

dossier

XIX Legislatura

Luglio 2023

Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Focus sugli aspetti di rilievo per la
finanza pubblica



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



OSSERVATORIO SULLA FINANZA PUBBLICA E SULLE
POLITICHE DI BILANCIO E PER I RAPPORTI CON GLI ENTI,
NAZIONALI E INTERNAZIONALI, COMPETENTI IN
MATERIA

TEL. 06-6760-5501 - ✉ osservatorio.fp@camera.it

Dossier OFP n.01

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

INDICE

Introduzione	3
1. Effetti cumulati del PNRR sul deficit e sul debito.....	4
2. Andamento delle risorse europee per PNRR	7
3. Andamento delle spese per PNRR.....	9
4. Effetti del PNRR sull'indebitamento netto	15
5. Effetti del PNRR sul debito	20
6. Profili finanziari riferiti a ipotesi di revisione del PNRR	26
Appendice metodologica	30

INTRODUZIONE

Il presente dossier fornisce un'analisi del **quadro di finanza pubblica del PNRR**, con particolare riferimento alla sua componente principale, ovvero il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility* RRF)¹, con l'obiettivo di illustrarne gli **effetti sul deficit e sul debito**, alla luce dello stato di attuazione del piano descritto dalla [Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR](#)² (di seguito, per semplicità, "Relazione").

Lo scopo dell'analisi è quello di fornire un'illustrazione degli **effetti finora prodotti dall'attuazione del PNRR sul deficit e sul debito pubblico** nel triennio 2020-23 e stimare conseguentemente gli **effetti attesi** per il periodo restante di attuazione (2023-26) sulla base del Piano attualmente in vigore; sono altresì formulate considerazioni di carattere preliminare inerenti ad eventuali strategie di revisione della struttura del PNRR e ai connessi profili finanziari.

Più in dettaglio, il **primo paragrafo** riepiloga il quadro complessivo degli **effetti del PNRR sul deficit e sul debito** per l'intero arco della sua programmazione 2020-2026, richiamando sinteticamente alcuni **concetti metodologici** di base già illustrati in un precedente Dossier di monitoraggio degli effetti finanziari del PNRR.

Si tratta del [Dossier](#) "I profili finanziari del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" del novembre 2022, cui si fa rinvio per un approfondimento dei profili metodologici in questione. Tale dossier – cui la stessa Relazione in esame fa attualmente rinvio – ha fornito il primo inquadramento dei profili di finanza pubblica del PNRR, illustrando i criteri contabili di imputazione in bilancio delle diverse voci di entrata e di spesa e i conseguenti effetti sui saldi di competenza e di cassa e sul debito³.

Il **secondo paragrafo** richiama brevemente l'evoluzione temporale delle **entrate europee** che finanziano il Piano, rimasta per il momento invariata

¹ Il PNRR considera le seguenti fonti di finanziamento:

- a) Il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (RRF), pari a 191,5 miliardi, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti da impiegare per il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi fissati per il periodo 2021-2026.
- b) Il fondo europeo REACT-EU (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa), per 14,4 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto, di cui 9,45 miliardi (pari al 67,6% del totale, al netto delle spese per assistenza tecnica) sono rivolti al Mezzogiorno, da impiegare nel periodo 2021-2023.
- c) Il fondo nazionale del Piano per gli investimenti complementari, per un importo pari a 30,6 miliardi, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano.

Per semplicità, nella presente analisi si userà la sigla PNRR in luogo di quella, meno nota, di RRF.

² Per la descrizione dello stato di attuazione degli obiettivi e per l'esame delle criticità evidenziate nella citata Relazione, si rinvia al [Dossier](#) predisposto dal Servizio Studi.

³ Si veda in particolare l'Appendice in calce al paragrafo 3 del citato Dossier, intitolata "Profili contabili di imputazione in bilancio delle voci del RRF".

rispetto a quanto già riportato nel citato Dossier di novembre 2022: l'ultima rata finora erogata risale infatti a novembre 2022, con riferimento al conseguimento degli obiettivi del primo semestre di tale esercizio, mentre è stata annunciata l'imminente conclusione dell'esame dell'attuazione degli obiettivi del secondo semestre 2022 al fine dell'erogazione della **terza rata**.

Il **terzo paragrafo** fornisce l'aggiornamento del **cronoprogramma delle spese** su cui si basa la Relazione e fornisce indicazioni in merito all'impatto finanziario prodotto dalle spese finora sostenute.

Il **quarto e il quinto paragrafo** aggiornano gli effetti, rispettivamente, sul deficit e sul debito, derivanti dall'attuazione del PNRR, alla luce dell'evoluzione delle entrate e dell'aggiornamento dello stato di avanzamento delle spese illustrati nei paragrafi precedenti. L'analisi è condotta ponendo a confronto gli **effetti prodottisi** nel triennio di consuntivo (2020-22) e **quelli attesi** nel restante periodo di attuazione del piano (2023-26).

Infine, nel sesto paragrafo, tenendo conto delle criticità segnalate dalla Relazione, vengono forniti alcuni **spunti preliminari di riflessione** su eventuali strategie di rimodulazione del Piano e sui conseguenti **effetti per la finanza pubblica**.

1. EFFETTI CUMULATI DEL PNRR SUL DEFICIT E SUL DEBITO

Al fine di esaminare gli effetti del PNRR⁴ sui saldi di finanza pubblica, occorre, in primo luogo, tenere conto delle due tipologie di finanziamento previste dal dispositivo (**sovvenzioni a fondo perduto per 68,9 miliardi e prestiti per 122,6 miliardi, per un totale di 191,5 miliardi**). Va inoltre considerata la **distinzione** tra due tipologie spese finanziate con le predette risorse: le **spese già considerate negli andamenti tendenziali** di finanza pubblica antecedenti al PNRR e **quelle addizionali** rispetto a tali andamenti.

Il PNRR finanzia infatti, oltre a progetti di spesa aggiuntivi, progetti che erano già *in itinere* al momento dell'approvazione del Piano, previsti da norme antecedenti e finanziati a valere su altre fonti nazionali (cosiddetti **progetti "in essere"**), per un ammontare pari a **51,4 miliardi**, i quali sono stati inclusi nel PNRR in quanto coerenti con gli obiettivi del Piano e con i requisiti previsti dal relativo regolamento europeo.

Il PNRR finanzia anche una quota, pari a 15,6 miliardi, dei progetti inclusi nella programmazione 2021-2027 del **Fondo sviluppo e coesione** che, ai fini dei profili

⁴ Come già anticipato, si usa la sigla PNRR quale sinonimo del suo principale dispositivo di finanziamento, il RRF.

di finanza pubblica, possono essere assimilati ai progetti in essere. Si tratta infatti di progetti la cui specifica programmazione da parte del CIPESS⁵ è successiva all'approvazione del PNRR, ma i cui profili di finanza pubblica erano comunque **già stati considerati negli andamenti tendenziali** antecedenti al Piano, nell'ambito della programmazione finanziaria complessiva del FSC.

Sui 191,5 miliardi del PNRR (finanziati a valere sul dispositivo RRF), quindi:

- circa 67 sono destinati a finanziare interventi che erano già considerati negli andamenti di finanza pubblica antecedenti al PNRR (di cui 51,4 per progetti “in essere” e 15,6 per progetti inclusi nel FSC);
- mentre 124,5 miliardi sono destinati a **spese aggiuntive**.

Sul lato degli **impieghi**, pertanto, solo queste ultime spese (124,5 miliardi) risultano suscettibili di determinare **effetti complessivi di aumento del deficit ulteriori** rispetto a quelli già in precedenza inclusi nei tendenziali.

Quanto alle **risorse** (fonti di finanziamento), solo le **sovvenzioni** europee a fondo perduto, pari a 68,9 miliardi, risultano suscettibili di **incidere a riduzione del deficit**, in quanto considerate entrate sotto il profilo economico, ai fini del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

I **prestiti**, invece, pari a 122,6 miliardi, non sono considerati entrate aggiuntive ai fini del conto della p.a., ma come **mere operazioni di carattere finanziario**, non suscettibili di incidere sul deficit, eccezion fatta per i relativi riflessi (migliorativi) sulla spesa per interessi (non considerata in questa sede).

Ne consegue che, come riepilogato nella tabella 1.1:

- l'impatto complessivo sul deficit del PNRR ammonta a 122,6 miliardi (corrispondente alla differenza tra il totale delle spese, pari a 191,5 miliardi comprensivi sia dei progetti nuovi che di quelli in essere, e le entrate da sovvenzioni, pari a 68,9 miliardi);
- l'impatto addizionale del PNRR sul deficit (rispetto a quanto già previsto negli andamenti tendenziali precedenti all'approvazione del PNR) può essere **cifrato complessivamente in circa 55,6 miliardi**, pari alla differenza tra 124,5 miliardi di interventi aggiuntivi e 68,9 miliardi di sovvenzioni.

⁵ Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

Tabella 1.1 - Impatto cumulato del PNRR sul deficit

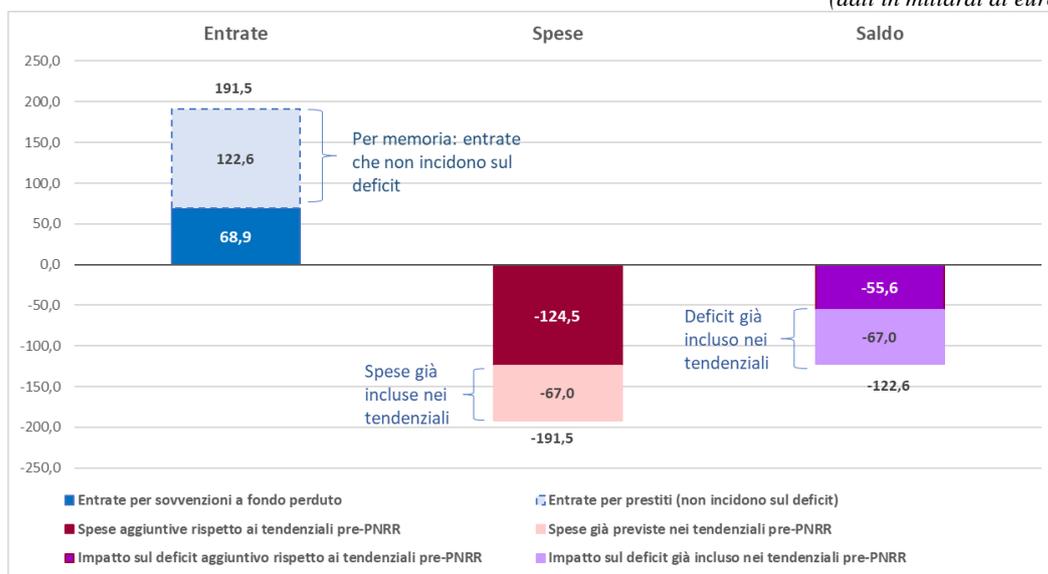
(dati in miliardi di euro)

Totale risorse RRF	191,5
a) prestiti (non suscettibili di incidere sul deficit)	122,6
b) Sovvenzioni a fondo perduto (suscettibili di migliorare il deficit)	68,9
A) Impatto migliorativo del deficit (lato entrate)	68,9
Totale spese RRF	-191,5
c) interventi già inclusi negli andamenti tendenziali del deficit antecedenti al PNRR	-67,0
di cui: c1) progetti in essere	-51,4
c2) progetti inclusi nel FSC	-15,6
d) Spese aggiuntive rispetto agli andamenti tendenziali antecedenti al PNRR	-124,5
B) Totale impatto peggiorativo sul deficit (lato spese)	-191,5
C) Impatto peggiorativo sul deficit aggiuntivo rispetto ai tendenziali antecedenti al PNRR (lato spese)	-124,5
D) Totale impatto netto sul deficit (D=A+B)	-122,6
E) Effetto netto sul deficit aggiuntivo rispetto ai tendenziali antecedenti al PNRR (E = A + C)	-55,6

Fonte: Elaborazioni sui dati del Cronoprogramma del PNRR disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

Figura 1.1 - Impatto cumulato del PNRR sul deficit

(dati in miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni sui dati del Cronoprogramma del PNRR disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

La scelta di destinare parte delle risorse al finanziamento di spese già incluse negli andamenti tendenziali ha consentito di contenere notevolmente l'impatto peggiorativo del dispositivo sul saldo dell'indebitamento netto. Infatti, a fronte di un importo complessivo di fondi europei pari a 191,5 miliardi, di cui 122,6 di prestiti, **l'effetto netto di peggioramento sul saldo di indebitamento netto risulta, in termini cumulati, pari a soli 55,6 miliardi.**

Le medesime analisi sopra illustrate con riferimento al deficit possono essere replicate, sempre in termini aggregati, con riguardo al debito complessivo della PA.

Per quanto riguarda i **prestiti** del PNRR, l'Italia ha scelto di richiedere l'intero ammontare messo a disposizione dal dispositivo per il nostro Paese, per un importo pari a 122,5 miliardi. Da ciò non consegue peraltro un incremento di pari importo dello *stock* di debito del Paese; **al contrario**:

- l'effetto complessivo di aumento del debito imputabile ai prestiti del PNRR può essere cifrato in un importo approssimativamente pari all'incremento dell'indebitamento netto, ovvero a circa 55,6 miliardi complessivamente;
- la restante parte di prestiti, pari a circa 67 miliardi, **corrisponde in termini numerici** a spese già incluse negli andamenti tendenziali (51,4 miliardi di progetti in essere e 15,6 miliardi di progetti compresi nella programmazione FSC), per le quali l'accesso ai finanziamenti europei non è aggiuntivo, bensì sostitutivo rispetto a debiti di pari importo contratti sui mercati dei capitali.

Pertanto, benché il **debito complessivo riferibile al PNRR** ammonti a **122,5 miliardi**, il corrispondente **effetto di incremento del debito rispetto a quanto sarebbe comunque avvenuto anche in assenza del Piano** ammonta a **55,6 miliardi** (equivalente all'impatto complessivo sul deficit).

Per quanto riguarda la quota di risorse del PNRR erogata sotto forma di **sovvenzioni** a fondo perduto, non si determina un incremento del debito, eccezion fatta per effetti transitori dovuti al disallineamento tra il conseguimento delle sovvenzioni e il relativo utilizzo (*cfr. infra*).

2. ANDAMENTO DELLE RISORSE EUROPEE PER PNRR

Il quadro relativo alle entrate europee per il finanziamento del PNRR risulta, al momento⁶, invariato rispetto a quello già illustrato nel precedente dossier⁷ di monitoraggio degli effetti finanziari del Piano (novembre 2022). **Gli importi finora attribuiti all'Italia**, in termini di cassa ammontano a complessivi **66,9 miliardi, di cui 29,0 miliardi di sovvenzioni e 37,9 miliardi di prestiti**. Tali importi sono comprensivi del prefinanziamento dell'agosto 2021 e di due rate, rispettivamente, del secondo semestre 2021 e del primo semestre 2022, erogate dalla Commissione europea a seguito dell'accertamento del rispetto dei traguardi e degli obiettivi previsti.

La **terza rata**, relativa al secondo semestre 2022, alla data di predisposizione del presente dossier, **non risulta invece ancora assegnata**,

⁶ Le informazioni alla base dell'analisi sono quelle disponibili alla data del 28 giugno 2023.

⁷ Si veda il capitolo 2 del già citato [Dossier](#) "I profili finanziari del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", del novembre 2022.

in attesa del completamento della verifica da parte della Commissione europea (anche sulla base della Relazione in esame) del conseguimento degli obiettivi previsti.

Si ricorda che l'erogazione delle rate avviene su base semestrale a seguito della verifica, da parte della Commissione europea, del conseguimento dei **traguardi e degli obiettivi definiti dal Piano**. Tale processo di verifica determina un ritardo di qualche mese tra il termine di scadenza delle rate e la loro effettiva erogazione: pertanto, le rate in scadenza al 31 dicembre di ciascun anno slittano, per cassa, all'anno successivo.

Al fine di agevolare la fase di avvio del Piano, la Commissione UE ha disposto un prefinanziamento pari al 13 per cento delle risorse complessive, prevedendo che il relativo importo sia proporzionalmente decurtato, per cassa, dalle rate in sede di erogazione delle stesse.

Nella seguente **tabella 2.1** è riportata, sia in termini di competenza giuridica (sezione A) che di cassa (sezione B), la ripartizione temporale delle rate di finanziamento a valere sul dispositivo PNRR (con distinzione tra sovvenzioni e prestiti). Le celle evidenziate in verde indicano le somme che sono finora state attribuite all'Italia, pari a 44,2 miliardi in termini di competenza (due rate da 24,1 miliardi l'una) e a 66,9 miliardi in termini di cassa (il prefinanziamento di 24,9 miliardi e due rate di 21 miliardi l'una).

I dati di cassa tengono conto del prefinanziamento erogato il 13 agosto 2021 e del relativo recupero sulle rate semestrali nonché dello slittamento all'anno successivo delle rate in scadenza al 31 dicembre di ciascun anno. Ad esempio, nel 2026, a fronte di una sola rata di competenza (l'ultima, in scadenza al 31 giugno), ricadono per cassa due rate, per lo slittamento della seconda rata 2025 all'anno successivo.

I medesimi dati sono illustrati nel successivo **grafico 2.1**.

Tabella 2.1 - Rate semestrali PNRR (sovvenzioni e prestiti)

(dati in miliardi di euro)

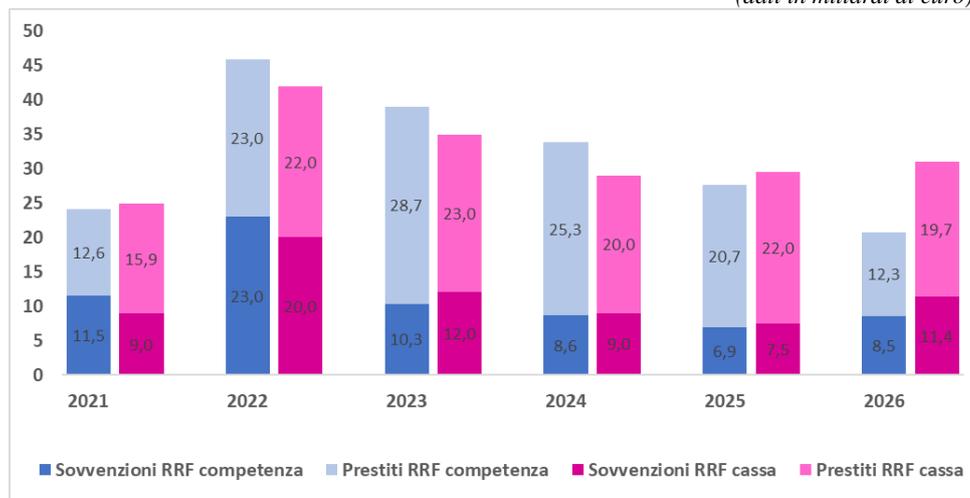
A) Rate per COMPETENZA												
Anno	2021		2022		2023		2024		2025		2026	TOTALE
Scadenza rata	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	
Rata semestrale	24,1	24,1	21,8	18,4	20,7	12,6	21,3	12,6	14,9	20,8		191,5
di cui: sovvenzioni	11,5	11,5	11,5	2,3	8,0	2,3	6,3	2,3	4,6	8,5		68,9
prestiti	12,6	12,6	10,3	16,1	12,6	10,3	14,9	10,3	10,3	12,3		122,6
Totale annuo	24,1	46,0	39,1	33,9	27,6	20,8	191,5					
di cui: sovvenzioni	11,5	23,0	10,3	8,6	6,9	8,5	68,9					
prestiti	12,6	23,0	28,7	25,3	20,7	12,3	122,6					

B) Rate per CASSA													
Anno	2021		2022		2023		2024		2025		2026		TOTALE
Scadenza rata	ago-21	dic-21	giu-22	dic-22	giu-23	dic-23	giu-24	dic-24	giu-25	dic-25	giu-26		
Prefinanziamento	24,9												24,9
di cui: sovvenzioni	9,0												9,0
prestiti	15,9												15,9
Rata semestrale netta		21,0	21,0	19,0	16,0	18,0	11,0	18,5	11,0	13,0	18,1		166,6
di cui: sovvenzioni		10,0	10,0	10,0	2,0	7,0	2,0	5,5	2,0	4,0	7,4		59,9
prestiti		11,0	11,0	9,0	14,0	11,0	9,0	13,0	9,0	9,0	10,7		106,7
Totale annuo	24,9	42,0	35,0	29,0	29,5	31,1	191,5						
di cui: sovvenzioni	9,0	20,0	12,0	9,0	7,5	11,4	68,9						
prestiti	15,9	22,0	23,0	20,0	22,0	19,7	122,6						

Fonte: Elaborazione su dati pubblicati sul portale Italia Domani (PNRR-Traguardi e Obiettivi per rata semestrale, 15 luglio 2021) e Allegato “aggiornato” alla Decisione del Consiglio.

Figura 2.1 - Rate annuali PNRR per competenza e per cassa (sovvenzioni e prestiti)

(dati in miliardi di euro)



Fonte: Elaborazione su dati pubblicati sul portale Italia Domani (PNRR-Traguardi e Obiettivi per rata semestrale, 15 luglio 2021) e Allegato “aggiornato” alla Decisione del Consiglio.

3. ANDAMENTO DELLE SPESE PER PNRR

Le informazioni della Relazione di monitoraggio consentono di aggiornare, almeno in parte, le previsioni di spesa contenute, da ultimo, nella Nadef 2022. La Relazione presenta infatti, sebbene solo forma grafica, **le spese risultanti dal cronoprogramma aggiornato** degli interventi per il periodo 2020-2026, finanziate mediante sovvenzioni e prestiti.

Si ricorda che tale cronoprogramma si riferisce comunque all'**attuale struttura del Piano** e potrà quindi subire modifiche a seguito del processo di revisione in corso, volto a **ridefinire**, in accordo con la Commissione europea, **gli obiettivi e gli interventi ad essi correlati**.

La seguente tabella 3.1 e la relativa figura 3.1 mostrano le revisioni delle previsioni della spesa finanziata con il PNRR operate a partire dal DEF 2021.

*Si ricorda preliminarmente che i profili finanziari dell'attuazione del Piano non sono oggetto di monitoraggio ai fini del rispetto dei traguardi e degli obiettivi del PNRR: questi ultimi sono infatti fissati in termini di adempimenti procedurali e di **obiettivi quantitativi e commisurati ai risultati conseguiti**, sia in termini di servizi misurabili (output) che in termini di obiettivi di policy (outcome). Pertanto, **le revisioni dei profili finanziari inerenti l'attuazione del Piano non pregiudicano il conseguimento delle risorse europee** collegate al raggiungimento dei citati traguardi e obiettivi (fatto salvo il caso in cui tali revisioni inficino l'effettiva possibilità di conseguimento degli obiettivi stessi).*

Tabella 3.1 - Revisione delle previsioni delle spese complessive finanziate dal PNRR

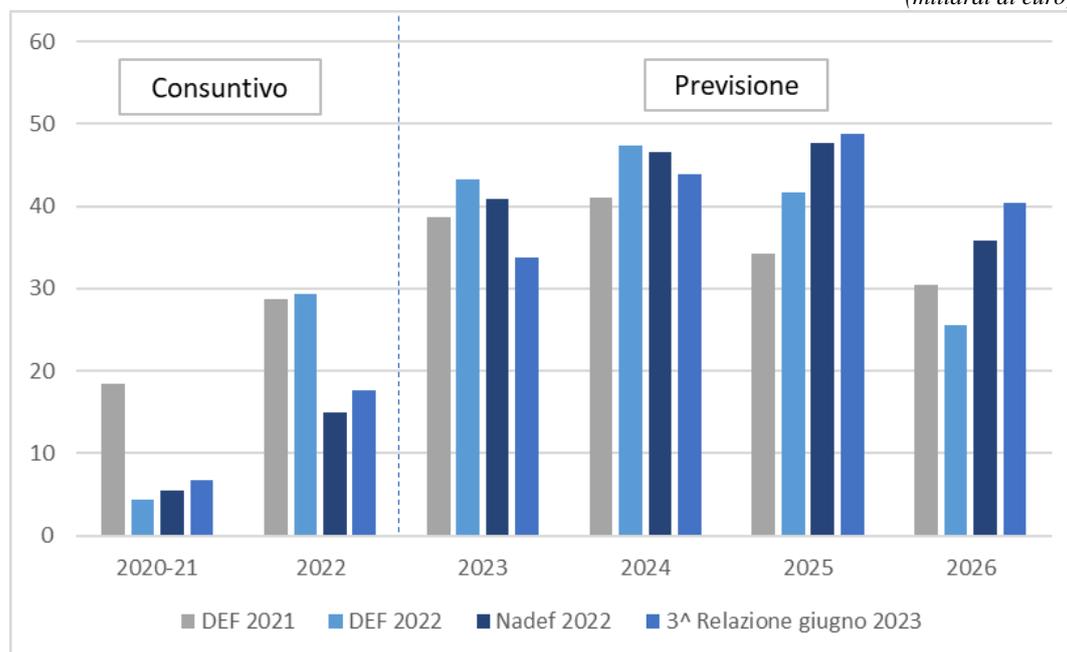
(dati in miliardi di euro)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
DEF 2021	18,5	28,7	38,7	41	34,2	30,4	191,5
RRF Sovvenzioni	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
RRF Prestiti	8,0	12,0	12,0	30,9	30,1	29,6	122,6
DEF 2022	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5	191,5
RRF Sovvenzioni	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,8
RRF Prestiti	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,5
Nadef 2022	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9	191,5
RRF Sovvenzioni	1,5	9,0	21,7	16,2	14,8	5,7	68,9
RRF Prestiti	4,0	6,0	19,3	30,2	32,9	30,2	122,6
3^ Relazione giugno 2023	6,8	17,7	33,8	44,0	48,8	40,4	191,5
RRF Sovvenzioni	3,2	13,5	19,0	12,4	13,4	7,5	68,9
RRF Prestiti	3,6	4,2	14,9	31,6	35,5	32,9	122,6

Fonte: elaborazioni sui dati delle spese del PNRR riportati nei documenti citati ⁸.

8 Per la 3^ Relazione di monitoraggio del PNRR, i dati esposti nella tabella corrispondono a quelli sottostanti la figura 1.4 "Andamento temporale complessivo dei prestiti e sovvenzioni", riportata a pag. 23 del primo volume della Relazione stessa, i quali sono a loro volta conformi al Cronoprogramma aggiornato disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023).

Figura 3.1 - Revisione delle previsioni delle spese complessive finanziate dal PNRR
(miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni sui dati del PNRR riportati nei documenti citati.

Con riferimento alla Terza Relazione di monitoraggio, la tabella 3.1 e il grafico 3.1 (vedi sopra) si basano sui dati utilizzati dalla Relazione stessa⁹, riferiti al Cronoprogramma aggiornato disponibile sull'applicazione Regis. I medesimi dati sono alla base delle successive elaborazioni contenute in questo dossier.

Le revisioni che si sono succedute mostrano in primo luogo che la fase di avvio del Piano ha richiesto tempi più lunghi rispetto a quanto inizialmente previsto, dando origine a successive **rettifiche al ribasso della spesa prevista per i primi anni di attuazione** e conseguenti incrementi di quella attesa per gli ultimi anni.

Tale tendenza è confermata dalla Relazione in esame per il quadriennio di previsione: vengono infatti ridotte le previsioni di spesa per i prossimi due anni (2023-2024) e aumentate quelle degli ultimi due anni (2025-2026), in ragione delle molteplici difficoltà incontrate, illustrate dalla stessa Relazione, che preannuncia, anche sulla base di tali motivazioni, la **necessità di rivedere, almeno in parte, la struttura del Piano.**

Peraltro, rispetto alle ultime previsioni della Nedef 2022, **la Relazione opera una revisione al rialzo delle spese effettuate per il triennio già**

⁹ Vedi nota precedente.

trascorso, 2020-2022. Come evidenziato dalla stessa Relazione, tale revisione al rialzo **non è dovuta a un’accelerazione della spesa**, bensì unicamente a un **diverso criterio di imputazione contabile di alcuni crediti d’imposta** adottato dall’Istat.

Infatti, in accordo con le regole del SEC 2010¹⁰, sono stati anticipati per competenza economica gli effetti dei crediti di imposta classificati come “esigibili”. Si tratta in particolare del Superbonus 110 per cento, del sisma bonus, del bonus facciate e di Transizione 4.0¹¹, alcuni dei quali (in particolare Superbonus, sisma bonus e Transizione 4.0) sono parzialmente finanziati dal PNRR. Tali crediti sono stati classificati come “esigibili” in quanto la loro fruizione da parte dei beneficiari è sostanzialmente priva di incertezze; conseguentemente, la corrispondente obbligazione in capo allo Stato è stata imputata per intero nell’anno dell’insorgenza dei crediti, in luogo dell’imputazione rateizzata negli anni di fruizione.

Tale imputazione anticipata di crediti d’imposta ha aumentato contabilmente la spesa del primo triennio, benché non sia mutato il relativo profilo temporale di effettiva erogazione per cassa, che registrerà la spesa in futuro, quando i crediti verranno fruiti.

E’ importante considerare che, parallelamente all’anticipo contabile delle spese per crediti d’imposta, **è stata anche anticipata l’imputazione per competenza economica delle sovvenzioni europee** a fondo perduto che il PNRR ha previsto a parziale finanziamento di tali interventi. Tale anticipo delle sovvenzioni può essere rilevato dalla seguente figura 3.2 che ripropone il grafico della figura 3.1 scomponendo ciascun istogramma di spesa annuale nelle sue fonti di finanziamento (sovvenzioni e prestiti).

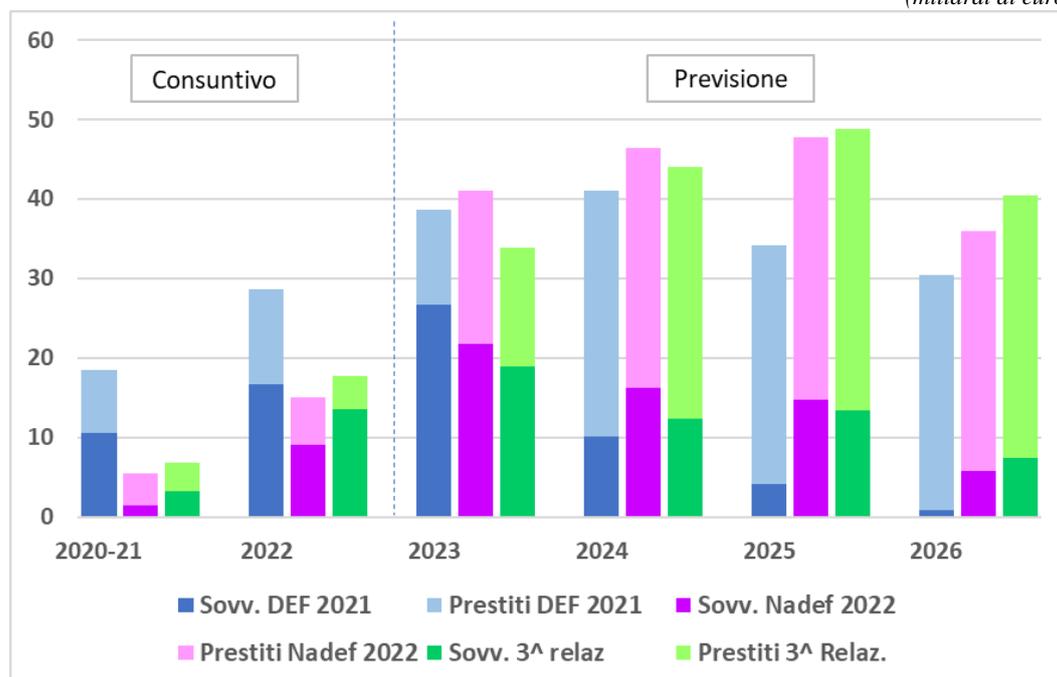
Per semplicità viene inoltre ridotto (rispetto alla figura 3.1) il numero di istogrammi, eliminando la serie relativa al DEF 2022.

¹⁰ Cfr. in particolare [l’edizione 2022 del Manual on Government Deficit and Debt](#).

¹¹ Tale ultimo credito d’imposta era già stato considerato come pagabile nella NadeF 2022.

Figura 3.2 - Revisione delle previsioni PNRR: spese e fonti di finanziamento

(miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni sui dati relativi al PNRR riportati nei documenti citati.

Dal grafico si può notare che gli istogrammi verde scuro, relativi alle sovvenzioni previste dalla Relazione, superano, per il periodo di consuntivo 2020-2022, gli istogrammi rosa scuro, corrispondenti alle previsioni Nadef 2022. Tale aumento corrisponde all'effetto dell'imputazione contabile anticipata dei crediti d'imposta per Superbonus e Transizione 4.0, che ha comportato una corrispondente anticipazione della contabilizzazione delle sovvenzioni poste a copertura di tali spese.

Si evidenzia che, al netto di tale effetto di imputazione contabile anticipata, le spese complessive di consuntivo del triennio 2020-2022 desumibili dai dati della Relazione risulterebbero inferiori alle corrispondenti previsioni Nadef 2022.

La rilevanza dei crediti d'imposta esigibili risulta evidente anche dalla classificazione delle spese per categorie economiche. Nella seguente tabella, contenuta nella Relazione, circa il 60 per cento delle spese relative al triennio 2020-2022 sono riferite agli incentivi alle unità produttive e ai contributi a soggetti diversi dalle unità produttive: si tratta rispettivamente delle categorie a cui appartengono i crediti d'imposta Transizione 4.0 e Superbonus.

Tabella 3.2 – Principali categorie di spese finanziate dal PNRR nel periodo 2020-22
(miliardi di euro)

Categoria di spesa	Importo (A)	Spesa al 31 dicembre 2022 (B)	B/A
Acquisto di beni	8.373.999.993	591.861.563	7%
Acquisto o realizzazione di servizi	43.894.333.176	1.010.191.746	2%
Concessione di contributi a soggetti diversi da unità	14.680.000.000	8.723.656.100	59%
Concessione di incentivi ad unità produttive	33.082.712.049	6.984.308.718	21%
Realizzazione di lavori pubblici	91.056.632.537	7.170.073.226	8%
Altro	411.500.000	1.150.000	0%
Totale complessivo	191.499.177.755	24.481.241.353	13%

Fonte: Dati estratti dalla tabella 1.10 della 3^ Relazione di monitoraggio del PNRR.

Più in dettaglio, **rispetto al totale di 24,5 miliardi**, pari al 13 per cento del PNRR, riportato dalla Relazione come dato di consuntivo 2020-2022, **circa 14,2 miliardi, ovvero il 58%**, si riferisce a crediti d'imposta soggetti a imputazione contabile anticipata (di cui 8,7 per *Superbonus* e 5,4 per *Transizione 4.0*), la cui erogazione per cassa, in larga misura, **avverrà negli anni futuri**.

Al netto di tale effetto contabile la spesa del PNRR effettivamente erogata fino al 2022 risulta pertanto inferiore al 13 per cento.

*Data la rilevanza delle discrasie sopra evidenziate tra i profili di competenza economica e di cassa, sarebbe utile che le informazioni relative all'andamento della spesa finora sostenuta a valere sul PNRR fossero integrate, dando evidenza, oltre che del relativo andamento in termini di competenza economica, anche **del corrispondente sviluppo per cassa**. Come sopra evidenziato, infatti, la quota maggioritaria della spesa finora contabilizzata corrisponde a crediti d'imposta esigibili, inclusi il *Superbonus 110 per cento* e *Transizione 4.0*, ed è quindi soggetta a contabilizzazione anticipata in base ai criteri definiti da Eurostat.*

*Andrebbe, in particolare, chiarito in quale misura la somma di **24,5 miliardi**, indicata dalla Relazione con riferimento al periodo di consuntivo 2020-2022, sia stata effettivamente erogata per cassa.*

La restante parte rispetto all'importo di 24,5 miliardi, andrà infatti ad incrementare l'ammontare complessivo di spesa da effettuare, sempre in termini di cassa, dal 2023 al 2026, incidendo sul fabbisogno e sul debito pubblico.

A titolo informativo, e con riferimento esclusivamente al *Superbonus*¹², l'Istat indica un tasso di effettivo utilizzo per cassa dei crediti d'imposta nel triennio 2020-2022 limitato a circa il 7 per cento del loro impatto imputato in termini di competenza economica nel medesimo periodo: pertanto su 8,7 miliardi indicati dalla relazione a tale titolo, solo 0,6 miliardi sarebbero stati effettivamente fruiti per cassa, mentre 8,1 miliardi andrebbero ad incrementare la spesa per cassa degli anni successivi.

Per quanto riguarda gli esercizi di previsione, si osserva peraltro che l'attuale criterio di classificazione del Superbonus come credito d'imposta esigibile potrebbe subire modifiche a seguito delle modifiche normative introdotte con il DL 11/2023, che hanno parzialmente limitato la fruibilità del credito¹³. In tale eventualità - prefigurata come possibile dall'Istat nella citata audizione del 24 maggio presso la Camera dei deputati - si ripristinerebbe, per i crediti concessi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, un profilo di coincidenza tra l'utilizzo per cassa dei crediti d'imposta e la relativa imputazione in termini di competenza economica, modificando conseguentemente il profilo di spesa scontato nel cronoprogramma per la somma residua da finanziare con il PNRR (5,2 miliardi, attualmente imputati per intero al 2023).

4. EFFETTI DEL PNRR SULL'INDEBITAMENTO NETTO

Come già illustrato nel paragrafo 1, per valutare gli effetti del PNRR sull'andamento del deficit è necessario tenere conto delle seguenti poste:

1. le **entrate europee per sovvenzioni PNRR**: tali entrate, a differenza di quelle dei prestiti europei, sono infatti suscettibili di incidere positivamente sul saldo dell'indebitamento netto¹⁴;
2. le **spese per tutti gli interventi**, sia in essere che aggiuntivi, finanziati con il complesso delle risorse del dispositivo (sovvenzioni più prestiti);
3. le spese per i **solli interventi aggiuntivi**.

La **differenza tra le prime due voci** dà la misura dell'**impatto totale del PNRR sul deficit**, comprensiva della quota di tale impatto già inclusa nei tendenziali antecedenti all'introduzione del PNRR, in quanto riferibile a progetti di spesa "in essere" o già finanziati dal FSC.

¹² Cfr. l'[audizione Istat del 24 maggio 2023](#) presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati.

¹³ In particolare, con riferimento al Superbonus, stata eliminata la possibilità di fruire dell'agevolazione mediante sconto in fattura o cessione del credito.

¹⁴ Come già illustrato nel paragrafo 1, in accordo con un principio contabile stabilito in sede comunitaria, le entrate per sovvenzioni vengono imputate in bilancio in termini di competenza economica non nell'esercizio in cui vengono assegnate al nostro Paese, bensì nell'esercizio in cui le stesse entrate sono utilizzate per finanziare gli interventi previsti ("principio di neutralità").

La differenza tra la prima e la terza voce dà la misura del solo **impatto addizionale del PNRR sul deficit** derivante dalle **spese incluse nel Piano in aggiunta** rispetto a quelle già precedentemente previste.

La tabella 4.1 e il relativo grafico (fig. 4.1) evidenziano tali effetti **sull'indebitamento netto in valori assoluti**, distinguendo l'impatto complessivo da quello "aggiuntivo". L'analisi è condotta prendendo a riferimento **due distinti periodi**: quello di **consuntivo 2020-2022** e quello di **previsione 2023-2026**, in modo da evidenziare gli effetti sul deficit che si sono finora prodotti e quelli attesi in futuro sulla base del Piano attualmente in essere.

Tabella 4.1 - Risorse e utilizzi del PNRR e relativo impatto sull'indebitamento netto

(miliardi di euro)

	Periodo di consuntivo 2020-22	Periodo di previsione 2023-26	Totale PNRR 2020-2026
ENTRATE	24,5	167,0	191,5
<i>Prestiti (non suscettibili di incidere sul deficit)</i>	7,7	114,9	122,6
<i>Sovvenzioni a fondo perduto (suscettibili di migliorare il deficit)</i>	16,7	52,2	68,9
A) Totale impatto migliorativo del deficit	16,7	52,2	68,9
SPESE	-24,5	-167,0	-191,5
<i>Interventi già inclusi negli andamenti tendenziali del deficit antecedenti al PNRR</i>	-19,3	-47,7	-67,0
<i>Spese aggiuntive rispetto agli andamenti tendenziali antecedenti al PNRR</i>	-5,2	-119,3	-124,5
B) Totale impatto peggiorativo sul deficit	-24,5	-167,0	-191,5
C) Impatto peggiorativo sul deficit aggiuntivo rispetto ai tendenziali	-5,2	-119,3	-124,5
D) Totale impatto netto sul deficit (D=A+B)	-7,7	-114,9	-122,6
E) Impatto netto sul deficit aggiuntivo rispetto ai tendenziali (E = A + C)	11,5	-67,2	-55,6

Fonte: Elaborazioni sui dati della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sul Cronoprogramma aggiornato disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

La quantificazione delle entrate e delle spese relative al triennio di consuntivo (2020-22) e al periodo di previsione (2023-26) si basa sui dati del **Cronoprogramma aggiornato**, considerato dalla stessa Relazione¹⁵, che fornisce il profilo annuale delle spese per l'intero arco di attuazione del PNRR (2020-26).

Per quanto riguarda la distinzione tra spese "in essere" e progetti nuovi, l'indicazione del Cronoprogramma non è riferita specificamente agli importi delle singole annualità, ma al complesso di ciascun intervento. Nella maggior parte dei casi gli interventi sono interamente riferibili ad una sola di tali categorie (o interamente in essere o interamente nuovi), ma ci sono anche **voci di spesa miste**¹⁶. Per queste ultime, in assenza di informazioni specifiche, si è adottato il **seguito criterio di stima**: le spese del triennio 2020-22 sono state classificate "in essere" fino a capienza del corrispondente importo complessivo e "nuove" per l'eccedenza, nel presupposto (che appare verosimile) che la spesa a valere sui finanziamenti disposti prima dell'entrata in vigore del PNRR preceda quella a valere sui

¹⁵ Si veda la nota 8.

¹⁶ Si tratta principalmente di spese per interventi già in essere prima del PNRR ma successivamente rifinanziati nell'ambito del Piano.

rifinanziamenti disposti dal Piano.

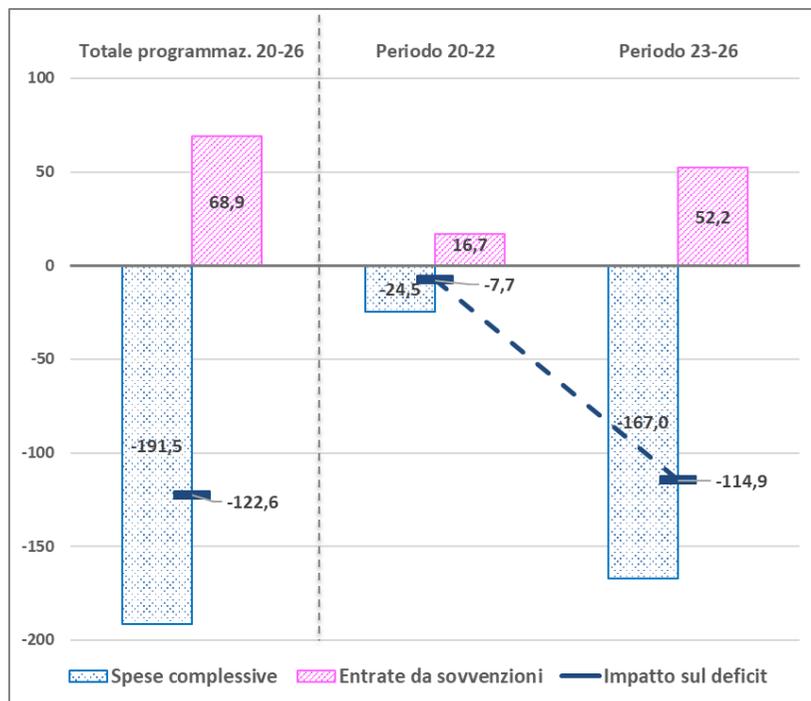
Si osserva in proposito che, benché gli interventi “misti” siano complessivamente numerosi, quattro interventi assorbono il 70 per cento della stima della spesa in essere nel periodo 2020-22: su un totale di 19,3 miliardi stimati come interventi “in essere nel periodo 2020-22, 13,5 miliardi sono complessivamente riferibili al Superbonus 110 per cento, Transizione 4.0 e collegamenti ferroviari verso l’Europa del Nord e nodi ferroviari metropolitani.

Per quanto riguarda l’imputazione temporale delle entrate da sovvenzioni, il Cronoprogramma fornisce, per ogni voce di spesa, la rispettiva fonte europea di finanziamento (sovvenzioni o prestiti). E’ pertanto possibile individuare le entrate da sovvenzioni imputate a bilancio per competenza economica, secondo il **principio di neutralità contabile**, utilizzando il corrispondente profilo temporale della spesa.

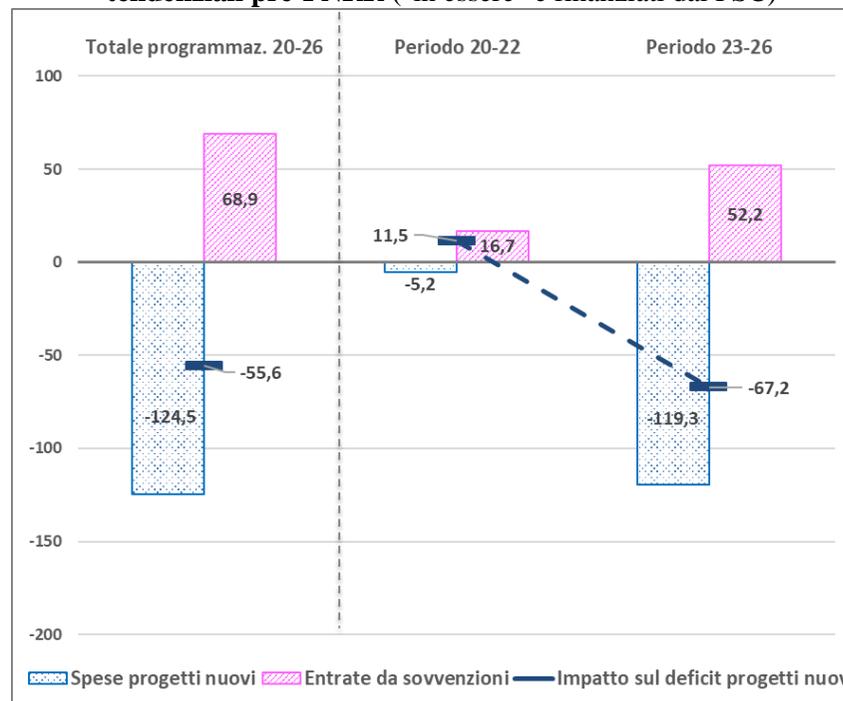
Figura 4.1 – Impatto del PNRR sull’indebitamento netto: effetti già prodotti ed effetti attesi

(dati in miliardi di euro)

A) Impatto sul deficit: totale progetti



B) Impatto sul deficit al netto dei progetti già inclusi nei tendenziali pre-PNRR ("in essere" e finanziati dal FSC)



Fonte: Elaborazioni sui dati della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sul Cronoprogramma aggiornato disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

La sezione A) della figura 4.1 considera le spese del **PNRR nel loro complesso**, senza escludere i progetti già inclusi negli andamenti tendenziali precedenti all'introduzione del Piano: tale volume complessivo di spesa risulta quindi pari a 122,6 miliardi (ossia 67 miliardi di vecchi progetti + 55,6 quale impatto aggiuntivo sul deficit dei nuovi progetti).

Si nota che **nel primo triennio di attuazione, 2020-2022, si è registrato un impatto netto** peggiorativo dell'indebitamento netto **di soli 7,7 miliardi**, pari alla differenza tra il complesso delle spese registrate per competenza economica (24,5 miliardi) e il totale delle sovvenzioni imputate a bilancio, pari a 16,7 miliardi.

Il predetto importo di 7,7 miliardi rappresenta il 6,3 per cento degli effetti in termini di deficit del complesso della spesa 2020-2026 (122,6 miliardi). **Va riferito al successivo periodo 2023-2026 l'impatto residuo** del Piano, pari a un peggioramento complessivo del deficit di **114,9 miliardi (ovvero il 93,7%)**, in parte tuttavia già incluso negli andamenti tendenziali, come di seguito illustrato.

Considerando la sezione B) della figura 3.4, relativa ai **soli progetti aggiuntivi** rispetto ai tendenziali pre-PNRR, si nota che **nel primo triennio di attuazione si è registrato un impatto netto migliorativo** dell'indebitamento netto di **11,5 miliardi** per effetto del PNRR.

Infatti, le spese per interventi aggiuntivi sostenute ammontano a soli 5,2 miliardi, mentre le sovvenzioni imputate al bilancio ammontano a 16,7 miliardi. La quota maggioritaria di tali sovvenzioni, pari a 11,5 miliardi, ha infatti finanziato progetti che erano già inclusi nei tendenziali, quali il Superbonus e Transizione 4.0, **migliorando conseguentemente il deficit rispetto alla situazione che si sarebbe avuta in assenza del PNRR**. Occorre infatti ricordare che, anche in assenza del PNRR, l'Istat avrebbe comunque retrodatato sul triennio 2020-2022 l'imputazione contabile degli effetti dei crediti d'imposta del Superbonus e di Transizione 4.0, classificati come esigibili. Il relativo effetto peggiorativo del deficit non sarebbe però stato compensato dalle sovvenzioni europee.

Conseguentemente, **l'impatto residuo atteso dal PNRR per il quadriennio 2023-2026 risulta pari a un peggioramento dell'indebitamento netto di 67,2 miliardi** (pari alla differenza tra l'ammontare delle spese per progetti aggiuntivi ancora da realizzare, per circa 119,3 miliardi, e il totale delle sovvenzioni residue disponibili, pari a circa 52,2 miliardi).

Tale effetto peggiorativo sul deficit risulta superiore rispetto all'impatto netto complessivo del PNRR sul deficit, quantificabile in 55,6 miliardi (pari alla differenza tra il totale delle spese per progetti aggiuntivi, 124,5 miliardi, e il totale delle sovvenzioni, 68,9 miliardi, come illustrato al paragrafo 1).

*Infatti, a fronte dei progetti aggiuntivi residui ancora da realizzare, **non sono più disponibili le sovvenzioni già utilizzate, con effetti migliorativi del deficit negli anni 2020-2022, a copertura di investimenti non aggiuntivi.***

5. EFFETTI DEL PNRR SUL DEBITO

Come già illustrato nel paragrafo 1, nel complesso l'impatto del PNRR sul debito coincide con quello del medesimo dispositivo sull'indebitamento netto, **cifrabile, in termini cumulati:**

- in 122,6 miliardi di debito **se si considera il Piano nel suo complesso, comprese le spese già incluse nei tendenziali pre-PNRR;**
- in 55,6 miliardi di aumento del debito **se si considerano solo le spese aggiuntive** rispetto a quelle già previste nei tendenziali pre-PNRR.

Al di là di tale impatto complessivo, al fine di individuare gli **effetti nel tempo del PNRR sul debito** possono essere adottate due diversi metodi di calcolo, che danno risultati equivalenti.

1. Si può calcolare semplicemente la **differenza tra entrate e spese, espresse entrambe in termini di cassa.**
2. In alternativa, è possibile partire dall'effetto del PNRR sull'**indebitamento netto** (competenza economica), già illustrato nel paragrafo precedente, e aggiungere **i riflessi del disallineamento competenza-cassa (stock-flow adjustment)**, dovuti al diverso profilo temporale dei flussi imputati per competenza economica nell'indebitamento netto rispetto ai corrispondenti flussi per cassa, sia con riferimento alle entrate delle sovvenzioni europee, sia con riferimento all'erogazione delle spese.

In entrambi i predetti casi, occorre considerare il diverso andamento delle componenti di entrata e di spesa, espresse in termini di cassa, rispetto ai corrispondenti valori espressi in termini di competenza economica.

*Tali discrasie, peraltro, **sebbene irrilevanti ai fini del deficit, incidono comunque sull'andamento del debito, producendo effetti transitori positivi e negativi che si compensano, in termini cumulati, alla fine del periodo di attuazione del dispositivo.***

Per quanto riguarda le **entrate**, come già ricordato le sovvenzioni sono imputate sull'indebitamento netto in misura corrispondente al loro utilizzo ai fini del finanziamento della spesa, indipendentemente dal momento in cui le entrate stesse

sono conseguite. Tale **convenzione, stabilita dalle autorità contabili europee, (criterio di neutralità contabile)** mira ad evitare che riflessi sul deficit possano derivare da discrasie temporali tra l'attribuzione delle risorse ed il loro utilizzo.

Per quanto riguarda le **spese**, un rilevante profilo di scostamento tra la competenza e la cassa consegue dalla già citata **riclassificazione dei crediti d'imposta** esigibili, per il Superbonus e Transizione 4.0, con il conseguente anticipo della loro imputazione sul deficit al tempo dell'insorgenza del diritto, sebbene i medesimi crediti siano poi fruibili per cassa secondo un profilo pluriennale che segue le rate di detraibilità del credito.

La **tabella 5.1** illustra gli **effetti del PNRR sul debito** realizzatisi nel periodo 2020-2022 e quelli previsti per il periodo 2023-2026, applicando i due criteri metodologici sopra descritti (sez. A: entrate – spese, in termini di cassa; sez. B: indebitamento + *stock-flow adjustment*)

Tabella 5.1 - Effetti del PNRR sull'andamento del debito

(miliardi di euro)

		TOTALE PNRR			PNRR PROGETTI AGGIUNTIVI		
		Periodo 2020-22	Periodo 2023-26	Totale 2023-26	Periodo 2020-22	Periodo 2023-26	Totale 2023-26
Metodo A: Entrate e spese per cassa	A) EFFETTI DEL PNRR SUL DEBITO (A = a.1 + a.2)	17,2	-139,8	-122,6	26,2	-81,8	-55,6
	<i>a.1) Entrate per cassa (a.1 = b.1.1 + b.2.1)</i>	29,0	39,9	68,9	29,0	39,9	68,9
	<i>a.2) Spese per cassa (a.2 = b.1.2 + b.2.2)</i>	-11,7	-179,8	-191,5	-2,8	-121,8	-124,5
Metodo B: Determinanti del debito	B) EFFETTI DEL PNRR SUL DEBITO (B = b.1 + b.2)	17,2	-139,8	-122,6	26,2	-81,8	-55,6
	b.1) Effetti derivanti dall'indebitamento netto (b.1 = b.1.1 + b.1.2)	-7,7	-114,9	-122,6	11,5	-67,2	-55,6
	<i>b.1.1) Sovvenzioni imputate in entrata sull'indebitamento netto</i>	16,7	52,2	68,9	16,7	52,2	68,9
	<i>b.1.2) Spese per competenza economica</i>	-24,5	-167,0	-191,5	-5,2	-119,3	-124,5
	b.2) Effetti derivanti dal disallineamento competenza-cassa (b.2 = b.2.1 + b.2.2)	25,0	-25,0	0,0	14,7	-14,7	0,0
	<i>b.2.1) Scostamento su entrate (sovvenzioni europee)</i>	12,2	-12,2	0,0	12,2	-12,2	0,0
<i>b.2.2) Scostamento su spese (per riclassificaz. crediti superbonus e transiz. 4.0)</i>	12,8	-12,8	0,0	2,5	-2,5	0,0	

Fonte: Elaborazioni sui dati della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sul Cronoprogramma aggiornato disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

Per un'illustrazione della metodologia utilizzata per il computo delle voci riportate nella tabella 5.1, si rinvia all'**Appendice metodologica**, allegata al presente dossier.

Pertanto, dai dati indicati nella tabella 5.1 si desume quanto segue, con riguardo al **PNRR nel suo complesso**.

*A fronte di un effetto complessivo di aumento del debito di 122,6 miliardi, atteso dall'attuazione del Piano (comprensivo della quota di debito già scontata al momento della predisposizione del Piano), si è registrato nel triennio 2020-22 un **miglioramento del debito di 17,2 miliardi**, pari alla differenza tra le entrate per cassa da sovvenzioni per 29 miliardi (di cui solo 16,7 imputate a bilancio per competenza economica) e la spesa per cassa per 11,7 miliardi (24,5 imputati per competenza economica, ridotti di 12,8 miliardi di scostamento competenza-cassa).*

*Per il periodo residuo di attuazione del PNRR, 2023-2026, è atteso quindi un effetto di **peggioramento del debito di 139,8 miliardi**.*

Restano infatti da erogare per cassa spese pari a 179,8 miliardi (167 per competenza economica più 12,8 di scostamento competenza-cassa, corrispondenti ai crediti d'imposta già contabilizzati ma non ancora fruiti), a fonte di entrate da sovvenzioni ancora da incassare pari a soli 39,9 miliardi.

L'effetto peggiorativo atteso sul debito (139,8 miliardi) supera quindi l'impatto complessivo netto (122,6 miliardi), in quanto sconta il miglioramento già registrato negli anni 2020-2022 (17,2 miliardi).

Se si considera la sola parte aggiuntiva del PNRR (i cosiddetti "progetti nuovi" o addizionali), si riscontra una **dinamica analoga, ma con effetti più accentuati**.

*Infatti, a fronte di un effetto complessivo di aumento del debito di 55,6 miliardi ("debito nuovo" atteso dall'attuazione dei "nuovi progetti" compresi nel Piano), si è registrato nel triennio 2020-22 un **miglioramento del debito di 26,2 miliardi**, pari alla differenza tra le entrate per cassa delle sovvenzioni per 29 miliardi (di cui solo 16,7 imputate a bilancio per competenza economica) e la spesa per cassa di soli 2,8 miliardi (5,2 imputati per competenza economica, ridotti di 2,5 miliardi di scostamento competenza-cassa).*

*Pertanto, a parità di effetti netti sul debito della parte aggiuntiva del Piano, per il periodo residuo di attuazione del PNRR, 2023-2026, è atteso un effetto di **peggioramento del debito di 81,8 miliardi**.*

Complessivamente restano infatti da erogare per cassa spese per progetti aggiuntivi pari a 121,8 miliardi, a fonte di entrate da sovvenzioni ancora da incassare pari a soli 39,9 miliardi.

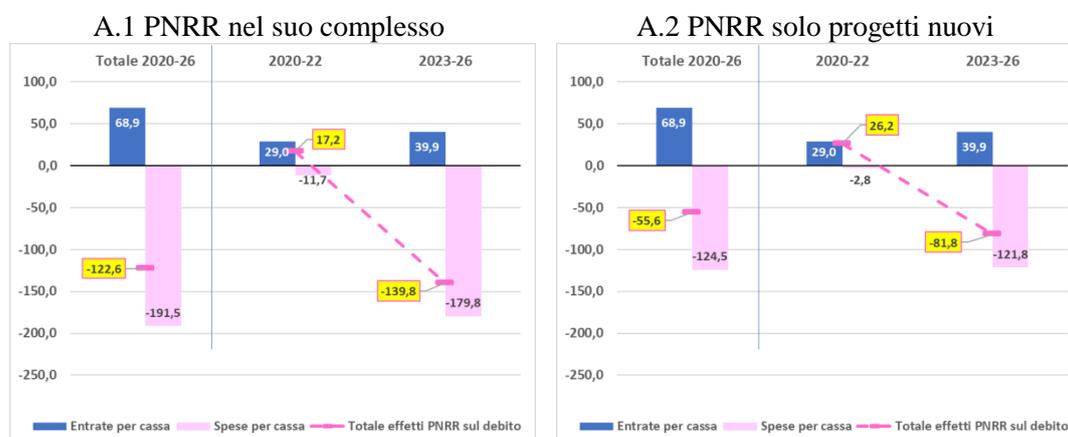
*Anche in questo caso, l'importo di **peggioramento del debito atteso** (81,8 miliardi), è superiore all'effetto netto complessivo imputabile ai nuovi progetti (55,6 miliardi), in quanto sconta il **miglioramento del debito già registrato** per il periodo 2020-2022.*

Gli andamenti riepilogati nella tabella 5.1 sono rappresentati graficamente nella corrispondente **figura 5.1**.

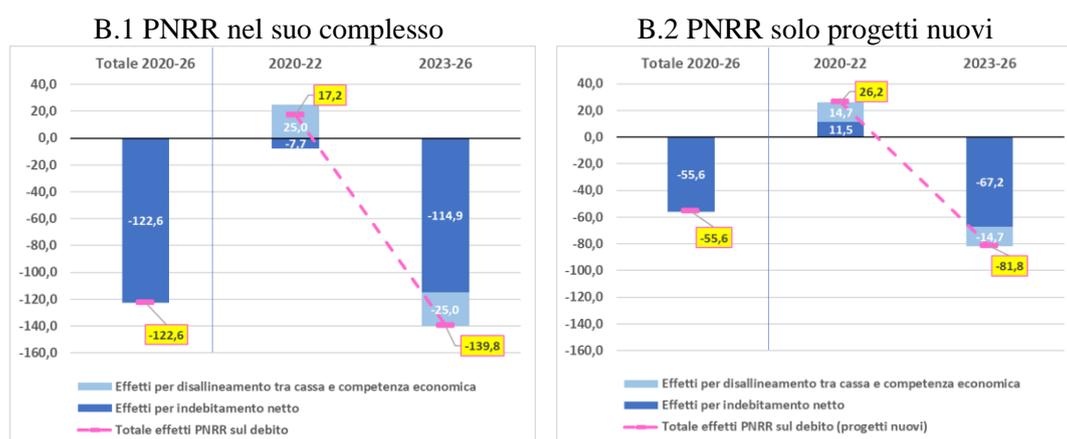
Figura 5.1 - Effetti del PNRR sull'andamento del debito

(dati in miliardi di euro)

A) Analisi in termini di **confronto tra entrate per cassa e spese per cassa**



B) Analisi in termini di **componenti del debito**: indebitamento netto e SFA¹⁷



Fonte: Elaborazioni sui dati della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sul Cronoprogramma aggiornato disponibile su Regis (data dello scarico dei dati: 13 giugno 2023)

I grafici della parte superiore (sez. A) analizzano gli effetti del PNRR sul debito (rappresentati dalla spezzata rosa) confrontando i flussi per cassa di entrata (istogrammi blu) e in uscita (istogrammi rosa) derivanti dal PNRR. Quest'ultimo è considerato nel suo complesso nella figura di sinistra (A.1) e solo con riferimento ai progetti nuovi nella figura di destra (A.2). L'analisi raffigura l'effetto sul debito atteso dal PNRR per l'intera programmazione 2020-26 e il corrispondente andamento registrato nel periodo 2020-22 e previsto nel periodo 2023-26.

¹⁷ Tale acronimo corrisponde all'aggiustamento stock-flussi (*stock-flow adjustment*) e indica in particolare, nel caso in esame, il disallineamento tra gli effetti dei flussi registrati in termini di competenza economica nell'indebitamento netto e i corrispondenti effetti di cassa.

*Tale confronto conferma quanto già rilevato nell'analisi a commento della tabella 5.1. Pertanto, ricapitolando quanto già evidenziato, si rileva che, a parità di effetti netti complessivi sul debito del PNRR, sono attesi per i futuri esercizi **effetti peggiorativi del debito compensativi di quelli migliorativi** già registrati. Ciò in quanto una parte delle entrate da sovvenzioni europee ha concorso a migliorare il debito nel triennio 2020-2022, mentre le corrispondenti spese risultano rinviate al periodo 2023-2026.*

Nei grafici della parte inferiore la medesima analisi è illustrata scomponendo l'andamento del debito (sempre rappresentato dalla spezzata tratteggiata) nelle sue determinanti (rappresentate dai due segmenti che compongono gli istogrammi), ovvero gli effetti imputabili al deficit e quelli dovuti al disallineamento tra competenza e cassa (SFA). I risultati in termini di aumento del debito nei due periodi 2020-2022 e 2023-2026 sono i medesimi già descritti in precedenza.

L'analisi non considera il disallineamento inerente alla componente dei prestiti europei, tra entrate conseguite per cassa e finanziamento delle corrispondenti spese, in quanto esso, sebbene significativo, **non produce effetti contabili sul fabbisogno e sul debito**. Infatti, nei primi anni di attuazione del dispositivo, i prestiti europei conseguiti e non spesi per gli interventi del PNRR costituiscono un finanziamento non aggiuntivo, bensì alternativo rispetto all'emissione di titoli. Negli anni successivi, in cui verranno effettuate le spese del PNRR, gli effetti in termini di fabbisogno e di debito saranno quelli complessivamente già previsti, salvo un maggiore ricorso al mercato, in aggiunta ai prestiti europei già conseguiti. Peraltro, anche con riferimento ai prestiti europei, il disallineamento tra il conseguimento delle risorse europee e il sostenimento delle corrispondenti spese appare, sul piano teorico e a parità di condizioni, potenzialmente in grado di influire **sui tassi di interesse**. Infatti, mentre nella prima parte di attuazione del dispositivo l'eccedenza delle entrate PNRR da prestiti e sovvenzioni sulle relative spese ha concorso a finanziare le altre spese del bilancio pubblico, **riducendo la necessità del ricorso al mercato, con conseguenti riflessi positivi sui tassi**, nella seconda fase di attuazione del dispositivo potrebbe accadere l'inverso.

6. PROFILI FINANZIARI RIFERITI A IPOTESI DI REVISIONE DEL PNRR

La Relazione preannuncia l'intenzione del Governo di presentare al Parlamento un **quadro aggiornato delle proposte di revisione** del PNRR che intende trasmettere alla Commissione europea entro il termine del 31 agosto 2023. La Relazione fornisce a tale riguardo numerose informazioni in merito ai **vari profili di criticità** che si sono presentati nella prima fase di attuazione del Piano – i cui riflessi appaiono evidenti anche dal quadro finanziario sul deficit e sul debito descritto nei capitoli precedenti –

fornendo però solo limitate indicazioni con riferimento ai profili finanziari connessi alla prevista revisione.

In particolare, le linee di intervento per la revisione del Piano sembrano prospettare una cornice finanziaria basata sulle seguenti azioni:

- mantenere **immutato l'ammontare di risorse di provenienza europea già assegnate all'Italia per il PNRR**, sia in termini di sovvenzioni che di prestiti;
- conseguire le **ulteriori risorse** che dovessero rendersi disponibili per il finanziamento del nuovo capitolo RePowerEU inserito nel regolamento del PNRR, tra cui:
 - o la quota delle ulteriori sovvenzioni messe a disposizione dalla Commissione europea¹⁸, per un importo complessivamente pari a 20 miliardi, di cui **2,76 spettanti all'Italia**;
 - o una quota dei prestiti del *Recovery and resilience facility* non utilizzati dai paesi che avevano titolo a richiederli¹⁹;
- destinare agli obiettivi di RePowerEU le risorse già di competenza nazionale a valere sui fondi strutturali di investimento europei per la politica di coesione 2021-27 (FESR, FSE+, Fondo di coesione) per un importo massimo del **7,5 per cento** (in proposito la Relazione chiarisce che un importo pari a circa 3 miliardi risulta di fatto già destinato a obiettivi assimilabili a quelli di RePowerEU), senza pregiudizio per l'ulteriore possibilità di trasferire alla medesima finalità fino al 5 per cento della dotazione iniziale dei predetti fondi²⁰;
- destinare agli obiettivi di RePowerEU le risorse che si renderanno eventualmente disponibili a seguito del parziale o totale definanziamento di alcune riforme e investimenti del PNRR nazionale in esito al processo di revisione dell'intero Piano, finalizzato a superare le criticità individuate dalla Relazione stessa;
- rimodulare il finanziamento di alcune riforme e investimenti al fine di tenere conto, da un lato, della necessità di aumentare la dotazione finanziaria su alcuni progetti, per far fronte all'aumento dei costi e delle materie prime, e dall'altro, della possibilità di definanziare alcuni progetti che presentano profili di criticità, valutando l'opportunità di programmarne la realizzazione al di fuori del PNRR.

A seguito della revisione del Piano concordata con le autorità europee, i

¹⁸ A valere in parte sugli incassi del sistema di scambio di quote di emissione (ETS) e in parte sul Fondo per l'innovazione.

¹⁹ I prestiti non richiesti ammontano nel loro complesso a 225 miliardi.

²⁰ Come previsto dall'articolo 26 del regolamento UE 2021/1060.

profili di finanza pubblica del PNRR analizzati nel presente dossier potrebbero quindi mutare significativamente.

*A tale proposito appare opportuno che in sede di revisione del Piano si tenga conto, **oltre che delle questioni di merito** volte a superare i vari profili di criticità delineati dalla Relazione, **anche degli aspetti evidenziati nei precedenti paragrafi e dell'esigenza di compatibilità dei profili di finanza pubblica del nuovo Piano rispetto alle nuove regole di governance in corso di definizione in sede europea, che individuano, ai fini della sorveglianza sui risultati di bilancio e della riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil, un unico operatore, definito in termini di crescita della spesa primaria netta.***

A tal fine potrebbe essere utile considerare possibili strategie volte a contenere gli effetti di aumento dell'indebitamento netto e del debito attesi dall'attuale Piano per il periodo 2023-2026 (descritti, rispettivamente, ai paragrafi 4 e 5).

*In proposito, andrebbe valutato, ad esempio, **se la revisione del Piano possa eventualmente riguardare** anche misure i cui effetti di finanza pubblica siano già stati registrati nel **periodo di consuntivo 2020-2022.***

***Qualora ciò fosse possibile,** l'eventuale sostituzione di spese già finanziate con sovvenzioni con altre spese da realizzare a valere sulle medesime risorse in esercizi futuri potrebbe comportare effetti migliorativi del deficit dei medesimi esercizi. Ciò nell'ipotesi in cui le spese sostitutive dovessero riguardare "progetti in essere".*

Nessun effetto si produrrebbe invece sull'andamento del debito, guidato da variabili di cassa.

*In questa ipotesi, inoltre, lo slittamento dell'utilizzo delle sovvenzioni a copertura di spese da realizzare negli esercizi futuri (ma già incluse nei tendenziali), consentirebbe di **contenere la crescita dell'aggregato di spesa soggetto a monitoraggio sulla base delle nuove regole europee,** tenuto conto che tale aggregato è calcolato al netto della spesa finanziata da sovvenzioni europee.*

*Per quanto riguarda la possibilità di avvalersi di una **quota ulteriore dei prestiti del Recovery and Resilience Facility, a valere sull'ammontare di 225 miliardi di prestiti non utilizzati dai paesi che originariamente avevano titolo a richiederli, andrebbe considerata l'opportunità di destinare il relativo utilizzo a copertura di interventi già previsti nei tendenziali (ove sussista un beneficio in termini di interessi), anziché di progetti nuovi. In tal modo, i prestiti europei sarebbero utilizzati in funzione meramente sostitutiva di prestiti di mercato, in modo da evitare effetti di aumento del debito.***

*Complessivamente, nella ricomposizione del PNRR, un eventuale aumento della quota di interventi “in essere” rispetto a quelli aggiuntivi determinerebbe una riduzione dell’impatto del Piano sugli andamenti di finanza pubblica (andamento del deficit, crescita della spesa e del debito). In tale eventualità andrebbero peraltro valutati i conseguenti riflessi (presumibilmente in senso riduttivo) **sull’impatto macroeconomico** positivo atteso dal Piano in termini di crescita economica, in particolare, per le aree del Mezzogiorno.*

*Tale ultimo aspetto è particolarmente importante tenendo conto che la revisione del PNRR movimenterà parallelamente, oltre ai fondi PNRR, **risorse dei fondi strutturali europei e risorse del fondo sviluppo e coesione**, destinati prevalentemente alle regioni meridionali. Andrà quindi assicurato che, anche a seguito della revisione del Piano, il vincolo di destinazione al Mezzogiorno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR si traduca in un’effettiva addizionalità delle risorse complessive destinate a tale area del Paese, evitando quindi effetti di mera sostituzione tra fonti di finanziamento e una riduzione netta di risorse per progetti nuovi.*

*A tal fine, sarebbe utile verificare il rispetto di tale **principio di addizionalità** anche in un contesto più ampio, che tenga in considerazione il complesso delle risorse che sarebbero comunque state destinate al Mezzogiorno anche in assenza del PNRR.*

APPENDICE METODOLOGICA

Modalità di calcolo degli effetti del PNRR sulle diverse determinanti del debito

Si illustrano, di seguito, i criteri metodologici per la stima degli effetti del PNRR sulle determinanti del debito, riportati nel paragrafo 5 (cfr. tabella 5.1 e la figura 5.1).

L'analisi scompone la variazione complessiva del debito dovuta al PNRR nelle sue principali componenti riconducibili all'**indebitamento netto** (competenza economica) e **ai riflessi sul debito dovuti al disallineamento competenza-cassa** (*stock-flow adjustment*).

La variazione del debito dovuta all'indebitamento netto è ampiamente illustrata nel paragrafo 4, che descrive l'imputazione al saldo di competenza economica dei flussi di entrata e di spesa.

Si illustrano quindi di seguito i criteri di stima adottati per una prima indicazione dei principali effetti dovuti al disallineamento tra i flussi di competenza economica e quelli di cassa, sia per le entrate che per le spese.

Per le entrate da sovvenzioni, negli esercizi **2021-2022** si è verificata una differenza di segno positivo tra gli incassi dalla UE e la corrispondente imputazione in entrata ai fini dell'indebitamento netto, con un conseguente **effetto transitorio positivo sul fabbisogno e sul debito, stimato complessivamente in 12,2 miliardi**. Tale importo è pari alla differenza tra le entrate effettivamente incassate da sovvenzioni (29 miliardi) e la relativa imputazione in bilancio per competenza economica nel triennio (16,7 miliardi). Quest'ultimo importo è stato stimato in conformità con le indicazioni del Cronoprogramma, che riporta l'evoluzione delle spese negli anni, distinguendo quelle finanziate da sovvenzioni e da prestiti. Per il principio di neutralità, le entrate da sovvenzioni vengono infatti imputate a bilancio, per competenza economica, in conformità con l'andamento delle corrispondenti spese. Trattandosi di un importo relativo alle entrate, esso è invariante sia che si consideri il PNRR nel suo complesso, sia che si considerino le sole spese per progetti nuovi.

Per il periodo 2023-26, quando gli importi effettivamente incassati da sovvenzioni saranno inferiori rispetto alla corrispondente imputazione a bilancio in entrata per competenza economica, lo slittamento competenza-cassa sulle entrate determinerà un effetto negativo di 12,2 miliardi sul fabbisogno e sul debito, compensativo dell'effetto migliorativo precedentemente registrato.

Per quanto riguarda le spese, la stima dell'effetto sul debito dovuto al

disallineamento competenza-cassa varia a seconda che si consideri il PNRR nel suo complesso, comprensivo dei progetti già previsti nei tendenziali antecedenti al Piano, o si considerino solo le spese aggiuntive, precedentemente non previste. Si ricorda infatti che i due crediti d'imposta Superbonus e Transizione 4.0 che danno luogo ai principali disallineamenti competenza-cassa erano in parte già previsti prima dell'approvazione del Piano e sono stati da questo ulteriormente finanziati. Essi pertanto sono classificati in parte "in essere" e in parte come "aggiuntivi" e il relativo effetto sul debito, dovuto al disallineamento competenza-cassa, può essere così quantificato:

- se si considera in **PNRR nel suo complesso**, può stimarsi un **effetto migliorativo del debito nel 2020-22 pari a 12,8 miliardi, compensato** da un corrispondente effetto peggiorativo **nel periodo successivo**;
- se si considera **solo la spesa aggiuntiva** finanziata dal PNRR, **tale effetto si riduce a 2,5 miliardi**, sempre con segno migliorativo del debito nel primo triennio e peggiorativo nel periodo successivo.

Tale quantificazione è operata considerando i seguenti elementi.

Per quanto riguarda il **Superbonus**, il PNRR finanzia una spesa di 13,95 miliardi complessivi, di cui 10,6 per interventi "in essere" e 3,7 per nuovi interventi. L'ammontare imputato per competenza economica al triennio 2020-22 ammonta a 8,72 miliardi, interamente imputabili a progetti "in essere"²¹. Sulla base dei dati Istat²², il tasso di effettivo utilizzo per cassa dei crediti d'imposta per Superbonus nel triennio 2020-2022 rappresenta circa il 7 per cento del loro impatto imputato in termini di competenza economica. Applicando tale percentuale alla spesa a valere sul PNRR imputata per competenza economica si ottiene una erogazione per cassa di 0,6 miliardi nel triennio 2020-22. La differenza tra 8,72 miliardi imputati per competenza economica nel periodo 2020-22 e 0,6 miliardi erogati cassa nello stesso periodo, pari a 8,1 miliardi, rappresenta lo scostamento competenza-cassa relativo alle spese PNRR per Superbonus. Tale effetto è riferibile unicamente ai progetti in essere.

Per quanto riguarda **Transizione 4.0**, il PNRR finanzia una spesa di 8,9 miliardi complessivi, di cui 2,6 per interventi "in essere" e 6,3 per nuovi interventi. L'ammontare imputato per competenza economica al triennio 2020-22 è pari a 5,4 miliardi, di cui 2,6 per progetti in essere e 2,9 per nuovi progetti²³. Assumendo un tasso di effettivo utilizzo per cassa dei

²¹ Per quanto riguarda i criteri adottati per la distinzione tra spese "in essere" e progetti nuovi degli effetti del PNRR sull'indebitamento netto si rinvia al paragrafo 4.

²² Cfr. la citata audizione del 24 maggio 2023, fig. 1 dell'Allegato statistico.

²³ Vedi *supra*, nota 21.

crediti d'imposta per Transizione 4.0 nel triennio 2020-2022 pari a circa il 15 per cento²⁴ del relativo impatto imputato in termini di competenza economica, si ottiene una erogazione per cassa di 0,8 miliardi nel triennio 2020-22, di cui circa la metà per progetti in essere e la restante metà per progetti nuovi. La differenza tra quanto imputato per competenza economica nel 2020-22 e quanto erogato cassa, pari a 4,6 miliardi, rappresenta lo scostamento competenza-cassa relativo alle spese PNRR per Transizione 4.0, di cui circa 2,5 miliardi riferibili a progetti nuovi.

Sommando gli effetti relativi alle entrate e quelli relativi alle spese, sopra descritti, si ottiene l'effetto complessivo sul debito del disallineamento competenza-cassa indicato nella tabella 5.1 (in particolare al punto b.2), ovvero:

- se si considera in **PNRR nel suo complesso**, lo scostamento competenza-cassa determina complessivamente un **effetto migliorativo del debito nel 2020-22 pari a 25 miliardi, compensato** da un corrispondente effetto peggiorativo **nel periodo successivo**;
- se si considera **solo la spesa aggiuntiva** finanziata dal PNRR, **tale effetto si riduce a 14 miliardi**, sempre con segno migliorativo del debito nel primo triennio e peggiorativo nel periodo successivo.

²⁴ In assenza di informazioni puntuali sull'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta da Transizione 4.0, si è adottato un tasso di utilizzo pari a circa il doppio di quello stimato dall'Istat per il *Superbonus*.