

Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza

Sintesi

Chiara Goretti, componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), è intervenuta in audizione presso le Commissioni Bilancio e Tesoro della Camera e Bilancio e Politiche UE del Senato riunite congiuntamente nell'ambito dell'esame in sede consultiva della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), inviata alle Camere il 15 gennaio 2021.

Nel suo intervento, la componente del Consiglio dell'UPB ha focalizzato l'attenzione sul quadro finanziario che sottende il PNRR, sul suo impatto sul quadro macroeconomico in un'ottica pluriennale, sugli assi d'intervento e sulle riforme ipotizzate nel Piano.

Nella proposta di PNRR vengono individuate le risorse destinate alle finalità *Next Generation EU* (NGEU) in un approccio che integra tale nuovo strumento con una parte del Quadro finanziario pluriennale europeo (QFP) e con la programmazione nazionale.

Nell'insieme, le risorse complessive dedicate alle missioni del PNRR nel periodo 2021-26 ammontano a 311,9 miliardi e sono distribuite secondo la classificazione riportata nella tabella 1.

Tab. 1 – Risorse complessive del PNRR per il periodo 2021-26 (1)
(miliardi di euro)

	RRF Progetti in essere (a)	RRF Progetti nuovi (b)	RRF Progetti totali (c)=(a)+(b)	ReactEU (d)	Totale NGEU (e)=(c)+(d)	Fondi SIE/PON (f)	FEASR (g)	Programmaz. di bilancio 2021-26 (h)	Totale complessivo PNRR (i)=(e)+(f)+(g)+(h)
Sovvenzioni		68,9	68,9	13,0	81,9				81,9
Prestiti sostitutivi (di cui: FSC)	65,7	21,8 (21,2)	87,5 (21,2)		87,5 (21,2)				87,5 (21,2)
Prestiti aggiuntivi		40,1	40,1		40,1				40,1
Differenza tra eventuali utilizzi e fonti di finanziamento		14,4	14,4		14,4				
Fondi non NGEU						6,9	1,0	80,05	87,95
Totale	65,7	145,22	210,91	13,0	223,91	6,9	1,0	80,05	311,86

Fonte: elaborazioni su dati del PNRR.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Il PNRR propone di accedere a tutti i fondi europei a disposizione dell'Italia relativi al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) pari a 196,5 miliardi (distinti in 68,9 miliardi di sovvenzioni e 127,6 miliardi di prestiti sia sostitutivi, per 87,5 miliardi, che aggiuntivi, per 40,1 miliardi), accanto ai quali vengono considerati ulteriori 14,4 miliardi, una sorta di margine di riserva, raggiungendo 210,9 miliardi (tab. 1, col. (c)). A ciò si aggiungono i 13 miliardi di sovvenzioni relativi al programma *ReactEU* (tab. 1, col. (d)). In tal modo, le risorse individuate per NGEU nel complesso ammontano a 223,9 miliardi (tab. 1, col. (e)).

Quelle aggiuntive rispetto al quadro tendenziale di finanza pubblica risultano pari a 122 miliardi, derivanti dalla somma di 68,9 miliardi di sovvenzioni RRF, 13 miliardi di sovvenzioni *ReactEU* e 40,1 miliardi di prestiti RRF aggiuntivi.

Una componente delle risorse del PNRR, riguardante sia i “progetti nuovi” del dispositivo RRF che il programma *ReactEU*, è già stata individuata in occasione della legge di bilancio per il 2021, per un importo di circa 38 miliardi (pari a circa il 31 per cento del totale) per il periodo 2021-26.

Alcune indicazioni sul quadro finanziario del Piano necessitano di essere completate in vari aspetti. Infatti, al di là di quelle che appaiono come parziali incongruenze numeriche sia interne al Piano presentato sia nei confronti di quanto esposto in documenti precedenti, alcune parti rilevanti del quadro finanziario sono da definire più compiutamente e, in particolare, deve essere ancora composta una dettagliata e circoscritta esposizione degli interventi e del loro profilo temporale che consenta una valutazione complessiva, di visione, dell’utilizzo delle risorse e dei suoi effetti sul sistema economico.

Informazioni aggiuntive consentirebbero di sciogliere le ambiguità tanto sugli utilizzi aggiuntivi (per 14,4 miliardi), quanto per le risorse (per 21,2 miliardi) che riguardano l’anticipazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per il 2021-27.

Nel primo caso, il Piano fa riferimento a un possibile “effetto leva” e all’esigenza di costituire “margin di sicurezza” qualora alcuni progetti dovessero non essere ritenuti ammissibili dalla Commissione europea. Andrebbe pertanto fornita una distinzione quantitativa tra risorse NGEU, risorse private attratte tramite l’“effetto leva”, risorse costituite come margine di sicurezza. Sembra potersi ritenere che questi prestiti, pur determinando – nell’esposizione attuale del PNRR – un aumento di 14,4 miliardi delle risorse complessive del programma NGEU, non dovrebbero essere considerati come aggiuntivi in quanto destinati a riassorbirsi nella versione finale del PNRR. Qualora si trattasse di risorse private, attivate tramite “effetto leva”, l’impatto sul quadro macroeconomico potrebbe risultare ampliato, ma non attraverso il canale pubblico.

Nel secondo caso, andrebbero chiariti gli aspetti relativi all’anticipo e al successivo reintegro del FSC, preannunciato nel documento. Sembrerebbe di poter riscontrare la volontà di accelerare sulla realizzazione della spesa relativa al FSC, a valere su progetti che rientrano nell’ambito delle finalità del Fondo stesso e si presentano in uno stato più avanzato di definizione. L’anticipo di 21,2 miliardi del FSC dovrebbe essere operato (verosimilmente a partire dalla prossima legge di bilancio in base a quanto sarà programmato nel DEF 2021) a valere sulle risorse già previste nei tendenziali di finanza pubblica e, in tal senso, può essere finanziato tramite prestiti sostitutivi di NGEU, non implicando un aumento in valore assoluto del debito pubblico ma una sua diversa distribuzione temporale, che riflette l’anticipo di deficit. Tali evoluzioni, i loro impatti sul quadro macroeconomico e gli eventuali effetti di retroazione fiscale, come anche i profili

temporali di reintegro delle risorse del FSC anticipate secondo quanto ipotizzato nel PNRR, saranno illustrati verosimilmente nel DEF 2021.

Infine, ci si aspetta che nel PNRR definitivo venga presentata una specificazione del profilo temporale delle risorse che sono esposte in modo concentrato come somma delle disponibilità, da un lato, e degli utilizzi dall'altro. Sarebbe quindi opportuno fornire la distribuzione temporale dell'utilizzo delle risorse PNRR nei singoli anni del periodo 2021-26, con informazioni più dettagliate rispetto a quanto già contenuto nel documento attuale.

L'UPB, attraverso il modello macroeconomico MeMo-It, ha condotto una simulazione per individuare un ordine di grandezza dell'impatto del PNRR sull'economia italiana; la simulazione è da ritenersi ampiamente preliminare, in quanto basata su informazioni sommarie sia per quanto attiene all'impiego delle risorse sia riguardo alla scansione temporale del loro utilizzo.

Dalla simulazione effettuata si ricava che l'effetto espansivo del programma NGEU sull'economia italiana sarebbe pressoché uniformemente distribuito nel periodo considerato, raggiungendo oltre un punto percentuale di PIL entro i primi tre anni (2021-23) e un incremento ulteriore di simile entità nel successivo triennio. Nel complesso, al termine del periodo di programmazione, nel 2026, l'utilizzo delle risorse NGEU innalzerebbe il PIL dell'Italia di circa 2,5 punti percentuali. Il moltiplicatore di bilancio medio sarebbe superiore all'unità in quanto lo stimolo esogeno si concentra sugli investimenti pubblici, che tipicamente hanno un elevato potere di attivazione nei modelli macroeconomici.

Nel confronto con le stime, anch'esse preliminari, presentate nel PNRR si osserva che nei primi tre anni dell'orizzonte di simulazione non vi sarebbero rilevanti disallineamenti con quelle dell'UPB, mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi presentati nel PNRR tendono a essere più elevati; al termine dell'orizzonte dell'esercizio il PIL sarebbe al di sopra di quello dello scenario di base di tre punti percentuali nelle stime del PNRR e di quasi 2,5 punti nell'esercizio dell'UPB.

Le ragioni di tale scostamento possono essere molteplici. La valutazione del PNRR si basa sull'ipotesi che la spesa sia di qualità ed efficienza elevate, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e quindi il potenziale di crescita nel medio-lungo periodo. Tuttavia, tali caratteristiche qualitative della spesa non sono valutabili allo stadio attuale di definizione del Piano.

Per quanto riguarda la struttura del documento, coerentemente con gli obiettivi del regolamento UE che definisce in modo dettagliato i criteri di utilizzazione delle risorse del programma NGEU, la bozza del PNRR è un documento articolato, incentrato su assi strategici, priorità trasversali, missioni, che rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento, e componenti funzionali. Le componenti a loro volta si articolano in 48 linee

di intervento, che si articolano a loro volta in investimenti, al di sotto dei quali si selezioneranno i singoli progetti.

Il PNRR è un testo preliminare finalizzato al confronto parlamentare, come del resto appare dalla descrizione generica e parziale di numerose sezioni del documento. Seppur la scelta delle priorità tra le linee di intervento all'interno delle finalità europee è una questione eminentemente politica, è possibile tuttavia sottolineare che la frammentazione delle iniziative che emerge dal PNRR appare eccessiva e rischia di diluire la potenzialità del Piano di incidere in modo strutturale sulla realtà del Paese, con una dispersione di risorse che potrebbe non consentire di realizzare gli obiettivi di *policy* dichiarati. Ragioni di efficacia richiederebbero verosimilmente di rinunciare a qualche linea di intervento e concentrare le risorse su un numero minore di priorità, per avere un impatto maggiormente visibile su quelle prescelte.

Più in dettaglio si possono individuare per specifici aspetti alcune criticità presenti nel Piano nella versione trasmessa al Parlamento.

- 1) Il documento è disomogeneo nella identificazione dei criteri per l'allocazione delle risorse ai singoli progetti, aspetto comprensibile alla luce della diversa natura e varietà di settori toccati (sussidi a privati, investimenti delle concessionarie pubbliche, investimenti pubblici in senso stretto, politiche di settore). Il quadro regolamentare europeo richiede che siano esplicitati gli obiettivi finali di ciascun investimento, con dimostrazione finale della loro realizzazione, ma anche serrate scadenze temporali nell'impegno delle somme e nell'esecuzione dei lavori. La cantierabilità risulta essere sicuramente una preconditione per la scelta dei progetti, ma rischierebbe di pregiudicare un altro degli obiettivi strategici del Piano, di essere un'occasione per favorire un riequilibrio dei divari territoriali del Paese. Il criterio della cantierabilità potrebbe coniugarsi alla equità nella sua realizzazione, a condizione che sia affiancato da un adeguato supporto progettuale ai soggetti attuatori, tale da consentire di accedere ai finanziamenti anche ai soggetti storicamente in ritardo nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse.
- 2) La bozza di regolamento UE richiede una accurata esplicitazione di investimenti e riforme: le risorse vengono messe a disposizione degli Stati membri, a condizione che il loro utilizzo sia affiancato/accompagnato dalle riforme, identificate in sintonia con le Raccomandazioni specifiche al Paese da parte dell'Unione. Nello svolgimento di questo binomio, tra utilizzo delle risorse e attuazione delle riforme, il Piano appare debole e le indicazioni fornite appaiono generiche anche in relazione agli eventuali costi associati alla realizzazione delle riforme stesse, come invece previsto dalla bozza di regolamento europeo. Raggiungere posizioni condivise sugli indirizzi di riforma, ai fini della definizione della versione finale del Piano, richiederà un impegnativo confronto con il Parlamento, con la società civile e le parti sociali.

- 3) Tenuto conto dell'esigenza di accelerare le procedure di appalto ed esecuzione delle opere, anche in deroga alle ordinarie procedure, comprese quelle destinate a limitare pratiche illecite, il PNRR non sembra dedicare adeguata attenzione a quali nuovi strumenti possano essere adottati per contrastare efficacemente infiltrazioni criminali, frodi ed episodi corruttivi nella gestione dei progetti finanziati dal Piano. In particolare, come richiesto dalla bozza di regolamento, è necessario introdurre un sistema di raccolta, organizzazione e analisi di categorie standardizzate di dati e informazioni al fine di prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi, come anche rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate da parte delle Autorità di gestione dei fondi europei.
- 4) Nel PNRR mancano le indicazioni di dettaglio dei singoli investimenti, in particolare il cronoprogramma, gli indicatori sullo stato di avanzamento, gli obiettivi qualitativi e quantitativi che si vogliono raggiungere attraverso gli interventi. È comprensibile che, allo stadio attuale del Piano, alcune di queste informazioni siano tuttora in fase di elaborazione, però la loro disponibilità è un indicatore del grado di avanzamento del progetto e quindi della potenzialità che si realizzi un rapido ed efficace completamento, nei tempi previsti e con i risultati programmati. La completezza e la trasparenza degli elementi informativi e della connessa attività di monitoraggio e di controllo è una precondizione per informare il Parlamento nel corso dell'attuazione del PNRR. A tal fine occorre stabilire che ogni metodologia e ogni banca dati usata per qualsivoglia valutazione di impatto sia resa disponibile al mondo della ricerca per replicarla in maniera indipendente.
- 5) Per quasi tutte le linee di intervento elencate nel PNRR vi sono politiche di bilancio ordinarie, regolate da leggi, con propri finanziamenti e procedure di assegnazione delle risorse sulla base di parametri predeterminati, spesso basate su una programmazione pluriennale di settore e strutture amministrative dedicate. I tempi ristretti per il completamento delle procedure di spesa spingerebbero a privilegiare l'adozione di strumenti straordinari, ma la velocità di attuazione non dovrebbe compromettere un'altra finalità importante del Piano, l'internalizzazione e valorizzazione di un nuovo modo di disegnare le politiche pubbliche, basata sulla identificazione delle priorità, la selezione dei progetti che meglio soddisfano quelle priorità, la misurazione e controllo dei risultati attesi. Obiettivo prioritario è certamente quello di spendere bene ogni euro di risorsa assegnata, ma il contributo di NGEU sarà ancora maggiore se avrà portato a una diversa prospettiva amministrativa, a una migliore capacità di attuazione delle politiche pubbliche.