adeguamento all'emergenza COVID.

Tab. 3.3 – Stima delle minori entrate delle Province per il 2020
(milioni di euro; segno - = effetto negativo sui saldi dei bilanci delle Province)

	Minimo	Massimo
Totale riduzione entrate tributarie al netto delle minori spese (a)	-853	-995
<i>Imposta sulle assicurazioni RC auto</i>	-244	-314
<i>Imposta di iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico (PRA)</i>	-454	-527
<i>Altre entrate</i>	-177	-177
<i>Risparmi di spesa</i>	23	23
Ristoro già disposto (art. 106 DL 34/2020) (b)	500	500
Minori entrate nette ancora da compensare (c=a+b)	-353	-495

Fonte: elaborazione su dati dell'Allegato B al DM di riparto del Fondo per gli Enti locali di cui all'art. 106 del DL 34/2020.

Tab. 3.4 – Stime delle minori entrate regionali contenute negli accordi Stato – RSO e Stato – RSS
(Segno - = effetto negativo sui saldi dei bilanci delle Regioni)

	RSO		RSS		Totale Regioni e Prov. aut.
	<i>milioni</i>	<i>% su totale Regioni</i>	<i>milioni</i>	<i>% su totale Regioni</i>	<i>milioni</i>
Totale riduzione entrate tributarie al netto delle minori spese (a)	-1.928	43%	-2.600	57%	-4.528
<i>Minori entrate ordinarie</i>	-995				
<i>Risparmi di spesa netti</i>	17				
<i>Riduzione entrate per lotta all'evasione</i>	-951				
Ristori già disposti a carico del bilancio dello Stato (b)	728	42%	1.000	58%	1.728
<i>Ristoro IRAP art. 24, co. 4, DL 34/2020 ⁽¹⁾</i>	228				
<i>Fondo art. 111 DL 34/2020</i>	500		1.000		
Minori entrate nette ancora da compensare (c=a+b)	-1.200	43%	-1.600	57%	-2.800
<i>Quota a fondo perduto</i>	-249		-1.600		-1.849
<i>Importo da rimborsare in 19 anni</i>	-951				-951

Fonte: elaborazione su informazioni contenute nelle intese in Conferenza Stato-Regioni del 20 luglio 2020.

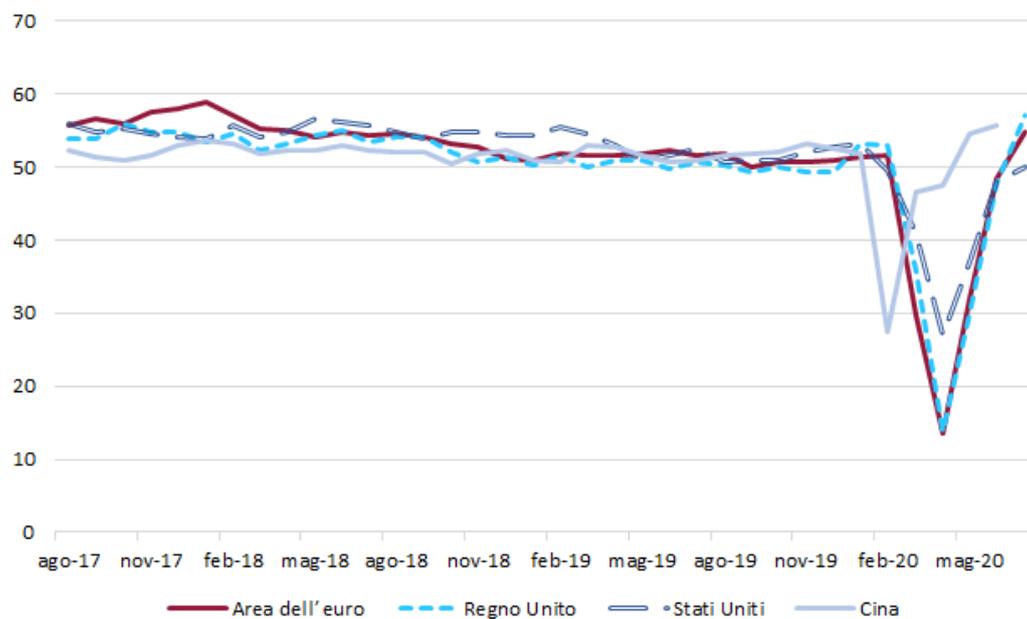
(1) Il ristoro IRAP è considerato unicamente nell'accordo con le RSO.

Tab. 4.1 – Stima dei trasferimenti, contributi e benefici netti associati a NGEU
(milioni di euro a prezzi 2018)

Paese	I PILASTRO Supporto alla ripresa dei paesi membri				II PILASTRO Supporto agli investimenti privati	III PILASTRO Imparare dalla crisi		Posizione complessiva			
	RRF trasferim.	ReactEU	JTF	ERDF	InvestEU	HE	RescEU	Totale trasferim.	Totale contributi	Beneficio netto	Beneficio netto (% PIL 2019 a prezzi 2018)
BE	4.902	315	95	45	201	313	66	5.937	20.224	-14.287	-3,07
BG	5.565	549	673	188	4	14	8	7.002	1.681	5.321	9,18
CZ	6.346	1.248	853	173	27	47	28	8.723	4.643	4.079	1,92
DK	1.347	207	46	51	24	168	44	1.886	9.633	-7.747	-2,51
DE	19.673	2.284	1.288	661	699	956	492	26.054	105.483	-79.429	-2,36
EE	907	223	184	59	1	24	4	1.402	574	828	3,05
IE	1.185	231	44	177	71	112	36	1.857	7.630	-5.773	-1,69
EL	16.170	2.573	431	340	156	151	25	19.847	3.878	15.970	8,49
ES	61.864	15.255	452	669	716	581	166	79.703	34.126	45.577	3,72
FR	39.546	1.608	535	808	1.392	709	338	44.935	74.834	-29.899	-1,25
HR	5.939	777	97	188	20	13	7	7.040	1.285	5.756	10,83
IT	73.404	10.223	535	848	1.684	527	239	87.461	41.183	46.278	2,61
CY	929	206	53	11	8	29	3	1.238	536	702	3,22
LV	1.631	394	100	78	3	10	4	2.220	866	1.354	4,56
LT	2.098	630	142	130	4	9	7	3.019	1.341	1.678	3,57
LU	81	42	5	8	3	17	6	163	1.358	-1.195	-1,95
HU	5.462	1.126	136	278	26	36	18	7.081	2.452	4.629	3,30
MT	162	78	12	8	1	3	2	266	327	-61	-0,47
NL	5.009	540	324	49	137	499	110	6.668	24.788	-18.121	-2,30
AT	2.659	265	71	321	99	178	55	3.648	10.984	-7.336	-1,87
PL	19.314	2.150	2.000	880	29	67	68	24.509	10.482	14.027	2,71
PT	13.658	2.138	116	329	126	104	28	16.500	5.363	11.137	5,34
RO	12.323	2.486	1.112	645	24	26	30	16.646	2.260	14.386	6,75
SI	1.386	307	134	68	10	34	7	1.946	1.388	558	1,19
SK	5.458	1.026	239	152	20	13	13	6.920	2.564	4.356	4,75
FI	2.159	160	242	195	56	142	33	2.986	7.196	-4.210	-1,78
SE	3.323	316	81	141	57	218	64	4.201	12.779	-8.579	-1,80
Totale	312.500	47.356	10.000	7.500	5.600	5.000	1.900	389.856	389.856		

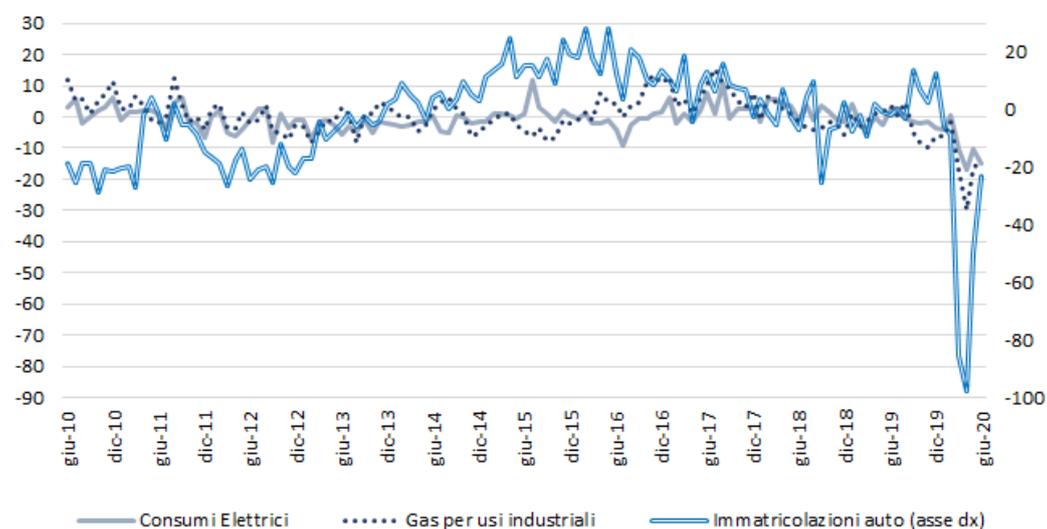
Fonte: elaborazioni basate sulle informazioni desumibili dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio e sulla documentazione fornita dalla Commissione europea a supporto della proposta formalizzata il 27 maggio.

Fig. 1.1 – Indici di fiducia dei direttori acquisti (Markit PMI compositi)



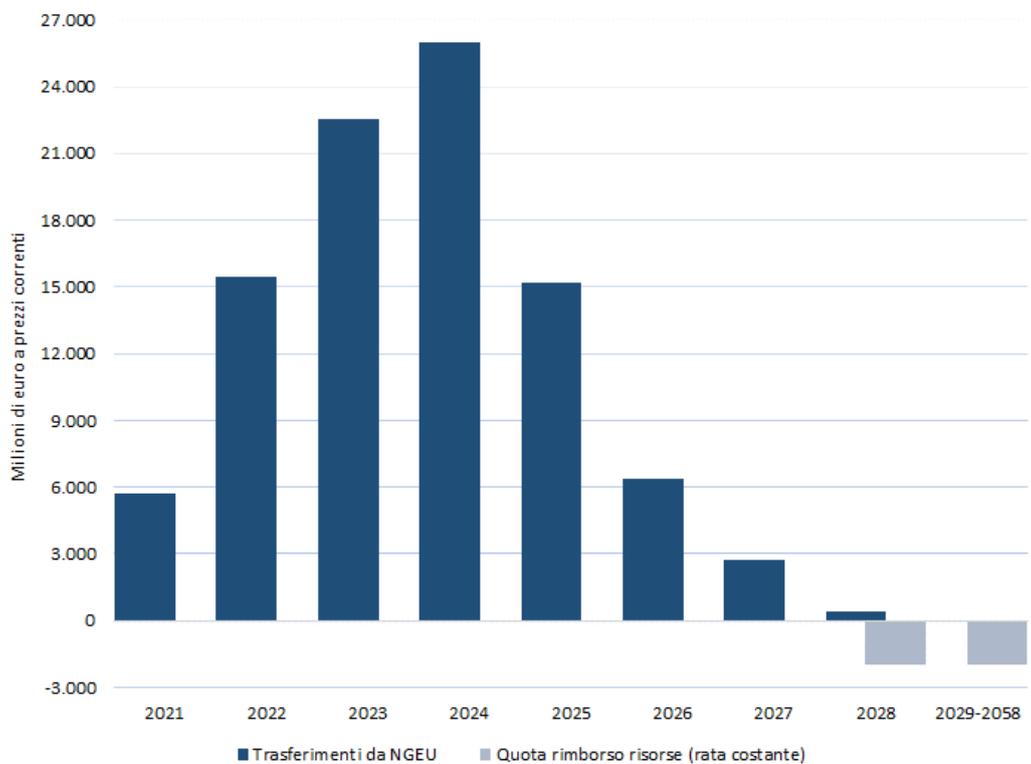
Fonte: IHS Markit.

Fig. 1.2 – Indicatori tempestivi dell'attività economica (variazioni tendenziali percentuali)



Fonte: Terna, Snam, ANFIA.

Fig. 4.1 – Possibile profilo temporale di trasferimenti a favore e contributi a carico dell'Italia nell'ambito di NGEU 2021-2058 (1)
(milioni di euro)



(1) Nel grafico, i trasferimenti annuali sono basati sul profilo temporale ipotizzato dalla Commissione europea per l'intera UE. Inoltre, si ipotizza che i rimborsi comincino nel 2028 e terminino al massimo nel 2058 come proposto inizialmente dalla Commissione. Tuttavia, come dichiarato dal Commissario per gli Affari economici in un'intervista alla stampa, essi potrebbero essere anticipati al 2026 e terminare al massimo nel 2056.