

L'impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Il 26 aprile il Governo ha illustrato al Parlamento il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), inviato alla Commissione europea nei giorni immediatamente successivi. Il documento illustra gli impieghi delle risorse finanziarie che saranno messe a disposizione dell'Italia dalla UE attraverso il programma *Next generation EU* (NGEU) articolandoli in 6 Missioni (ovvero le finalità strategiche degli interventi), a loro volta suddivise in 16 Componenti (ossia gli aggregati omogenei di progetti di investimento e riforme). La programmazione dell'utilizzo delle risorse NGEU si accompagna anche a quella di altre risorse nazionali che il Governo ritiene complementari a quelle della UE nonché a un ambizioso piano di riforme. L'obiettivo principale di questo Flash è di illustrare l'impatto finanziario del PNRR trasmesso alla Commissione europea, anche a confronto con la proposta presentata lo scorso gennaio dal precedente Governo.

1 Le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per far fronte alle ripercussioni economiche e sociali della pandemia da COVID-19, la Commissione europea ha presentato a maggio 2020 il "Piano per la ripresa dell'Europa"¹ con la creazione di nuovi strumenti di intervento (il programma di rilancio NGEU) e il potenziamento di alcuni programmi, ritenuti importanti per la crescita, del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-27 (ovvero del bilancio pluriennale della UE) rispetto al QFP del settennato precedente.

¹ Per maggiori dettagli sulla proposta di maggio della Commissione europea, si veda UPB (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020", luglio, paragrafo 4.2.5 "Il programma di rilancio *Next Generation EU*", pag. 239.



L'accordo raggiunto dal Consiglio europeo il 17-21 luglio 2020 ha confermato il lancio del Piano, con alcune modifiche rispetto a quello proposto dalla Commissione². Dopo alcuni mesi di negoziati che hanno condotto a ulteriori modifiche, un accordo sul Piano è stato raggiunto a dicembre scorso tra Consiglio della UE e Parlamento europeo e successivamente sono stati approvati i Regolamenti relativi ai principali strumenti³.

NGEU è un pacchetto di varie iniziative che prevedono stanziamenti su diversi programmi in funzione delle differenti 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 facility*, (RRF)), con una dotazione di 672,5 miliardi, di cui 312,5 miliardi sotto forma di trasferimenti (sovvenzioni) e 360 miliardi di prestiti. La componente di prestiti verrà erogata interamente attraverso questo strumento. Le dotazioni degli altri strumenti sono invece costituite interamente da sovvenzioni. Il più rilevante dal punto di vista quantitativo è il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*ReactEU*) con stanziamenti complessivi pari a 47,5 miliardi.

Per finanziare il programma NGEU la Commissione prenderà a prestito 750 miliardi di euro sui mercati finanziari grazie a un innalzamento temporaneo del massimale delle risorse proprie al 2 per cento del reddito nazionale lordo della UE. Le sovvenzioni assegnate agli Stati membri dovranno essere rimborsate attraverso i futuri bilanci dell'Unione entro il 2058. Nel caso dei prestiti contratti dalla UE e trasferiti agli Stati membri, i rimborsi saranno a carico dei paesi beneficiari. La restituzione dei prestiti contratti dalla UE e utilizzati per finanziare le sovvenzioni avverrà attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie (per esempio una tassazione sul digitale).

Per quanto riguarda le risorse mobilitate dal PNRR italiano, il loro ammontare complessivo, da utilizzare tra il 2021 e il 2026, è pari a circa 236 miliardi, costituiti in larga parte dai finanziamenti provenienti dal programma NGEU (tab. 1). In particolare, la quota del RRF destinata all'Italia è stimata in 191,5 miliardi, mentre quella erogata dal programma *ReactEU* raggiungerebbe i 13,5 miliardi. In totale, le risorse del programma NGEU sono quindi pari a 205 miliardi; i restanti 31 miliardi circa del PNRR sarebbero invece risorse nazionali, stanziare su un fondo di durata decennale istituito dal DL 59/2021 per l'attivazione del *Piano nazionale per gli investimenti complementari*⁴, all'interno del quale rientrano progetti ritenuti comunque strategici dal Governo, sebbene non perfettamente in linea con i criteri qualitativi o quantitativi stabiliti dal Regolamento RRF⁵.

² Per maggiori dettagli su *Next Generation EU* dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020, si veda UPB (2020), "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", 28 luglio.

³ Il Regolamento che istituisce NGEU e determina la suddivisione delle risorse complessive nelle varie linee di intervento è stato adottato dal Consiglio della UE il 14 dicembre ed è già stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale della UE il 22 dicembre scorso. Il Regolamento relativo al principale strumento di NGEU, ovvero il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, (RRF)) è stato approvato il 12 febbraio 2021.

⁴ Si veda il PNRR, pag. 236. All'effettivo stanziamento in bilancio delle risorse ha provveduto l'art. 1, c. 1 del DL 59/2021.

⁵ Disponibile all'indirizzo:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>.

Tab. 1 – Risorse mobilitate nell’ambito di NGEU: confronto tra la proposta di PNRR di gennaio 2021 e il PNRR trasmesso alla Commissione europea (1)
(miliardi di euro)

	PNRR trasmesso alla Commissione europea	PNRR gennaio 2021
RRF (a)	191,5⁽²⁾	196,5
Sovvenzioni (a.1)	68,9	68,9
Prestiti (a.2) di cui:	122,6	127,6
Aggiuntivi (a.2.1)	53,5	40,0
Sostitutivi (a.2.2)	69,1	87,6
Altre sovvenzioni NGEU (b) di cui:	13,5	13,5
React-EU (b.1)	13,5	13,5
Totale risorse aggiuntive NGEU (a.1)+(a.2.1)+(b.1)	135,9	122,4
Totale risorse NGEU (a)+(b)	205,0	210,0
Risorse nazionali aggiuntive (Fondo investimenti complementare) (c)	30,6	
Totale risorse aggiuntive (a.1)+(a.2.1)+(b.1)+(c)⁽³⁾	166,5	122,4
Totale risorse sostitutive (a.2.2)	69,1	87,6
TOTALE (d)=(a)+(b)+(c)	235,6	210,0

Fonte: elaborazione su dati del DEF 2021 e del PNRR presentato al Parlamento nel gennaio 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) L’aggiornamento dei valori macroeconomici di riferimento per l’attribuzione delle risorse RRF ha comportato una riduzione di 5 miliardi dell’importo massimo complessivo dei prestiti RRF. – (3) Ai fini dell’impatto macroeconomico delle misure, l’importo complessivo indicato nel PNRR è pari a 182,7 miliardi, tenendo conto anche dell’effetto di anticipazione della programmazione di interventi FSC considerati nel Piano. In proposito, si veda la nota 9 del testo.

Nel documento si evidenzia che tutte le sovvenzioni ottenute dalla UE – 68,9 miliardi dal RRF, oltre ai 13,5 miliardi da *ReactEU* – saranno destinate a interventi “aggiuntivi” (vale a dire, non previsti a legislazione vigente), così come una quota dei prestiti RRF (53,5 miliardi) e gli stanziamenti del Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di 166,5 miliardi. La parte residua dei prestiti RRF (69,1 miliardi) rappresenterebbe risorse “sostitutive” (cioè utilizzate per finanziare interventi già presenti nella legislazione vigente)⁶.

Si ricorda che le sovvenzioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica e non contribuiscono all’accumulazione di debito, mentre possono avere un impatto favorevole sul PIL. In effetti, poiché le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE, l’impatto sul deficit dovrebbe risultare nullo⁷. I prestiti messi a disposizione dal RRF rappresentano, invece, una diversa fonte di finanziamento rispetto alle modalità normali di copertura del fabbisogno e possono avere natura sostitutiva o aggiuntiva. I prestiti “sostitutivi” sono una forma di finanziamento di misure già previste dalla legislazione vigente e, pertanto, non danno luogo a effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito – se non per la componente di risparmio sulla spesa per interessi passivi – né a ulteriori stimoli espansivi sul sistema economico rispetto allo scenario tendenziale. I prestiti “aggiuntivi”, invece, vanno a finanziare misure precedentemente non incluse nella legislazione vigente e impattano, quindi, sui saldi di finanza pubblica, con conseguente effetto espansivo rispetto allo scenario tendenziale.

⁶ Si vedano la Sezione I del DEF, pagg. 9 e 10, e il PNRR, pag. 245.

⁷ Si veda Eurostat (2020), “Draft guidance note on the statistical recording of the Recovery and resilience facility”, 17 novembre.

Il PNRR specifica, inoltre, che ai fini della quantificazione dell’impatto macroeconomico dovuto alle misure in esso contenute sono da tenere in conto anche i circa 15,5 miliardi di risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-27 (FSC), la cui programmazione è stata anticipata inserendola all’interno del PNRR⁸; ciò porterebbe a 182 miliardi l’ammontare complessivo di risorse aggiuntive per la valutazione dell’impatto sul sistema economico⁹.

Nel documento si fa cenno alla necessità di coordinare le politiche di coesione con gli interventi del PNRR¹⁰. Già la proposta di Piano del 12 gennaio includeva un’anticipazione della programmazione di risorse del FSC per oltre 21 miliardi¹¹, demandando al DEF 2021 la definizione dei profili di reintegro del Fondo stesso al fine di preservarne la piena addizionalità. Tale proposta qualificava esplicitamente come “nuovi progetti” tali impieghi, ma essi non sembravano avere impatto sui saldi di finanza pubblica, risultando dall’anticipazione della programmazione di risorse già stanziata a legislazione vigente sul FSC. Di conseguenza, sarebbe stato il reintegro del Fondo ad avere un impatto sul conto della PA. Anche il Piano trasmesso alla Commissione europea anticipa la programmazione di parte delle risorse FSC, ridefinendo in 15,5 miliardi l’importo di tale intervento. Per garantire il pieno rispetto del requisito dell’addizionalità del FSC, espressamente previsto dalla relativa disciplina istitutiva, l’art. 2 del DL 59/2021 ha provveduto a reintegrare nel Fondo stesso i 15,5 miliardi “anticipati” all’interno del PNRR, rifinanziandone gli stanziamenti sull’orizzonte 2022-2031 e facendo emergere così il relativo impatto sulle variabili di finanza pubblica¹².

Nel confronto con il PNRR proposto a gennaio scorso dal precedente Governo¹³ le sovvenzioni provenienti da RRF e *ReactEU* restano invariate, mentre si riduce di 5 miliardi il tetto massimo dei prestiti RRF concedibili all’Italia, in ragione di una revisione dei parametri macroeconomici di riferimento per l’attribuzione di tali risorse. Inoltre, la ripartizione dei prestiti tra aggiuntivi e sostitutivi viene modificata, con un aumento di 13,5 miliardi dell’importo dei primi. Tale elemento, insieme allo stanziamento del fondo nazionale destinato al finanziamento del Piano complementare al PNRR, fa aumentare di oltre 44 miliardi l’ammontare degli impieghi aggiuntivi previsti dal Piano (da 122,4 a 166,5 miliardi).

Nel DEF si motiva la scelta di incrementare le risorse aggiuntive attivate dal PNRR con la necessità di sostenere energicamente la ripresa, volendo evitare fenomeni di isteresi e di riduzione della capacità produttiva dell’economia italiana. Ciò, in particolare, alla luce di un contesto macroeconomico che ha risentito del prolungarsi delle misure di contenimento conseguenti alla seconda e alla terza ondata dell’epidemia. Inoltre, tale scelta sembra in linea con l’orientamento

⁸ Si veda il PNRR, pag. 39.

⁹ Il PNRR, nella tavola 4.1 di pag. 245, quantifica in maniera leggermente diversa tale importo (182,7 miliardi), anche in considerazione dell’arrotondamento al miliardo di alcuni importi.

¹⁰ Le politiche di coesione utilizzano, dal punto di vista finanziario, principalmente due strumenti: i fondi strutturali (ivi inclusa la componente di cofinanziamento nazionale) e il FSC, alimentato da sole risorse nazionali e introdotto per intervenire in sinergia con i fondi UE. Tuttavia, al momento la programmazione definitiva relativa all’utilizzo di tali risorse nel periodo 2021-27 non è ancora stata varata, mancando l’Accordo di partenariato con la Commissione europea sui fondi strutturali e le delibere CIPE richieste per la programmazione degli utilizzi del FSC 2021-27.

¹¹ Tale importo rappresenta solo una parte delle risorse complessivamente stanziata sul FSC 2021-27 dall’ultima legge di bilancio (50 miliardi).

¹² Per l’orizzonte temporale rappresentato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 59/2021 (2021-24), viene evidenziato un impatto anche in termini di indebitamento netto (per un totale di 800 milioni) sul triennio 2022-24.

¹³ Si veda, in proposito, UPB (2021), “Audizione del Consigliere dell’UPB, Chiara Goretti, nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)”, 8 febbraio 2021.

parlamentare emerso nel corso dei lavori sulla precedente versione del PNRR. Tutto ciò ha contribuito alla decisione di posporre dal 2023 al 2025 il rientro del deficit al 3 per cento del PIL e di calibrare il sentiero di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) in modo tale da riportare il rapporto tra debito pubblico e PIL verso il livello pre-crisi (134,6 per cento) entro la fine del decennio¹⁴.

Integrando le informazioni desumibili dagli allegati al PNRR circolati informalmente in ambito parlamentare con quelle contenute nel DEF 2021 e nella Relazione tecnica del DL 59/2021 è possibile ricavare una stima del profilo annuale delle risorse mobilitate dal Piano (tab. 2). Secondo questa ricostruzione, il profilo degli impieghi dovrebbe assumere un andamento crescente fino agli anni centrali della programmazione (2023-24) per poi ridursi gradualmente negli anni finali.

Va evidenziato che nei documenti citati non sono specificati i criteri contabili in base ai quali sono esposte tali quantificazioni¹⁵. Per i prestiti RRF, inoltre, non è disponibile la distinzione tra impieghi aggiuntivi e sostitutivi. Pertanto, è possibile che il profilo dello stimolo di bilancio ipotizzato dal Governo nei documenti ufficiali – in particolare, ai fini della quantificazione dell'impatto macroeconomico del Piano – sia diverso da quello qui esposto.

Si noti, inoltre, che il Regolamento RRF e le modifiche apportate al Regolamento sui fondi strutturali relative all'introduzione del programma *ReactEU* hanno dato la possibilità di ammettere anche il finanziamento di interventi adottati a partire dal febbraio 2020¹⁶. Questo spiega perché alcune misure avviate nel 2020 – ad esempio in ambito sanitario o riguardanti investimenti in infrastrutture – siano incluse tra quelle per cui si richiede il supporto di tale strumento, in particolare sotto forma di prestiti.

Tab. 2 – Distribuzione annuale delle risorse del PNRR trasmesso alla Commissione europea
(miliardi di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni ⁽¹⁾	0,0	6,9	14,8	21,2	13,4	8,3	4,3	68,9
RRF Prestiti ⁽¹⁾	1,6	6,8	12,7	16,2	29,4	30,1	25,8	122,6
<i>ReactEU</i> Sovvenzioni ⁽²⁾	0,0	4,0	4,3	5,3	0,0	0,0	0,0	13,5
Risorse nazionali aggiuntive (Fondo investimenti complementare) ⁽³⁾	0,0	3,0	6,0	6,8	6,2	5,5	3,2	30,6
Totale PNRR	1,6	20,8	37,8	49,4	48,9	43,8	33,2	235,6

Fonte: PNRR trasmesso alla Commissione europea, DL 59/2021 e DEF 2021 (Sezione II).

(1) Valori calcolati a partire dalla tavola di riepilogo dei costi stimati associati alle misure per cui si ricorre al finanziamento RRF, allegata al PNRR. – (2) Importo indicato dalla Tabella II. 2-1, Sezione II del DEF 2021 – (3) Stanziamenti in termini di saldo netto da finanziare definiti dall'art. 1, c.1 del DL 59/2021.

¹⁴ Si veda la Sezione I del DEF, pag. 10.

¹⁵ Ad esempio, gli importi indicati in tabella 2 relativi al Piano di investimenti complementare al PNRR sono espressi in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, mentre la Relazione tecnica allegata al DL 59/2021 riporta un impatto inferiore sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche nel periodo 2021-26, implicando realizzazioni della spesa (e, quindi, effetti macroeconomici) distribuite anche negli anni successivi.

¹⁶ Per quanto riguarda il RRF, si veda l'art. 17 (2) del Regolamento (UE) 241 del 12 febbraio 2021. Il programma *ReactEU* si inserisce, invece, sulla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), apportando stanziamenti aggiuntivi alle loro dotazioni e modificando alcuni vincoli relativi al loro impiego. In particolare, il Regolamento (UE) 2221 del 23 dicembre 2020, istitutivo di *ReactEU*, definisce i nuovi termini di ammissibilità della spesa con l'inserimento dell'art. 92-ter (11) all'interno del Regolamento (UE) 1303 del 17 dicembre 2013.

2 Gli interventi già autorizzati con norma e gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del DEF

Secondo le informazioni disponibili, solamente una parte degli utilizzi dei fondi aggiuntivi NGEU si sono sinora tradotti in specifici provvedimenti normativi. Si tratta delle misure contenute nella legge di bilancio per il 2021 e nel DL 59/2021, i cui importi e distribuzione nel periodo 2021-26 sono ricostruibili tramite le relative Relazioni tecniche e i relativi prospetti riepilogativi. Nel complesso, tali interventi assorbono risorse pari a 31,5 miliardi (tab. 3) e costituiscono il 23,2 per cento del complesso delle risorse

Tab. 3 – Risorse NGEU già autorizzate con norma (legge di bilancio per il 2021 e DL 59/2021)
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
LB 2021 (a)	9.528,6	10.420,6	8.864,1	5.610,0	2.171,6	1.274,0	37.868,9
Incentivi efficientamento edilizia residenziale: quota minori entrate (art.1, cc. 66, 68 e 73) ⁽¹⁾	0,0	0,0	967,3	780,8	688,1	395,7	2.831,9
Incentivi efficientamento edilizia residenziale: crediti d'imposta (art.1, cc. 66, 68 e 73) ⁽¹⁾	0,0	0,0	688,1	688,05	688,05	878,3	2.942,5
Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (art. 1, c. 167, <i>ReactEU</i>)	1.491,6	2.508,4	0,0	0,0	0,0	0,0	4.000,0
Credito di imposta investimenti in beni strumentali nuovi (ex superammortamento) (art. 1, c. 1037 per memoria)	3.271,6	2.214,1	1.745,3	1.092,9	125,7	0,0	8.449,6
Credito di imposta investimenti in beni strumentali nuovi (ex iperammortamento) (art. 1, c. 1037 per memoria)	1.715,8	3.392,4	3.704,3	1.897,5	198,1	0,0	10.908,1
Crediti di imposta investimenti in <i>software</i> (art. 1, c. 1037 per memoria)	185,5	411,7	456,6	271,2	45,0	0,0	1.370,0
Crediti di imposta investimenti beni immateriali non 4.0 (art. 1, c. 1037 per memoria)	105,7	76,4	62,5	39,5	6,7	0,0	290,8
Crediti di imposta ricerca e sviluppo (art. 1, c. 1037 per memoria)	0,0	420,0	840,0	840,0	420,0	0,0	2.520,0
Crediti di imposta formazione industria 4.0 (art. 1, c. 1037 per memoria)	0,0	150,0	150,0	0,0	0,0	0,0	300,0
Sostegno agli investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico (art. 1, c. 1037 per memoria)	250,0	250,0	250,0	0,0	0,0	0,0	750,0
Esonero contributivo totale a carico dei datori di lavoro di giovani <i>under 36</i> (art. 1, c. 10)	200,9	139,1	0,0	0,0	0,0	0,0	340,0
Esonero contributivo totale a carico dei datori di lavoro per assunzioni di donne (art. 1, c. 16)	37,5	88,5	0,0	0,0	0,0	0,0	126,0
Incremento Fondo garanzia PMI di cui all'art. 2, c. 100, lett. a) della L. 662/1996	0,0	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
Borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici	105,0	105,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0
Proroga impiego di personale sanitario presso gli Enti del Servizio sanitario nazionale	1.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.100,0
Fondo sanità vaccini	400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	400,0
Esonero per studenti universitari del contributo onnicomprensivo annuale	165,0	165,0	0,0	0,0	0,0	0,0	330,0
Istituzione Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive e ammortizzatori sociali	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
DL 59/2021 (b)	-3.271,6	-2.214,1	-1.405,3	-934,9	690,3	768,2	-6.367,4
Rifinanziamento incentivi efficientamento edilizia residenziale (art. 1, c.4)			340,0	158,0	816,0	768,2	2.082,2
Definanziamento credito d'imposta investimenti in beni strumentali nuovi (art. 3)	-3.271,6	-2.214,1	-1.745,3	-1.092,9	-125,7	0,0	-8.449,6
Totale risorse (c) = (a)+(b)	6.257,0	8.206,5	7.458,8	4.675,1	2.861,9	2.042,2	31.501,5

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della legge di bilancio per il 2021 e del DL 59/2021.

(1) Per il 2026, nella Relazione tecnica relativa all'art. 1, c. 73, è indicato come finanziato dai fondi NGEU un importo di 1.274 milioni (inferiore all'impatto complessivo della misura in tale anno), che in tabella è stato suddiviso mantenendo la cifra relativa al credito di imposta e diminuendo quella riferita alle minori entrate.

aggiuntive NGEU (135,9 miliardi, si veda la tabella 1).

Tale ammontare risulta inferiore a quello originariamente previsto dalla legge di bilancio (pari a circa 37,9 miliardi), risentendo degli effetti delle disposizioni del DL 59/2021. In particolare, l'art. 3 del decreto ha rivisto gli oneri relativi alle disposizioni finanziarie di "Transizione 4.0" di cui la legge di bilancio poneva la copertura a valere sui fondi NGEU, eliminando gli importi ascrivibili al credito di imposta per gli investimenti in beni materiali (ex super-ammortamento). A seguito di interlocuzioni informali avviate con la Commissione europea, tale misura agevolativa, infatti, non presentava i requisiti necessari per essere finanziata a valere sui fondi del PNRR, non soddisfacendo il criterio di "non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali" (cosiddetto "*do not significant harm principle*").

Si evidenzia che le voci di bilancio interessate dagli interventi già autorizzati non riguardano gli investimenti pubblici: la maggior parte delle misure è volta infatti a incentivare quelli privati (per quasi 24 miliardi, pari a oltre il 76 per cento del valore complessivo), seguita dai provvedimenti di decontribuzione (circa 4,5 miliardi, pari a poco più del 14 per cento) e per il resto da misure con effetti sulla spesa corrente.

In linea con la programmazione sopra indicata degli utilizzi da finanziare mediante NGEU (tab. 2), resterebbero dunque oltre 100 miliardi di impieghi per cui al momento non è stata disposta un'autorizzazione normativa.

Nonostante la mancanza di specifiche autorizzazioni normative, e nelle more della completa finalizzazione del PNRR, le previsioni tendenziali contenute nel DEF scontano ipotesi tecniche circa l'utilizzo delle risorse NGEU secondo lo schema temporale riportato nella tabella 4, che è necessariamente diverso da quello rappresentato nella tabella 1. Tali andamenti, infatti, ancora non includevano la ricomposizione dei prestiti – da sostitutivi ad aggiuntivi – né la possibilità di utilizzo degli stanziamenti del fondo per il Piano di investimenti complementare al PNRR, due elementi emersi con chiarezza solo successivamente nella versione del PNRR trasmessa alla Commissione. Nel DEF è evidenziato inoltre che, per ragioni prudenziali e tenuto conto della relativa esiguità degli importi, non sono state considerate le risorse relative al programma Sviluppo

Tab. 4 – Ipotesi di utilizzo delle risorse NGEU inclusa nello scenario tendenziale DEF
(miliardi di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni (a)	10,50	16,70	26,70	10,10	4,10	0,80	68,90
RRF Prestiti (b) di cui:	8,00	12,00	12,00	30,90	30,10	29,60	122,60
Aggiuntivi (b.1)				12,90	13,50	13,60	40,00
Sostitutivi (b.2)	8,00	12,00	12,00	18,00	16,60	16,00	82,60
Totale RRF (c)=(a)+(b)	18,50	28,70	38,70	41,00	34,20	30,40	191,50
React EU (d)	4,00	4,25	5,25				13,50
Totale risorse aggiuntive (e)=(a)+(b.1)+(d)	14,50	20,95	31,95	23,00	17,60	14,40	122,40
Totale risorse sostitutive (f)=(b.2)	8,00	12,00	12,00	18,00	16,60	16,00	82,60
TOTALE (g)=(e)+(f)	22,50	32,95	43,95	41,00	34,20	30,40	205,00

Fonte: elaborazioni su dati della Tabella II.2-1, Sezione II del DEF 2021.

rurale, al *Just Transition Fund* (JTF) e ad altri programmi di NGEU¹⁷.

Analizzando l'andamento degli aggregati del conto delle Amministrazioni pubbliche (PA) per il periodo 2021-24 riportato nel DEF¹⁸ si possono evidenziare alcuni elementi di dettaglio relativi alla formulazione delle previsioni. In primo luogo, guardando il profilo della voce relativa alle altre entrate in conto capitale – in cui vengono contabilizzate le sovvenzioni provenienti dal bilancio UE volte a finanziare gli impieghi di NGEU – sembrerebbe che le stime del DEF già incorporino gli effetti dell'art. 3 del DL 59/2021 (non eleggibilità del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi, che viene quindi posto a carico dei conti nazionali); le informazioni su tale misura contenute nella Relazione tecnica al DL appaiono in linea con questa interpretazione.

Un altro aspetto rilevante riguarda il modo in cui le previsioni tendenziali hanno tenuto conto dell'anticipazione dell'utilizzo di risorse FSC indicata nel PNRR (già prevista dalla proposta di gennaio). La voce "Altre uscite correnti" del conto tendenziale della PA sembra riflettere, almeno in parte, tali anticipazioni per gli anni 2022-24, ma per il momento i documenti disponibili non confermano in maniera esplicita tale scelta.

Al di là della necessità di chiarire meglio la rappresentazione contabile degli aspetti citati, va comunque rilevato come gli obiettivi di finanza pubblica aggiornati dal DEF appaiano il risultato di una integrazione coerente degli interventi esposti nel PNRR e degli altri elementi programmatici sugli andamenti tendenziali a legislazione vigente. Tuttavia, resta la necessità di un chiarimento esplicito del profilo temporale dell'anticipazione del FSC, dal momento che le norme attuative verosimilmente non dovranno indicare l'impatto sul conto della PA di una misura già scontata negli andamenti tendenziali.

3 I principali contenuti del PNRR

Come anticipato nell'audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze dell'8 marzo scorso¹⁹, la nuova versione del PNRR mantiene l'impostazione di base della proposta di Piano presentata dal precedente Governo al Parlamento il 12 gennaio, ma approfondisce diversi aspetti di rilievo, integra alcuni degli indirizzi emersi dai lavori parlamentari su quella proposta e tiene conto di informazioni e dati divenuti disponibili negli ultimi mesi.

Un importante elemento di continuità si riscontra dal punto di vista delle finalità cui vengono destinate le risorse finanziarie, restando invariate le sei Missioni del Piano che

¹⁷ Nel DEF si ricorda inoltre che per le regole di contabilizzazione del SEC 2010 tali risorse e le relative spese connesse sono neutrali sul deficit. Si veda la Sezione II del DEF, pag. 10.

¹⁸ Si veda la tabella II.2-2 della Sezione II del DEF, pag. 14.

¹⁹ Disponibile all'indirizzo:

https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021_2023-Daniele_Franco/documenti/article--0001.pdf

riflettono le aree di intervento (i sei “pilastri”) indicate all’art. 3 del Regolamento RRF. Inoltre, viene conservata l’articolazione delle Missioni in 16 Componenti (aggregati omogenei e coerenti di progetti di investimento e riforme tesi a identificare più puntualmente le priorità perseguite in ciascun ambito di intervento), che coincidono nel numero e per larga parte dei contenuti (tab. 5). Come richiesto dall’art. 18 del Regolamento RRF, il Piano continua a essere incardinato sui tre assi strategici condivisi a livello europeo (transizione digitale, transizione ecologica e inclusione sociale), superandone i limiti quantitativi minimi stabiliti, con circa il 40 per cento delle risorse destinate alla transizione ecologica (rispetto al minimo previsto del 37 per cento) e il 27 per cento alla transizione digitale (minimo 20 per cento).

Per quanto riguarda la quota delle risorse totali destinate ai vari ambiti, a livello di Missioni la ricomposizione più importante vede aumentare di circa 1,7 punti percentuali la quota del totale destinata a “Istruzione e ricerca” (a seguito dell’incremento degli impieghi afferenti alla Componente “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”), con una riduzione pressoché equivalente (1,4 punti percentuali circa) della quota relativa alla Missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (all’interno della quale aumenta la quota relativa alla Componente “Transizione energetica e mobilità sostenibile”, a fronte di un calo, più marcato, della Componente “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”).

Va tuttavia evidenziato che il confronto riportato in tabella 5 si basa su aggregati relativi alla proposta di gennaio diversi da quelli indicati in tabella 1. In particolare, l’ammontare totale riferibile a tale proposta nella tabella 5 (224,4 miliardi) è superiore di 14,4 miliardi rispetto a quanto esposto in tabella 1. Tale differenza è dovuta al fatto che la versione del PNRR di gennaio scorso presentava proposte di interventi da finanziare tramite il RRF per complessivi 211 miliardi circa, eccedendo di oltre 14 miliardi, appunto, il totale delle risorse a disposizione dell’Italia tramite NGEU (allora stimato in 196,5 miliardi). Il Governo motivava tale scelta con l’intenzione di proporre “strategicamente” alle Istituzioni della UE un ventaglio di progetti più ampio, in modo tale da poter sfruttare comunque appieno le risorse NGEU anche qualora alcuni progetti non fossero stati ritenuti compatibili con le finalità del Piano. Si faceva inoltre riferimento alla possibilità di attivare capitali privati per la realizzazione di alcuni dei progetti inclusi, il che avrebbe ridotto il loro onere a carico della finanza pubblica. Peraltro, nella proposta di Piano erano presenti costanti riferimenti alla compatibilità delle proposte con gli obiettivi macro-finanziari di medio-lungo periodo indicati nella NADEF: ciò sembrava escludere la possibilità che la versione definitiva del Piano avrebbe richiesto risorse in eccesso rispetto a quelle disponibili.

L’allargamento del perimetro del Piano nella versione trasmessa alla Commissione europea – realizzato essenzialmente attraverso lo stanziamento di risorse nazionali destinate al Piano di investimenti complementare (31 miliardi circa) – sembra indicare che 14,4 miliardi di interventi precedentemente proposti “in eccesso” siano stati effettivamente assorbiti tra i progetti aggiuntivi. Ciò non sarebbe stato possibile senza una variazione degli obiettivi di finanza pubblica. Come noto, questi ultimi sono stati rivisti con la presentazione del DEF 2021, accompagnata da un’ulteriore richiesta di autorizzazione alla modifica del percorso di avvicinamento all’OMT, concessa dal Parlamento. I nuovi spazi autorizzati hanno consentito di allargare la portata degli

Tab. 5 – Articolazione del PNRR: confronto tra la versione trasmessa alla Commissione europea e la proposta del 12 gennaio 2021

Allocazione delle risorse	PNRR trasmesso alla Commissione europea				Proposta PNRR del 12 gennaio 2021			Variazione (a)-(b)
	RRF	React-EU	Fondo compl.re	Totale (a)	RRF ⁽¹⁾	React-EU	Totale (b)	
Pannello a) (miliardi di euro)								
M1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	40,32	0,80	8,74	49,86	45,51	0,80	46,31	3,55
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0,00	1,40	11,15	11,76	0,00	11,76	-0,61
C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	23,89	0,80	5,88	30,57	25,75	0,80	26,55	4,02
C3 - Turismo e cultura 4.0	6,68	0,00	1,46	8,14	8,00	0,00	8,00	0,14
M2 - RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	59,47	1,31	9,16	69,94	67,48	2,31	69,79	0,15
C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare	5,27	0,50	1,20	6,97	5,90	1,10	7,00	-0,03
C2 - Transizione energetica e mobilità locale sostenibile ⁽²⁾	23,78	0,18	1,40	25,36	17,53	0,69	18,22	7,14
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24	29,23	0,32	29,55	-7,31
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0,00	15,37	14,82	0,20	15,02	0,35
M3 - INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	25,40	0,00	6,06	31,46	31,98	0,00	31,98	-0,52
C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure ⁽²⁾	24,77	0,00	3,20	27,97	28,30	0,00	28,30	-0,33
C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,63	0,00	2,86	3,49	3,68	0,00	3,68	-0,19
M4 - ISTRUZIONE E RICERCA	30,88	1,93	1,00	33,81	26,66	1,83	28,49	5,32
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università ⁽²⁾	19,44	1,45	0,00	20,89	15,37	1,35	16,72	4,17
C2 - Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1,00	12,92	11,29	0,48	11,77	1,15
M5 - INCLUSIONE E COESIONE	19,81	7,25	2,77	29,83	21,28	6,35	27,63	2,20
C1 - Politiche del lavoro	6,66	5,97	0,00	12,63	6,65	5,97	12,62	0,01
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11,17	1,28	0,34	12,79	10,45	0,38	10,83	1,96
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1,98	0,00	2,43	4,41	4,18	0,00	4,18	0,23
M6 - SALUTE	15,63	1,71	2,89	20,23	18,01	1,71	19,72	0,51
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale ⁽²⁾	7,00	1,50	0,50	9,00	7,50	0,40	7,90	1,10
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	8,63	0,21	2,39	11,23	10,51	1,31	11,82	-0,59
Assistenza tecnica React-EU		0,50				0,50		
Totale	191,51	13,50	30,62	235,63	210,92	13,50	224,42	11,21
Pannello b) (quote percentuali)								
M1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	21,05	6,15	28,54	21,21	21,58	6,15	20,68	0,52
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,09	0,00	4,57	4,74	5,58	0,00	5,25	-0,51
C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	12,47	6,15	19,20	13,00	12,21	6,15	11,86	1,14
C3 - Turismo e cultura 4.0	3,49	0,00	4,77	3,46	3,79	0,00	3,57	-0,11
M2 - RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	31,05	10,08	29,92	29,75	31,99	17,77	31,17	-1,42
C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare	2,75	3,85	3,92	2,96	2,80	8,46	3,13	-0,16
C2 - Transizione energetica e mobilità locale sostenibile ⁽²⁾	12,42	1,38	4,57	10,79	8,31	5,31	8,14	2,65
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	8,02	2,46	21,42	9,46	13,86	2,46	13,20	-3,74
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	7,86	2,38	0,00	6,54	7,03	1,54	6,71	-0,17
M3 - INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	13,26	0,00	19,79	13,38	15,16	0,00	14,28	-0,90
C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure ⁽²⁾	12,93	0,00	10,45	11,90	13,42	0,00	12,64	-0,74
C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,33	0,00	9,34	1,48	1,74	0,00	1,64	-0,16
M4 - ISTRUZIONE E RICERCA	16,12	14,85	3,27	14,38	12,64	14,08	12,72	1,66
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università ⁽²⁾	10,15	11,15	0,00	8,88	7,29	10,38	7,47	1,42
C2 - Dalla ricerca all'impresa	5,97	3,69	3,27	5,49	5,35	3,69	5,26	0,24
M5 - INCLUSIONE E COESIONE	10,34	55,77	9,05	12,69	10,09	48,85	12,34	0,35
C1 - Politiche del lavoro	3,48	45,92	0,00	5,37	3,15	45,92	5,64	-0,26
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	5,83	9,85	1,11	5,44	4,95	2,92	4,84	0,60
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1,03	0,00	7,94	1,88	1,98	0,00	1,87	0,01
M6 - SALUTE	8,16	13,15	9,44	8,60	8,54	13,15	8,81	-0,20
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale ⁽²⁾	3,66	11,54	1,63	3,83	3,56	3,08	3,53	0,30
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	4,51	1,62	7,81	4,78	4,98	10,08	5,28	-0,50
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza, versione inviata alla Commissione europea e proposta presentata al Parlamento il 12 gennaio 2021.

(1) In linea con i dati esposti nella proposta di PNRR del 12 gennaio, questa colonna include circa 14,4 miliardi di impieghi in eccesso rispetto al totale delle risorse RRF allora considerate a disposizione dell'Italia (196,5 miliardi). La tabella 1 non considera tali impieghi in eccesso. – (2) La denominazione di questa componente risulta leggermente modificata rispetto alla proposta di PNRR del 12 gennaio.

interventi del Piano fino a quasi 236 miliardi, il che si riflette in un incremento, in valore assoluto, della dotazione finanziaria di praticamente tutte le Missioni²⁰.

La versione definitiva del Piano si caratterizza, inoltre, per una maggiore enfasi sulle riforme strutturali. In particolare, il documento identifica due ambiti – pubblica amministrazione e giustizia – in cui si intende intervenire con riforme di ampio respiro ritenute in grado di produrre effetti significativi sulla struttura economica, amministrativa e sociale del Paese (revisione delle logiche di reclutamento, gestione e valorizzazione del pubblico impiego; digitalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi e dei procedimenti giudiziari; potenziamento e ristrutturazione degli uffici giudiziari; promozione dei riti alternativi e altre misure). Di tali riforme “orizzontali” il PNRR intende mettere a fuoco gli obiettivi, gli strumenti con cui intervenire e la tempistica. Si tratta di progetti ambiziosi e complessi, che al momento risultano solamente abbozzati a livello concettuale e la cui più puntuale definizione rimanda a una ricca produzione normativa che dovrà essere introdotta con una tempistica serrata.

Inoltre, alle riforme orizzontali dovrebbero affiancarsi altre iniziative di un certo rilievo, definite “abilitanti” (ovvero, in grado di facilitare l’attuazione del Piano e, più in generale, l’azione amministrativa), quali ad esempio quelle in materia di semplificazione e di promozione della concorrenza, nonché alcune specifiche riforme di settore (relative alle procedure che riguardano i progetti su fonti rinnovabili, ai servizi sanitari di prossimità e a diversi altri ambiti) da inquadrare nell’ambito delle singole Missioni.

Resta infine da rilevare come la versione definitiva del PNRR abbia aggiunto vari elementi per ciò che attiene alla *governance* del Piano stesso. Per quanto riguarda l’attuazione, la struttura viene articolata in tre livelli: i) gestione effettiva dei vari interventi da parte di Amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali in base alle rispettive competenze; ii) coordinamento operativo centralizzato da parte di una struttura dedicata istituita presso il MEF, che rappresenta inoltre il punto di contatto con la Commissione europea; iii) istituzione di una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di garantire l’attuazione del Piano attraverso l’esercizio di tutte le prerogative politiche di più alto livello. I meccanismi di monitoraggio e di *audit* vengono in buona parte mutuati dall’esperienza maturata nell’ambito della gestione dei fondi strutturali, con alcune specificità legate alla natura straordinaria del Piano e ai requisiti richiesti dal Regolamento RRF.

Si prevede, infine, che l’attuazione del PNRR sia caratterizzata da flussi informativi costanti rivolti ai vari soggetti interessati, ivi inclusa la cittadinanza nel suo complesso, diffusi anche attraverso un apposito portale. Inoltre, la legge di bilancio per il 2021 prescrive che entro il 30 giugno di ciascun anno (dal 2021 al 2027) il Governo trasmetta alle Camere una relazione relativa all’impiego delle risorse nell’ambito di NGEU, mentre il Regolamento RRF impone obblighi di condivisione di tutte le informazioni necessarie

²⁰ Fa eccezione una riduzione di circa 500 milioni della Missione “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”.

per la predisposizione della relazione sull'attuazione del dispositivo che la Commissione europea sarà tenuta a presentare annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio della UE.