



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR: CRITICITÀ E FATTORI DI RISCHIO

M. Rosaria Marino

20 ottobre 2023

- Le risorse in gioco
- L'evoluzione della distribuzione temporale
- Stime dell'impatto macroeconomico
- Criticità passate, presenti e future ...
- ... ma anche un potenziale beneficio

Ipotesi di utilizzo delle risorse NGEU
(miliardi di euro)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
NADEF 2022							
RRF Sovvenzioni (a)	1,5	9,0	21,7	16,2	14,8	5,7	68,9
RRF Prestiti (b)	4,0	6,0	19,3	30,2	32,9	30,2	122,6
Totale RRF (c)=(a)+(b), di cui:	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9	191,5
<i>Aggiuntivi (c.1)</i>	1,3	8,2	27,6	31,0	32,4	24,0	124,5
<i>Sostitutivi (c.2)</i>	4,2	6,8	13,3	15,5	15,3	11,9	67,0
ReactEU Sovvenzioni (d)	0,0	4,2	10,2				14,4
TOTALE (e)=(c)+(d), di cui:	5,5	19,2	51,1	46,5	47,7	35,9	205,9
<i>Totale aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (e.1)=(c.1)+(d)</i>	1,3	12,4	37,8	31,0	32,4	24,0	138,9
Differenza totali NADEF 2022-DEF 2022 (f)=(e)-(e')	1,2	-14,4	-2,4	-0,8	6,1	10,5	0,0
<i>Differenza aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (g)= (e.1)-(e'.1)</i>	0,2	-9,8	-1,5	0,2	4,3	6,6	0,0
DEF 2022							
RRF Sovvenzioni (a')	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,9
RRF Prestiti (b')	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,6
Totale RRF (c')=(a')+(b'), di cui:	4,3	29,4	43,3	47,3	41,6	25,4	191,5
<i>Aggiuntivi (c'.1)</i>	1,1	18,0	29,1	30,8	28,1	17,4	124,5
<i>Sostitutivi (c'.2)</i>	3,2	11,3	14,2	16,6	13,6	8,1	67,0
ReactEU Sovvenzioni (d')	0,0	4,2	10,2				14,4
TOTALE (e')=(c')+(d'), di cui:	4,3	33,6	53,5	47,3	41,6	25,4	205,9
<i>Totale aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (e'.1)=(c'.1)+(d')</i>	1,1	22,2	39,3	30,8	28,1	17,4	138,9
Differenza totali DEF 2022-DEF 2021 (f')=(e')-(e'')	-18,2	0,6	9,6	6,3	7,4	-5,0	0,9
DEF 2021							
RRF Sovvenzioni (a'')	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
RRF Prestiti (b''), di cui:	8,0	12,0	12,0	30,9	30,1	29,6	122,6
<i>Aggiuntivi (b''.1)</i>				12,9	13,5	13,6	40,0
<i>Sostitutivi (b''.2)</i>	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale RRF (c'')=(a'')+(b'')	18,5	28,7	38,7	41,0	34,2	30,4	191,5
ReactEU Sovvenzioni (d'')	4,0	4,25	5,25				13,5
TOTALE (e'')=(c'')+(d'')	22,5	32,95	43,95	41,0	34,2	30,4	205,0

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2022, del DEF 2022 e del DEF 2021.

Dettagli annuali disponibili fino alla NADEF 2022

Alle risorse RRF e React-EU si aggiungono quelle stanziare attraverso il Fondo complementare (30,6 miliardi, con orizzonte fino al 2030) e quelle anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 miliardi)

Utilizzo delle risorse RRF per categoria economica - Sovvenzioni

(in percentuale del PIL)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da sovvenzioni RRF							
	NADEF 2023			3,3			
	DEF 2023			3,4			
Sovvenzioni RRF incluse nelle previsioni di entrata	NADEF 2022	0,1	0,5	1,1	0,8	0,7	n.d.
	DEF 2022	0,1	0,7	1,1	0,8	0,5	n.d.
	NADEF 2021	0,3	0,7	1,0	0,7	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,6	0,9	1,4	0,5	0,2	0,0
	Spese finanziate da sovvenzioni RRF						
	NADEF 2023			0,8			
	DEF 2023			0,6			
Totale spese correnti	NADEF 2022	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,2	0,2	0,1	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
		NADEF 2023			0,9		
	DEF 2023			1,2			
Investimenti fissi lordi	NADEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,4	0,3	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,2	0,3	0,3	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,0
		NADEF 2023			1,5		
	DEF 2023			1,6			
Trasferimenti in c/capitale	NADEF 2022	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	n.d.
	DEF 2022	0,1	0,3	0,5	0,1	0,0	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,3	0,3	0,2	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
	Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF						
	NADEF 2023			0			
	DEF 2023			0			
Riduzione delle entrate fiscali	NADEF 2022	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,0	0,1	0,2	0,2	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: NADEF 2023, DEF 2023, NADEF 2022, DEF 2022, NADEF 2021 e DEF 2021.

Utilizzo delle risorse RRF per categoria economica - Prestiti

(in percentuale del PIL)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Spese finanziate da prestiti RRF							
	NADEF 2023			0,4			
	DEF 2023			0,4			
Totale spese correnti	NADEF 2022	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,0	0,0	0,0	0,1	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
		NADEF 2023			3,9		
	DEF 2023			5,2			
Investimenti fissi lordi	NADEF 2022	0,1	0,2	0,9	1,3	1,4	n.d.
	DEF 2022	0,1	0,7	0,9	1,4	1,4	n.d.
	NADEF 2021	0,3	0,6	0,8	1,4	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,8
		NADEF 2023			1,2		
	DEF 2023			0,1			
Trasferimenti in c/capitale	NADEF 2022	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1

Fonte: NADEF 2023, DEF 2023, NADEF 2022, DEF 2022, NADEF 2021 e DEF 2021.

Dettagli annuali non disponibili nel DEF 2023 e nella NADEF 2023 però...

- **Spostamento in avanti verso il biennio finale** «Rimodulazione del profilo temporale ... che ha determinato una revisione al ribasso della spesa prevista nel 2023 e nel 2024 e una maggiore concentrazione della stessa nel biennio 2025-2026» (Audizione Min. Giorgetti su NADEF 2023)
- **Ricomposizione tra investimenti e contributi agli investimenti e consumi intermedi**
- **Consequente cambiamento del profilo temporale delle entrate per sovvenzioni**

Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: differenze tra previsioni tendenziali NADEF 2023 e DEF 2023 (milioni di euro)

	2022 ⁽¹⁾	2023	2024	2025	2026
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	317	-528	421	1.257	626
Consumi intermedi	1.299	-2.331	4.393	4.891	654
Prestazioni sociali, di cui:	-20	-710	-230	-830	-790
<i>Pensioni</i>	192	-500	-140	-710	-650
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-212	-210	-90	-120	-140
Altre spese correnti	1.116	-2.679	4.133	1.870	2.419
Totale spese correnti al netto di interessi	2.712	-6.246	8.717	7.188	2.909
Interessi passivi	-318	2.734	3.782	2.833	2.957
Totale spese correnti, di cui:	2.394	-3.512	12.498	10.022	5.866
<i>Spesa sanitaria</i>	0	-1.309	209	1.667	573
Totale spese in conto capitale	5.806	16.930	-10.692	-3.617	5.766
Investimenti fissi lordi	761	-7.828	-9.776	-6.702	-2.990
Contributi in c/capitale	4.572	23.962	-753	2.940	8.817
Altri trasferimenti	473	797	-163	146	-60
Totale spese finali al netto di interessi	8.518	10.684	-1.976	3.572	8.675
Totale spese finali	8.200	13.419	1.806	6.405	11.632
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	858	1.033	-4.042	-8.265	-7.696
Imposte dirette	640	14.076	6.250	3.909	4.061
Imposte indirette	217	-12.757	-10.258	-12.143	-11.728
Imposte in c/capitale	1	-286	-34	-31	-29
Contributi sociali	-63	-4.372	1.505	1.776	2.502
Contributi effettivi	0	-4.372	1.505	1.776	2.502
Contributi figurativi	-63	0	0	0	0
Altre entrate correnti	2.347	1.847	3.336	3.704	2.544
Totale entrate correnti	3.141	-1.206	833	-2.754	-2.621
Entrate in c/capitale non tributarie	516	-3.554	-1.809	-368	464
Totale entrate in c/capitale	517	-3.840	-1.843	-399	435
Totale entrate finali	3.658	-5.046	-1.010	-3.153	-2.186
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	-0,8	-0,9	-0,7	-0,9	-0,8
SALDI					
Saldo primario	-4.860	-15.730	966	-6.727	-10.862
<i>in % di PIL</i>	-0,2	-0,8	0,0	-0,3	-0,5
Saldo di parte corrente	747	2.306	-11.665	-12.776	-8.487
<i>in % di PIL</i>	0,1	0,1	-0,6	-0,6	-0,4
Indebitamento netto	-4.542	-18.466	-2.816	-9.559	-13.818
<i>in % di PIL</i>	-0,1	-0,8	-0,1	-0,4	-0,6
PIL nominale tendenziale	37.326	32.554	27.640	29.746	32.888

Fonte: NADEF 2023 e DEF 2023.

(1) Le differenze relative all'anno 2021 sono dovute alla revisione dell'Istat effettuata il 22 settembre 2023.

Stime condotte con MeMo-It

(approccio neo-keynesiano → nel **breve periodo** l'economia è attivata principalmente dalle condizioni della domanda aggregata; le grandezze nominali reagiscono agli scostamenti tra prodotto effettivo e potenziale, consentendo il riequilibrio fra domanda e offerta aggregata; nel **medio termine** si realizza un aggiustamento delle componenti di spesa con il risultato che nel **lungo termine** il prodotto effettivo rientra verso il livello di equilibrio precedente allo shock; gli investimenti impattano su funzione di produzione ma non migliorano la produttività)

Le stime vengono confrontate con quelle del MEF basate su QUEST III R&D

(modello dinamico di equilibrio economico generale; è in grado di rappresentare oltre all'impulso sulla spesa, gli effetti di medio termine sulle condizioni di produzione e gli effetti della politica monetaria endogena; assume che la spesa sia di qualità ed efficienza elevate, innalzando strutturalmente la produttività e il potenziale di crescita nel lungo periodo)

Entrambe le stime non considerano l'impatto delle riforme

Impatti macroeconomici del PNRR stimati con il modello MeMo-It

(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Per memoria: 2026 MEF
<i>DPB 2024</i>							
PIL	0,1	0,5	0,9	1,6	2,5	2,7	3,0
Consumi privati	0,1	0,1	0,4	0,8	1,3	1,8	
Investimenti fissi lordi	0,7	2,1	2,8	7,2	10,9	11,4	
Impatto sulla crescita annuale	0,1	0,3	0,4	0,7	0,9	0,2	
<i>DEF 2023</i>							
PIL	0,2	0,6	1,5	2,2	2,7	2,9	3,4
Consumi privati	0,1	0,1	0,4	0,8	1,3	1,6	
Investimenti fissi lordi	0,8	2,6	4,8	8,9	11,3	11,9	
Impatto sulla crescita annuale	0,2	0,5	0,9	0,7	0,5	0,2	
<i>DEF 2022</i>							
PIL	0,1	1,0	1,7	2,2	2,6	2,7	3,2
Consumi privati	0,0	0,2	0,6	1,0	1,3	1,6	
Investimenti fissi lordi	0,7	5,6	9,3	12,3	14,3	14,7	
Impatto sulla crescita annuale	0,1	0,9	0,7	0,5	0,3	0,1	

Rispetto al DPB 2024, i risultati della simulazione dell'UPB appaiono più sostenuti nel 2022 e nel 2023, mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi tendono a essere decisamente meno forti

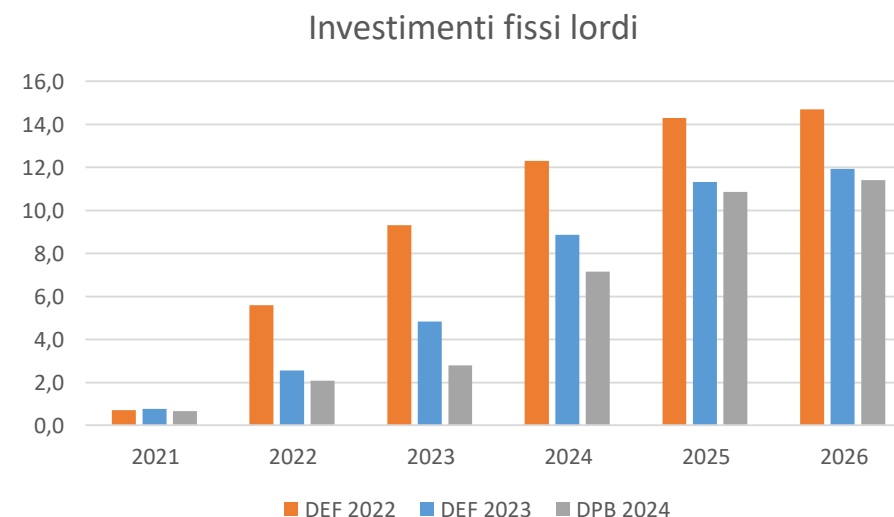
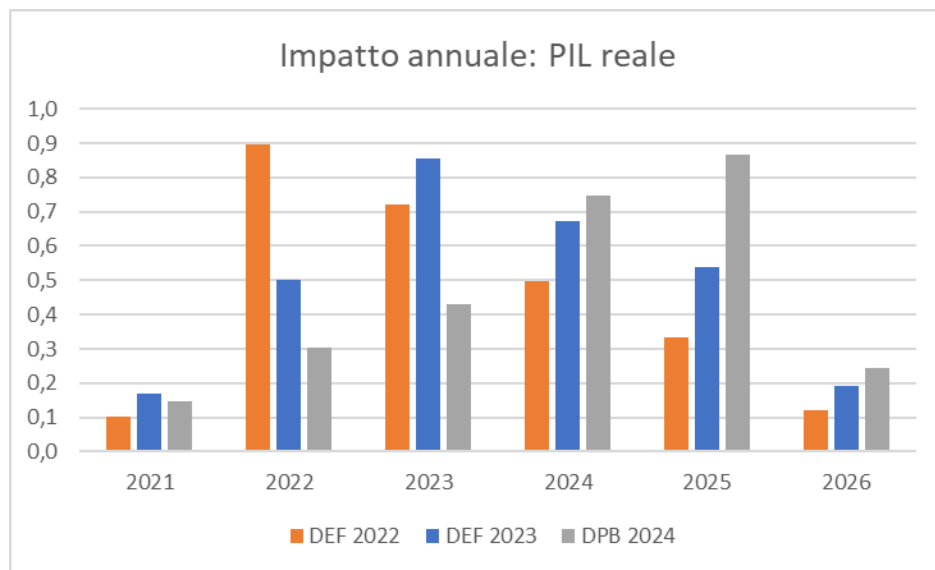
Entrambe le simulazioni, sia dell'UPB sia del MEF, concordano nell'indicare che una parte significativa degli impatti espansivi ascrivibili al PNRR dovrebbe realizzarsi nell'orizzonte di programmazione del DEF 2023 e della NADEF 2023.

Marginali differenze dovute alla diversità dei modelli

L'impatto è maggiore nel DEF 2023 rispetto al DEF 2022 ...

... ma più bassa nella NADEF 2023 a causa della ricomposizione tra investimenti e consumi intermedi

Effetto della rimodulazione in avanti del PNRR e della ricomposizione tra voci economiche (investimenti e consumi intermedi) nelle stime UPB



- Alcune criticità presenti sin dalla predisposizione del Piano....
 - eccessiva parcellizzazione delle linee di intervento
 - capacità amministrativa
 - capacità e tempistiche di realizzazione delle opere pubbliche
 - inserimento di progetti preesistenti e conseguenti difficoltà di rendicontazione
- ... altre sono sopraggiunte nel tempo e ancora presenti:
 - causate da fattori congiunturali ed estranei al controllo del Governo
 - aumento dei prezzi energetici e delle materie prime
 - determinate dagli effetti di concomitanti politiche pubbliche
 - Superbonus → scarsità di materie prime e saturazione dell'offerta

- I Governi hanno in alcuni casi cercato di porre rimedio
 - semplificazione delle modalità di assunzione e rafforzamento capacità tecniche e amministrative (es. DDL 80/2021, 44/2023, 75/2023)
 - nuovo Codice degli appalti
 - modifiche alle *governance* del PNRR (DL 13/2023)
 - stanziamento di risorse aggiuntive per far fronte all'aumento dei prezzi

Risorse per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi
(milioni di euro)

	2022	2023	2024	2025	2026 (1)	Totale
Fondi						
Prosecuzione opere pubbliche, di cui all'art. 7, c. 1 DL 76/2020	1.240	1.020	520	150	0	2.930
Revisione prezzi materiali nei contratti pubblici, di cui all'art. 1 septies DL 73/2021	870	550	0	0	0	1.420
Avvio opere indifferibili, di cui all'art. 26, c. 7 DL 50/2022 (2)	1.680	1.040	1.645	2.295	1.505	8.165
Rafforzamento interventi PNRR Comuni con pop. superiore a 500.000 ab., di cui all'art. 42, c. 1 DL 50/2022	0	325	220	70	50	665
Totale	3.790	2.935	2.385	2.515	1.555	13.180

Fonte: LB 2022, DL 4/2022, DL 17/2022, DL 21/2022, DL 50/2022, DL 115/2022, LB 2023.

(1) Per il 2026 non sono disponibili informazioni circa gli effetti della LB 2023 in termini di indebitamento netto della PA relativi ai Fondi per la Prosecuzione delle opere pubbliche e per l'Avvio delle opere indifferibili. - (2) Al netto degli utilizzi disposti con il DL 61/2023 (0,5 mld nel 2023, 0,3 nel 2024 e 0,2 nel 2025) e con il DL 88/2023 (0,5 mld nel 2023, 0,3 nel 2024 e 0,2 nel 2025).

L'ulteriore slittamento in avanti delle misure del PNRR apre a nuove criticità ...

- esaurisce i margini per ulteriori rinvii
- riduce il potenziale stimolo all'attività produttiva
- concentra la realizzazione degli interventi su un periodo più limitato
 - potrebbe alimentare strozzature nell'offerta, sia con riferimento alle competenze necessarie per gestire e avviare le opere, sia per lo spiazzamento di altri investimenti

... ma anche a un potenziale beneficio

- riduce la sovrapposizione con il Superbonus (effetto saturazione dell'offerta)
- fornisce stimolo all'economia quando verrà meno quello del Superbonus

Grazie!