

Rapporti di previsione - Centro Studi Confindustria

ECONOMIA ITALIANA ANCORA RESILIENTE A INCERTEZZA E SHOCK?

AUTUNNO 2022



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

Il Rapporto è stato coordinato da Alessandro Fontana e Ciro Rapacciuolo.

Gli autori del capitolo sono:

Tullio Buccellato, Pasquale Capretta, Stefano Di Colli, Sofia Felici, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari, Stefano Olivari, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Chiara Puccioni, Ciro Rapacciuolo, Lorena Scaperrotta.

Gli autori dei focus sono:

n.1 Leonardo Ciotti (Università Luiss e stage al CSC), Sofia Felici, Ciro Rapacciuolo; n.2 Stefano Di Colli, Sofia Felici, Ciro Rapacciuolo; n.3 Francesca Mazzolari, Chiara Puccioni; n.4 Francesca Mazzolari, Stefano Olivari; n.5 Sofia Felici, Chiara Puccioni; n.6 Sofia Felici, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Ciro Rapacciuolo; n.7 Lorena Scaperrotta; n.8 Cristina Pensa, Matteo Pignatti; n.9 Andrea Zazzarelli (Fathom Consulting).

L'*editing* è stato curato da Gianluca Gallo.

Si ringrazia Adriana Leo (Confindustria Servizi) per il contributo alla rilettura delle bozze.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni al 5 ottobre 2022.

Per commenti scrivere a: csc@confindustria.it

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

Indice:

Sintesi e principali conclusioni	pag.	5
<hr/>		
Le previsioni per l'economia italiana	»	11
<hr/>		
1. Premessa: il quadro di riferimento	»	13
2. Il PIL	»	17
3. Le componenti del PIL	»	19
4. L'occupazione	»	28
5. Le retribuzioni e i prezzi	»	33
6. La finanza pubblica	»	37
7. Il credito per le imprese	»	40
8. Lo scenario internazionale	»	42
FOCUS:		
<hr/>		
1 - Un confronto con le crisi petrolifere	»	63
2 - L'impatto sull'economia italiana di un blocco al gas russo e di un <i>price cap</i>	»	67
3 - Luci e ombre sulla ripresa del turismo in Italia	»	70
4 - PNRR: riuscirà ad essere attuato nei tempi previsti?	»	73
5 - I prezzi record dell'energia fanno salire i costi delle imprese italiane alle stelle	»	78
6 - Indicatori qualitativi e dati effettivi: nel 2022 un legame meno stretto (come nel 2013)	»	81
7 - Robusta la risposta del Governo italiano contro il "caro energia"	»	88
8 - Cambi mondiali in ordine sparso, tra rialzi dei tassi e shock energetico	»	95
9 - Manovre espansive con impatti negativi: il caso recente del Regno Unito	»	98

Focus 4 - PNRR: riuscirà ad essere attuato nei tempi previsti?

IL PNRR NEL 3° E 4° TRIMESTRE 2022 PREVEDE PER L'ITALIA:



La fattibilità economica degli investimenti e il rispetto delle tempistiche sono le due principali incertezze legate al PNRR. A maggio, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio stimava che se il Piano fosse attuato con efficienza "media o bassa", la perdita sarebbe quantificabile tra lo 0,9 e gli 1,8 punti percentuali di variazione di PIL in meno rispetto ai 3,2 punti di crescita aggiuntiva prevista a fine 2026, indicata nel Programma Nazionale di Riforma 2022 sotto l'ipotesi di "elevata" efficienza attuativa¹.

Traguardi e obiettivi Finora il Piano italiano, in linea con quelli degli altri paesi europei, è stato attuato rispettando le scadenze concordate. Tutte le 51 condizioni previste per il 2021 e le 45 previste entro giugno 2022 sono state conseguite (la Commissione ha valutato positivamente la conformità di quest'ultime ed entro ottobre è attesa una decisione dall'ECOFIN) per consentire l'erogazione della seconda rata da 21 miliardi di euro.

Entro fine anno dovranno essere rispettate ulteriori 55 condizioni (4 nel 3° trimestre e 51 nel 4°) per poter ricevere la terza rata da 19 miliardi (Tabella A). Il Governo Draghi ha dichiarato che punterà a raggiungere 29 condizioni entro fine ottobre, mentre rimarranno in capo al futuro Governo le restanti 26 condizioni. Stando alle ultime dichiarazioni del Governo, al 5 ottobre erano già stati conseguiti 21 dei 55 obiettivi e traguardi previsti per la fine dell'anno.

Tabella A - Finora nei tempi previsti tutte le condizioni del PNRR

Anno	Trimestre	Totale condizioni in scadenza	di cui relative a:		di cui:		*Prefin. e rate effettive (miliardi di euro)
			Investimenti	Riforme	Traguardi	Obiettivi	
-	-	-	-	-	-	-	24,9*
2021		51	24	27	49	2	21,0
2022	t1	7	6	1	7	0	
	t2	38	24	14	37	1	21,0
	t3	4	3	1	4	0	
	t4	51	29	22	35	16	19,0
2023		96	64	32	43	53	34,0
2024		89	60	29	21	68	29,5
2025		71	60	11	10	61	24,0
2026		120	107	13	7	113	18,1
Totale		527	377	150	213	314	191,5

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati PNRR.

Quanto è stato speso effettivamente finora? Se per ora traguardi e obiettivi sono in linea con il cronoprogramma, si è rilevato un ritardo nella capacità di spesa da parte dello Stato. La NaDEF 2022 indica che nel periodo 2020-2021 sono stati spesi solo 5,5 miliardi su 18,5, ovvero meno di un terzo di quanto originariamente previsto con il DEF 2021 (Grafico A)². Invece, per

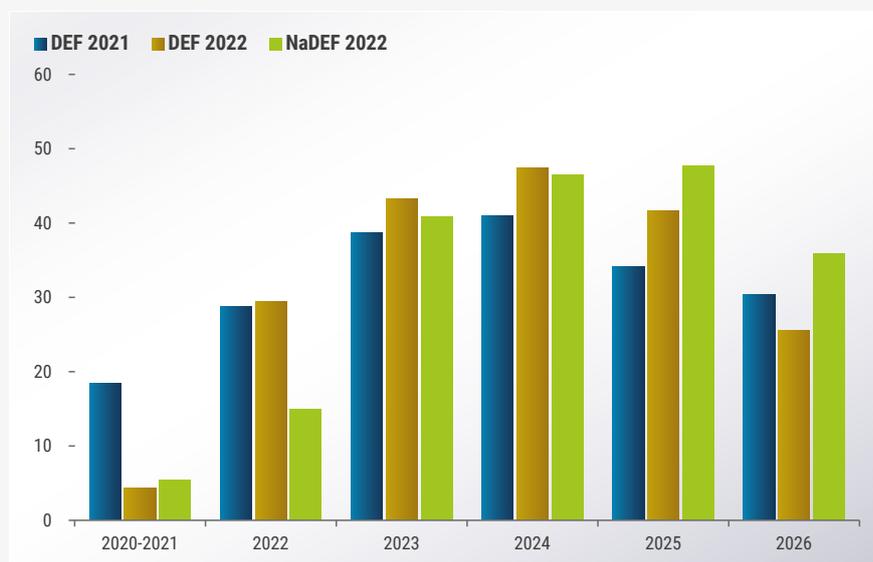
¹ Si veda "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022", p. 39 dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio del 19 maggio 2022 e il Programma Nazionale di Riforma, che ad aprile 2022 ha rivisto le stime di impatto del PNRR sulla crescita del PIL italiano al 3,2% a fine 2026 dal 3,6% stimato in precedenza.

² Le risorse allocate per il 2020 e parte del 2021 servivano per sostituire finanziamenti già in essere per progetti già avviati.

Grafico A Parecchi investimenti rinviati agli anni futuri

(Spese programmate con le risorse
del dispositivo di ripresa e resilienza RRF)

l'anno in corso è previsto un dimezzamento della spesa rispetto a quanto ipotizzato nel DEF 2022: dai 29,4 miliardi di euro se ne spenderanno probabilmente solo 15. Di conseguenza, i 26,7 miliardi di mancate attuazioni nel triennio 2020-2022 sono rinviati agli anni successivi, distribuiti principalmente attorno al 2025.



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati DEF e NaDEF.

Nel complesso, l'entità del rinvio è preoccupante se si pensa che il ritardo di spesa da parte dello Stato implica che queste risorse arriveranno ai soggetti attuatori del Piano (tra cui gli enti locali) e ai beneficiari finali delle misure (tra cui le imprese) più tardi del previsto e insieme alle altre risorse che si era programmato di spendere in quegli anni. Purtroppo, la NaDEF non riporta informazioni utili per individuare le voci di spesa rinviate. Tuttavia, almeno due fattori potrebbero giustificare i rinvii di spesa osservati:

- 1) può essere che alcuni investimenti siano stati realizzati, ma non siano ancora stati rendicontati adeguatamente su REGIS, il sistema di monitoraggio "bottom-up" attivo da luglio, dove i soggetti attuatori del Piano caricano i dati sullo stato di avanzamento dei singoli progetti. Questa ipotesi è tanto più probabile per quegli interventi che erano stati progettati e avviati prima del PNRR, già nel 2020-2021, per i quali si prevedeva soltanto che i finanziamenti originali sarebbero stati sostituiti con le risorse del Piano. Per questi appare piuttosto difficile che le risorse non siano state ancora spese.
- 2) Per certi investimenti la programmazione delle spese originariamente ipotizzata potrebbe non essere stata coerente con i rispettivi traguardi e obiettivi del Piano. Sin dall'origine non sono stati chiari i criteri con cui le risorse sono state quantificate e distribuite temporalmente per ciascun investimento, non essendoci alcuna relazione tecnica sottostante. Quindi, appare difficile spiegare l'entità di alcuni importi in certi anni, specialmente i primi, ed è probabile che gli importi non fossero commisurati alle reali necessità e alla capacità di spesa della pubblica amministrazione.

D'altronde, qualche riprogrammazione era verosimilmente da mettere in conto: il Piano è stato approvato a metà 2021 e solo dal 2022 sono state introdotte misure di supporto agli enti locali per facilitare e velocizzare gli iter burocratici. A questi si sono aggiunti altri fattori, illustrati qui di seguito, che potrebbero influenzare il raggiungimento di questi importi nei tempi previsti.

Fattori negativi Nonostante gli interventi governativi³ permangono rischi e incertezze di inizio anno legati al deterioramento della congiuntura economica.

I rincari, soprattutto dell'energia, possono non rendere conveniente alle imprese partecipare alle gare di appalto, lasciando di fatto alcuni progetti irrealizzabili: sarebbe quindi auspicabile riadeguare i prezzi delle gare con finanziamenti reperiti o a livello nazionale (a partire dalla prossima Legge di Bilancio), o a livello europeo (per esempio nell'ambito del *RePowerEU*⁴).

La carenza di alcuni materiali può rendere concretamente difficoltoso realizzare alcuni investimenti nei tempi previsti. L'associazione dei costruttori edili ANCE ha quantificato i maggiori costi per le imprese derivanti da rincari e carenza di materiali in circa il 35% in più rispetto ai prezzi già aggiornati a inizio 2022.

La scarsa convenienza economica di alcuni bandi ha sicuramente contribuito a che diverse gare d'appalto andassero deserte (es. alcuni bandi 5G). Si è quindi provveduto a modificare certe condizioni di gara, ma in alcuni casi ciò ha comportato ritardi nell'attuazione.

Permane poi il problema strutturale dell'effettiva capacità delle amministrazioni, specie territoriali, di bandire ed eseguire le gare d'appalto successive alla ripartizione dei fondi PNRR. Il raggiungimento quantitativo di alcuni traguardi potrebbe essere minacciato dalle elevate differenze tra le performance delle PA incaricate di realizzarli.

Fattori positivi Il 2022 è l'anno in cui il PNRR prevede l'aggiudicazione di contratti per numerosi investimenti, mentre dal 2023 si entrerà con maggior vigore nella fase di cantierizzazione delle opere. Un segnale incoraggiante viene dai numeri delle opere pubbliche, tra cui anche quelle finanziate con risorse del PNRR: secondo il Rapporto di CRESME per fine anno si potrebbero raggiungere importi superiori ai 55 miliardi, in aumento di circa il 20% rispetto al 2021⁵.

Parte del risultato deriva da alcuni soggetti attuatori del Piano, per esempio RFI, che hanno scelto di anticipare, con risorse proprie, le maggiori coperture amministrative richieste per fronteggiare i rincari, consentendo così di avviare subito le gare, in attesa di ricevere poi le risorse del PNRR.

A questi fattori, vanno aggiunti l'operato di *task force* specifiche, la creazione di uno sportello del MEF (*Capacity Italy*) a supporto degli enti locali, l'inserimento di tecnici nella PA, l'effetto delle riforme che contribuiscono ad accelerare la capacità di spesa⁶.

Cosa succede in caso di ritardo nel raggiungere una condizione prevista

In caso di ritardo, si potrebbe concordare un posticipo ragionevole con la Commissione. Se uno stato membro si rendesse conto di non riuscire a

³ L'art. 26 del DL 50/2022 ha stanziato circa 9 miliardi di risorse nazionali per tenere conto degli extracosti e il DPCM del 28 luglio 2022 ne disciplina la modalità di ripartizione. Tuttavia, alcuni ritardi nei decreti attuativi potrebbero minacciare la distribuzione delle risorse entro i termini previsti.

⁴ Il piano *REPowerEU* è una proposta della Commissione europea per produrre energia pulita, risparmiare energia e diversificare le fonti energetiche. Per ora è soltanto una proposta e riguarda la sola parte "energetica" dei PNRR.

⁵ Si veda "Spinta PNRR, +20% di opere appaltate. Il 2022 verso i 55 miliardi", Il Sole 24 Ore del 20 agosto 2022.

⁶ Altri interventi sono: il rinnovo dei contratti, lo sblocco del turnover, una maggiore formazione, la creazione di "infrastrutture" decisionali dedicate al Piano (il Comitato speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e la Soprintendenza Speciale PNRR), il rafforzamento dei poteri sostitutivi e del silenzio-assenso e la riduzione del termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

rispettare una scadenza potrebbe concordare con la Commissione un posticipo della stessa (es. dal 31 dicembre 2022 al 31 gennaio 2023). Una volta raggiunta anche la condizione mancante, come di consueto, lo stato membro presenterà la richiesta di pagamento della rata e sottoporrà i traguardi e obiettivi alla valutazione della Commissione⁷.

Cosa succede in caso di mancato raggiungimento In caso di un mancato raggiungimento di un obiettivo, la rata è sospesa. Potrebbe altresì accadere che la Commissione giudichi che un traguardo o obiettivo in scadenza non sia raggiunto dallo Stato in maniera soddisfacente. In tale circostanza, il pagamento di una parte o della totalità della rata viene sospeso e inizia un dialogo con la Commissione, scandito da tempistiche rigorose, in cui lo stato membro è chiamato a presentare le proprie osservazioni e ad agire entro certi termini per evitare una sospensione dei pagamenti via via crescente e proporzionata al grado di inazione⁸. In caso di grave inadempimento, la Commissione può addirittura risolvere gli accordi di prestito e recuperare l'intero prefinanziamento. Invece, se lo stato membro decide di adottare le misure necessarie per raggiungere il traguardo o l'obiettivo mancante, riceverà il pagamento non appena la Commissione giudicherà soddisfacenti i risultati raggiunti.

Cosa succede in caso di impossibilità a realizzare il Piano Esistono alcune fattispecie in cui è possibile modificare il PNRR, tra cui il caso in cui circostanze oggettive ne impediscano la realizzazione⁹. Infatti, il Regolamento europeo del dispositivo *Recovery and Resilience Facility* ha previsto che, qualora "circostanze oggettive" impediscano la realizzazione parziale o totale degli interventi previsti nel PNRR, uno Stato possa chiedere alla Commissione una modifica o sostituzione di alcuni interventi e dei relativi traguardi e obiettivi¹⁰. Tra le "circostanze oggettive" rientrano l'elevata inflazione e la crisi energetica attuale. In ogni caso, in sede di eventuale revisione, la Commissione valuterà ogni singola misura proposta chiedendo indicazioni dettagliate sul perché una certa condizione non è più raggiungibile e altre informazioni per valutare al meglio le modifiche.

Ma ci sono molti limiti e rischi che occorre tenere ben presente:

1. durante il processo di revisione, lo Stato deve continuare a conseguire gli obiettivi previsti dal Piano originario;
2. le modifiche proposte non dovrebbero incidere sul livello di "ambizione" del Piano iniziale, specialmente dal lato delle riforme;
3. le misure sostitutive dovrebbero contribuire a raggiungere anche gli obiettivi previsti dal *REPowerEU*;
4. l'impatto positivo sul potenziale di crescita dello Stato potrebbe diminuire se alcuni investimenti venissero ridimensionati o annullati;
5. in caso di sospensione dei finanziamenti, i cantieri aperti potrebbero bloccarsi, con conseguenti problemi finanziari per le imprese coinvolte;

⁷ Gli Stati membri possono presentare alla Commissione tali richieste di pagamento due volte l'anno.

⁸ Si veda l'art. 24 del Regolamento europeo del dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

⁹ Si veda l'art. 21 del Regolamento europeo del dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

¹⁰ Si veda "Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU", del 31 maggio 2022.

6. se, durante il dialogo per modificare il Piano, lo Stato smette di rispettare le scadenze, il nuovo strumento di politica monetaria della BCE per contrastare gli spread (il *Transmission Protection Instrument*) potrebbe non essere attivabile. Infatti, lo strumento prevede, tra le altre cose, che il Paese stia rispettando gli impegni del PNRR.

Le riforme Sulle riforme rimane essenziale procedere celermente: ci sono 23 condizioni, relative alle riforme, da completare entro la fine del semestre. Una loro revisione è alquanto improbabile perché la situazione congiunturale non è tale da impedirne la realizzazione. Gli iter burocratici parlamentari, di per sé travagliati, sono soggetti a forti pressioni politiche e si tende a procedere con decreti-legge, talvolta rimandando alcune decisioni cruciali.

Sono aumentati il rischio di non rispettare le tempistiche concordate e il rischio di introdurre modifiche sostanzialmente inefficaci per alcune riforme. Questa preoccupazione giustifica la scelta del Governo Draghi di accelerare su alcune riforme (es. Legge sulla Concorrenza), anche in virtù della “clausola di non reversibilità”¹¹ che non consente di introdurre cambiamenti nel contesto di misure adottate precedentemente, proprio per evitare “annacquamenti” o “abrogazioni”. Tra le sfide centrali ci sono l’adozione dei provvedimenti attuativi per la legge sulla concorrenza, degli atti delegati per le riforme della giustizia civile, penale e del quadro in materia di insolvenza e l’entrata in vigore di un piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici.

¹¹ Si veda l’art. 24 par. 3 del Regolamento europeo del dispositivo *Recovery and Resilience Facility*.