

Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni

Ottobre 2022

A cura della
Direzione
Affari Economici,
Finanza e
Centro Studi

NOTA DI SINTESI

**L'Osservatorio congiunturale
sull'industria delle costruzioni** è curato
dalla Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi
dell'Ance:
Flavio Monosilio (direttore), Giovanna Altieri,
Elena Colopardi, Francesco Manni, Maria Grazia Nurra,
Eleonora Riccardelli, Amalia Sabatini, Assia Leoni,
Beatrice Ranieri per l'editing

Affarieconomici@Ance.it
www.ance.it

Roma, ottobre 2022

NOTA DI SINTESI.....	5
1. L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI IN ITALIA	17
PRECONSUNTIVI 2022	18
L'edilizia residenziale.....	22
Le costruzioni non residenziali private	22
Le costruzioni non residenziali pubbliche.....	22
PREVISIONI 2023	24
Detrazioni per ristrutturazioni, risparmio energetico e sicurezza antisismica	27
L'utilizzo degli incentivi fiscali per gli interventi di recupero e di riqualificazione edilizia	33
Il Superbonus 110%: i risultati del Monitoraggio Enea-MISE-MiTE	35
2. L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI.....	39
3. LE IMPRESE NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI.....	45
LA STRUTTURA E LE CARATTERISTICHE DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONI	46
I NUMERI DELLA CRISI	46
IMPRESE DI COSTRUZIONI E SOSTENIBILITÀ.....	47
IMPRESE DI COSTRUZIONI E DIGITALIZZAZIONE	48
4. IL MERCATO DEL CREDITO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI ...	51
IL MERCATO DEGLI NPE IN ITALIA	54
5. IL MERCATO IMMOBILIARE RESIDENZIALE, LA POPOLAZIONE E LE FAMIGLIE, LE POLITICHE ABITATIVE	57
LE COMPRAVENDITE	58
LE TENDENZE DEI PREZZI DI VENDITA	61
POPOLAZIONE E FAMIGLIE	62
Le previsioni demografiche.....	65
Nuove povertà e disuguaglianze: la crisi non colpisce tutti allo stesso modo	66
La condizione abitativa: serve un rinnovato impegno.....	67
6. L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE.....	69
GLI INVESTIMENTI PUBBLICI	70
STATO DI ATTUAZIONE DEL PNRR PER L'EDILIZIA	75
I FONDI PER IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	82
"Caro materiali"	88
7. I BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA.....	91



Nota di sintesi

Nota di sintesi

Pil italiano in rallentamento dopo lo sprint di inizio d'anno

L'economia italiana, nella prima metà dell'anno in corso, ha continuato a espandersi, ad un ritmo di crescita del +5,5% nel confronto con il primo semestre del 2021. Le prospettive economiche appaiono, tuttavia, ora meno favorevoli, complice un contesto internazionale in marcato rallentamento. I segnali di una possibile inversione del ciclo economico sono riconducibili alla crescita incontrollata dei prezzi dell'energia, al repentino rialzo dei tassi di interesse e al protrarsi della guerra in Ucraina.

Sono tutte criticità che rischiano di compromettere seriamente il sentiero di crescita dell'economia italiana intrapreso negli ultimi due anni. Le persistenti difficoltà di offerta, legate all'indisponibilità di alcune materie prime e di prodotti intermedi a livello globale, nonché la crescita vertiginosa delle loro quotazioni, rischiano di bloccare interi comparti produttivi. Da fine anno, inoltre, è esploso con forza anche il problema dell'inflazione, spinto soprattutto dall'aumento prezzi dei beni energetici. La reazione delle banche centrali, prima quella statunitense e poi quella europea, è orientata a un brusco rialzo dei tassi di interesse.

Per il 2022, grazie a un primo semestre più favorevole del previsto, il FMI e Banca d'Italia stimano un aumento del Pil nell'ordine, rispettivamente del +3,2% e +3,3% su base annua. E' per il 2023 che lo scenario è molto incerto, tanto da spingere il FMI a parlare di recessione, stimando una contrazione del Pil italiano dello 0,2% in media annua.

All'interno di questo contesto, appare cruciale l'evoluzione degli **investimenti in costruzioni, che sono stati il principale motore di crescita dell'economia italiana negli ultimi due anni**. Circa un terzo, infatti, della crescita del Pil nei periodi considerati è attribuibile all'edilizia. Questa dinamica ha rappresentato una peculiarità tutta italiana, discostandosi in maniera marcata da quanto accaduto nei principali paesi europei. Se in Italia, nel 2021, il contributo del settore delle costruzioni alla formazione del Pil è stato pari al 27% della crescita registrata (+6,7%), in Francia del 24% dell'aumento del Pil (+6,8%). In Germania il Pil (+2,6%) non ha avuto alcun sostegno dalle costruzioni, mentre in Spagna il contributo degli investimenti in costruzioni è stato addirittura negativo sul Pil (+5,5%).

Ancora un anno positivo per le costruzioni

In questo contesto, **il settore delle costruzioni** conferma il percorso di crescita intrapreso ad inizio del 2021, dopo la battuta d'arresto registrata nell'anno della pandemia. **La stima dell'Ance per il 2022 è di un significativo incremento del +12,1% in termini reali, derivante da aumenti generalizzati in tutti i comparti.**

Una crescita importante, che segue l'eccezionale aumento dei livelli produttivi del settore (+20,1%) conseguito nel 2021, e che consente di recuperare ampiamente i livelli pre-Covid, dopo la flessione del -6,2% registrata nel 2020.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI (*)				
	2021	2020	2021 ^(*)	2022 ^(*)
	Milioni di euro	Variazioni % in quantità		
COSTRUZIONI	153.051	-6,2%	20,1%	12,1%
ABITAZIONI	71.869	-7,8%	21,7%	18,1%
- nuove	15.894	-10,2%	11,2%	4,5%
- manutenzione straordinaria	55.975	-7,0%	25,0%	22,0%
NON RESIDENZIALI	81.182	-4,8%	18,6%	6,6%
- private	50.999	-8,9%	20,9%	8,2%
- pubbliche	30.183	2,6%	15,8%	4,0%

(*) Al netto dei costi per trasferimento di proprietà (°) Stime Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

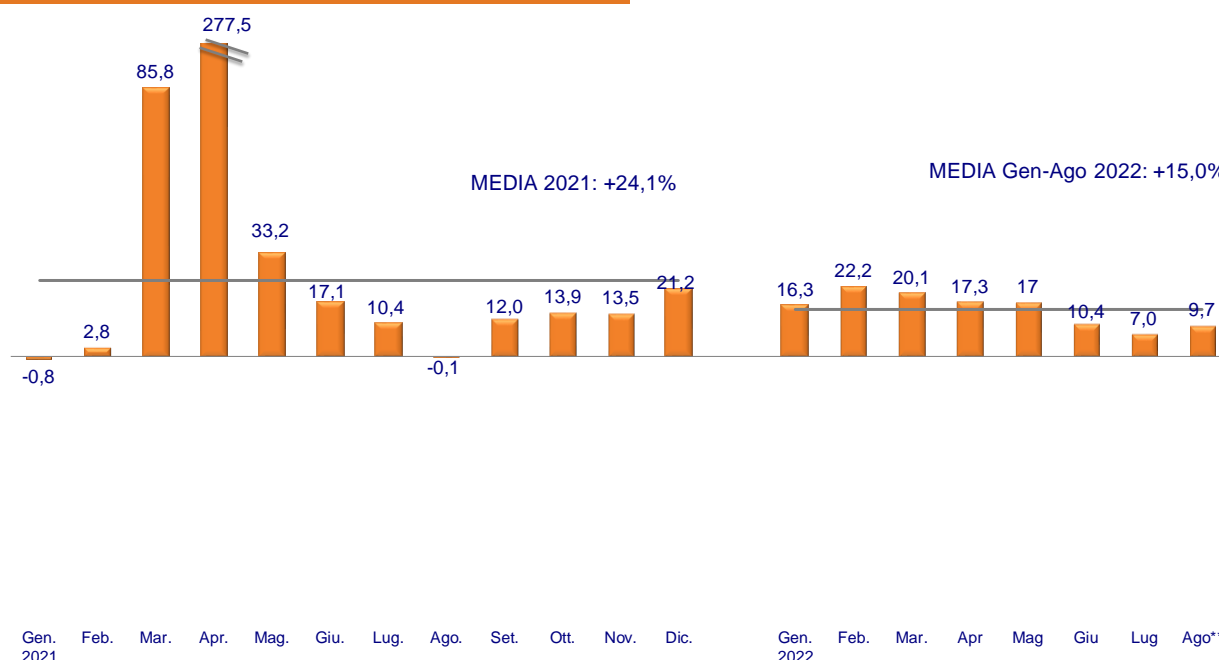
Tendenze espresse dai principali indicatori settoriali

La stima Ance per il 2022 tiene conto, oltre che delle valutazioni delle imprese associate Ance, emerse nell'indagine rapida svolta nella prima settimana di ottobre 2022, anche delle dinamiche osservate nei principali indicatori settoriali che, al momento, continuano ad evidenziare segnali positivi.

L'indice Istat della produzione nelle costruzioni, ad agosto 2022 registra un ulteriore aumento tendenziale del +9,7%, in accelerazione rispetto al mese precedente (+7% nel confronto con luglio 2021). Con il dato di agosto, il risultato di crescita per il 2022 si rafforza ulteriormente, segnando un aumento tendenziale, nel complesso dei primi otto mesi, del +15%.

Produzione nelle costruzioni (indice Istat)

Variazioni % mensili rispetto allo stesso mese dell'anno precedente*



*dati destagionalizzati; **dato provvisorio
Elaborazione Ance su dati Istat

Parallelamente all'indice di produzione, anche i conti economici trimestrali elaborati dall'Istat indicano per gli **investimenti in costruzioni** (al lordo dei costi per il trasferimento della proprietà) un marcato aumento tendenziale del +16,3% nei primi 6 mesi

del 2022, mutuato da importanti incrementi nel primo trimestre (+17,6% rispetto ai primi tre mesi del 2021) e nel secondo (+15,5%).

Positivi anche i dati sui **permessi di costruire** riferiti al primo semestre 2022 a conferma di un trend positivo ormai in atto da diversi anni e solo parzialmente interrotto dal risultato negativo del 2020. In particolare, per il comparto residenziale, nel periodo considerato, si registra una crescita del 12,8% per le nuove abitazioni concesse, mentre per il non residenziale l'aumento risulta pari al +10,3%.

La ripresa dei livelli produttivi nel settore ha positivamente influenzato anche i **livelli di occupazione**. Nei primi sette mesi del 2022, secondo il monitoraggio della **Cnce**, **su 113 casse edili/edilcasse, il numero di ore lavorate è cresciuto del 22,2% rispetto allo stesso periodo del 2021, mentre i lavoratori iscritti sono aumentati del 17,1% nello stesso periodo.**

Il miglioramento nel mercato del lavoro è confermato anche dai **dati Istat sulle forze di lavoro**. Dopo il robusto aumento già rilevato nel 2021 (+7,7% di occupati su base annua), le costruzioni, nei primi 6 mesi dell'anno in corso, registrano una ulteriore crescita tendenziale del 10,2%, il risultato migliore tra tutti i settori di attività economica (per l'intero sistema economico nazionale l'aumento di lavoratori si ferma al +3,6%).

I COMPARTI NEL 2022

Il consistente aumento dei livelli produttivi stimato dall'Ance per gli investimenti in costruzioni (+12,1% rispetto al 2021) è generalizzato a tutti i comparti e risulta trainato, in particolare dalla manutenzione straordinaria abitativa.

Relativamente alla **nuova edilizia residenziale, la stima Ance è di un aumento del 4,5%** in termini reali, collegata all'andamento positivo dei permessi di costruire in atto dal 2016.

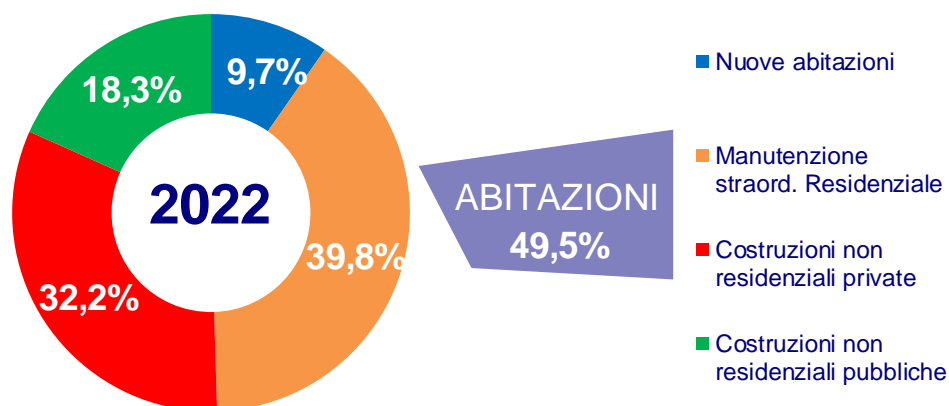
Per gli **investimenti in recupero abitativo**, giunti a rappresentare ormai il 40% del totale settoriale, si registra un segno particolarmente positivo (+22%) dopo gli eccezionali livelli già registrati nel 2021 (+25% su base annua). La dinamica registrata nel biennio 2021-2022, è facilmente spiegata dalle possibilità offerte dagli incentivi per la ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio abitativo: il Superbonus 110% e la possibilità di cedere i crediti maturati estesa anche agli altri bonus "ordinari". Con riferimento al Superbonus, ad esempio, secondo gli ultimi dati del monitoraggio Enea – MISE – MITE, al 30 settembre 2022 gli interventi legati all'efficientamento energetico sostenuti dal Superbonus 110% sono 307.191, per un ammontare corrispondente di 51 mld (38,8mld di essi, ovvero il 76%, si riferiscono a lavori già realizzati). Nel solo mese di settembre, si è registrato un aumento del 25,9% in numero e del 19,0% nell'importo, ovvero più di 63.000 interventi aggiuntivi, per un valore corrispondente di circa 8,2 miliardi.

**Nuova edilizia
abitativa: +4,5%**

**Investimenti in
riqualificazione
del patrimonio
abitativo: +22%**

Investimenti in costruzioni* per comparto

* Al netto dei costi per trasferimento di proprietà



Fonte: Ance

Costruzioni non residenziali private: +8,2%

Opere pubbliche: +4%

Gli investimenti privati in costruzioni non residenziali, segnano un aumento del +8,2%, a conferma di una dinamica positiva in atto dal 2016, intervallata dal segno negativo dell'anno pandemico. La stima tiene conto dei dati particolarmente positivi dei permessi di costruire relativi all'edilizia non residenziale, in atto ormai dal 2015, e del favorevole contesto economico, che ha inciso sensibilmente sui livelli produttivi di questo comparto, più legato agli andamenti dei diversi settori di attività economica.

Anche per il comparto delle **costruzioni non residenziali pubbliche** si evidenzia una crescita del +4% nel 2022 rispetto all'anno precedente. La stima è stata rivista al ribasso rispetto a quanto formulato nell'Osservatorio di febbraio scorso (+8,5% su base annua), in considerazione degli effetti sul comparto delle tensioni sui prezzi di materie prime ed energia, che hanno determinato un rallentamento nell'avvio delle nuove iniziative programmate per l'anno in corso e dalle difficoltà attuative dei programmi di investimento previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Queste difficoltà risultano confermate nella recente Nota di Aggiornamento del DEF 2022 che registra un ridimensionamento degli investimenti fissi lordi della PA (-3,3%), spiegato dalle difficoltà attuative del PNRR che hanno reso necessario il rinvio di alcuni investimenti dal 2022 agli anni successivi.

A ciò si aggiungano i primi segnali negativi sugli investimenti dei comuni registrati nel terzo trimestre 2022 (-1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

Tale andamento riflette, oltre alle criticità legate al caro materiali, anche la scarsa capacità amministrativa degli enti che si trovano a gestire una mole di risorse e progetti notevole in tempi molto ristretti.

La dinamica comunque positiva degli investimenti in opere pubbliche nel 2022 è il risultato, con riferimento alle opere del PNRR, della prosecuzione di opere già in corso e dell'avvio dei "progetti in essere", ovvero dei progetti previsti da precedenti programmi di spesa e ricompresi nel Piano europeo.

L'attuale quadro macroeconomico dell'economia italiana è minacciato da numerosi fattori di rischio: inflazione, aumento dei tassi di interesse, il perdurare del conflitto russo-ucraino; tutti elementi che stanno offuscando le aspettative di crescita economica nell'ultimo scorcio dell'anno in corso e, soprattutto, nel 2023. I principali istituti di ricerca nazionali e internazionali, infatti, stanno rivedendo al ribasso il percorso di crescita del nostro Paese.

Tali tensioni non risparmiano, ovviamente, le costruzioni, gravate anch'esse dall'aumento incontrollato del costo delle materie prime, dalla loro difficoltà di reperimento e dal rischio di aumenti nei tassi di interesse, che rischiano di ridimensionare i

**Previsioni 2023:
tengono i livelli
produttivi**

livelli produttivi previsti per il 2023, che si attestano comunque su valori elevati.

Sulla base di tali evidenze, la previsione dell'Ance per il 2023 è di una riduzione del -5,7% degli investimenti in costruzioni.

Un risultato, che, pur confermando livelli di investimento particolarmente elevati, risentirà del mancato apporto espansivo della manutenzione straordinaria, a seguito del venir meno degli investimenti legati al Superbonus su edifici unifamiliari, che comporterà una flessione del -24%. Si ricorda, infatti, che questo segmento di mercato ha rappresentato, nel 2021 e nel 2022, il 40% degli investimenti realizzati con l'agevolazione fiscale. La previsione considera, viceversa, un'importante crescita negli investimenti in opere pubbliche (+25%), legati all'avvio della fase produttiva degli interventi previsti dal PNRR.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI (*)					
	2021	2020	2021 ^(*)	2022 ^(*)	2023 ^(*)
	Milioni di euro				
	Variazioni % in quantità				
COSTRUZIONI	153.051	-6,2%	20,1%	12,1%	-5,7%
ABITAZIONI	71.869	-7,8%	21,7%	18,1%	-18,6%
- nuove	15.894	-10,2%	11,2%	4,5%	3,4%
- manutenzione straordinaria	55.975	-7,0%	25,0%	22,0%	-24,0%
NON RESIDENZIALI	81.182	-4,8%	18,6%	6,6%	7,2%
- private	50.999	-8,9%	20,9%	8,2%	-3,0%
- pubbliche	30.183	2,6%	15,8%	4,0%	25,0%

(*) Al netto dei costi per trasferimento di proprietà (°) Stime Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

Con riferimento agli investimenti nella nuova edilizia abitativa, la previsione è di un incremento dei livelli produttivi del +3,4% rispetto al 2022, mentre per il non residenziale privato si stima una flessione degli investimenti del -3%. Una stima maggiore per questo comparto si sarebbe potuta formulare (anche in considerazione della dinamica positiva dei permessi a costruire degli anni precedenti), se accompagnata da un contesto economico generale stabile.

Come anticipato, per il comparto delle opere pubbliche, la stima Ance per il 2023 è di un significativo aumento del 25% nel confronto con il 2022. Tale aumento è spiegato principalmente dalle aspettative di utilizzo delle risorse del PNRR, che ha raggiunto un apprezzabile avanzamento nella fase di programmazione e riparto dei fondi ai territori (dei 108 miliardi di euro destinati ad interventi di interesse del settore delle costruzioni, 96 miliardi, pari all'89%, risultano allocati ai territori).

IL MERCATO IMMOBILIARE RESIDENZIALE, LE FRAGILITÀ DELLE FAMIGLIE E LE POLITICHE URBANE

**Continua il trend
positivo del mercato
immobiliare**

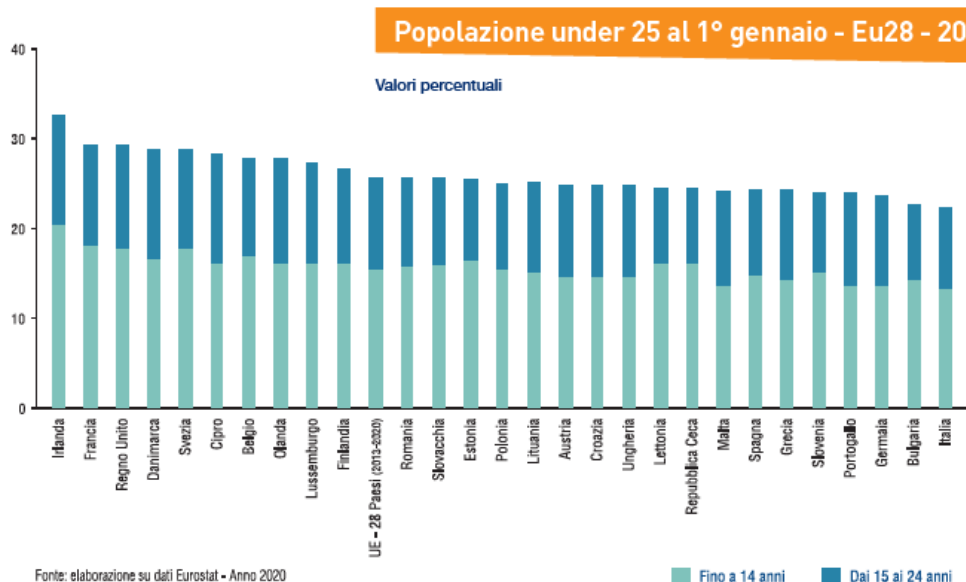
Il numero di abitazioni compravendute, secondo l'Agenzia delle Entrate, conferma, nel primo semestre del 2022, un aumento a doppia cifra (+10,1%), rispetto allo stesso periodo del 2021, sintesi di un inizio anno più sostenuto (+12% rispetto al primo trimestre 2021), cui segue un secondo trimestre sempre positivo seppur ad un tasso di minore entità (+8,6%).

Nonostante il deterioramento del potere di acquisto delle famiglie, causato dalla crescita esponenziale dell'inflazione e il calo del clima di fiducia dei consumatori, la domanda abitativa è ancora robusta. L'esperienza degli ultimi due anni ha fatto prendere coscienza di quanto per le famiglie sia importante la ricerca di abitazioni più ampie e con spazi esterni.

Popolazione e famiglie sempre più fragili

I fenomeni demografici in atto (diminuzione e invecchiamento della popolazione) e l'aggravarsi delle condizioni economiche delle famiglie sono due fattori rilevanti sulle potenzialità di sviluppo future e sulla tenuta sociale del paese.

Nel 2020, l'Italia ha registrato il più basso "patrimonio umano" di popolazione "under 25" nell'EU28: è l'unico paese a scendere sotto quota 23%, con una **grave compromissione del potenziale di crescita, demografico ed economico**.



Con riguardo alle famiglie, si deve registrare un peggioramento delle condizioni economiche, anche nel 2021 si sono registrati valori molto elevati di famiglie in povertà assoluta pari a poco più di 1,9 milioni, che rappresentano il 7,5% del totale (+330.000 famiglie rispetto al 2019), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui, 1 milione in più rispetto al 2019). Un quadro che va peggiorando a causa dell'inflazione che, negli ultimi 4 mesi, ha ulteriormente deteriorato il potere d'acquisto delle famiglie. L'aumento dei prezzi dell'energia farà emergere ancor di più quella che viene definita povertà energetica, ovvero l'impossibilità delle famiglie ad accedere ai servizi energetici essenziali (nel 2021, dati Enea, la povertà energetica ha riguardato circa 2,3 milioni di famiglie).

L'erosione del potere d'acquisto è stata mitigata dalle diverse misure introdotte dal Governo, che hanno in parte compensato l'impatto regressivo dello shock inflazionistico che colpisce soprattutto le famiglie con redditi più bassi, ma i cambiamenti strutturali della popolazione italiana, il perdurare delle gravi difficoltà economiche stanno evidenziando la necessità di tornare a pensare alla condizione abitativa.

La compressione della spesa legata all'abitazione, attraverso una seria **politica di accessibilità al bene casa** è un tema di politica economica non più rinviabile che rende necessario anche un Piano nazionale di housing sociale, intervento questo che deve senz'altro coniugarsi con la necessità di avviare una riqualificazione di ampie porzioni del territorio urbano, con lo sviluppo di nuovi modelli insediativi.

IL MERCATO DEL CREDITO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

Il finanziamento alle imprese alle imprese di costruzioni tornano in negativo nei primi 6 mesi del 2022...

Le conseguenze della crisi pandemica prima, e quelle derivanti dallo scoppio della crisi in Ucraina poi, sono andate ad aggiungersi alla già complessa situazione di accesso al credito che le imprese di costruzioni stanno affrontando dal 2008.

Dal 2007 per il settore delle costruzioni la stretta creditizia innescata dal fallimento di Lehman Brothers in realtà non si è mai arrestata, provocando la quasi impossibilità per le imprese di costruzioni di ricorrere all'indebitamento bancario per avviare nuovi

investimenti. Se nel 2007 venivano destinati al settore oltre 52 miliardi di euro, il 2021 si è chiuso con appena 15 miliardi di euro, un calo che supera il 71%.

Escludendo il 2020, che ha visto un aumento nelle erogazioni grazie alle misure introdotte dal Temporary Framework, nel biennio successivo le difficoltà di accesso al credito sono tornate a farsi sentire. Gli ultimi dati relativi al primo semestre del 2022 indicano un calo del 26,1% (-19% per l'edilizia residenziale e -34,3% per l'edilizia non residenziali).

Per quanto riguarda i finanziamenti alle famiglie per l'acquisto di abitazioni, le erogazioni nei primi 6 mesi del 2022 sono in calo tendenziale del 6,6%, sintesi di una flessione nelle surroghe e nelle sostituzioni, diminuiti di circa il 70%, e di una crescita dei nuovi contratti di mutuo pari al 5%.

L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E L'ATTUAZIONE DEL PNRR

Investimenti in opere pubbliche in crescita del 4% nel 2022

L'andamento degli investimenti in opere pubbliche nel corso del 2022 sta registrando un rallentamento rispetto alle previsioni formulate dall'Ance ad inizio anno, che fissavano a +8,5% l'incremento previsto per questo comparto.

Secondo la nuova stima, gli investimenti in opere pubbliche registrano **un incremento del 4% in termini reali rispetto all'anno precedente.**

Se tale andamento verrà confermato, il 2022 proseguirà, seppure ad un ritmo più contenuto, la crescita iniziata nel 2019 riportando gli investimenti in opere pubbliche al livello raggiunto nel 2011.

Una conferma del rallentamento del mercato delle opere pubbliche emerge chiaramente dalla Nota di Aggiornamento del DEF 2022, che registra un ridimensionamento degli investimenti fissi lordi della P.A. (-3,3%), spiegato dalle **difficoltà attuative del PNRR, che hanno reso necessario il rinvio di alcuni investimenti dal 2022 agli anni successivi.**

Un'ulteriore conferma emerge dai dati della Ragioneria Generale dello Stato sulla **spesa in conto capitale dei comuni che, nel terzo trimestre dell'anno in corso, segnano una prima battuta d'arresto (-1%),** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dopo due trimestri positivi. Complessivamente, tra gennaio e agosto 2022, la spesa in conto capitale dei comuni aumenta del 2,3%. Un livello che rischia di essere ulteriormente ridimensionato nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno e di interrompere la ripresa degli investimenti locali avviata a partire dal 2018, che ha visto la spesa per investimenti dei comuni crescere di quasi il 35%.

Su tali risultati ha pesato principalmente il fenomeno dell'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, emerso a partire dalla fine del 2020 e acuito nell'anno in corso dopo lo scoppio della guerra in Ucraina.

Il Governo è intervenuto più volte per offrire una soluzione al problema. Da ultimo, con il Decreto Aiuti (DL 50/2022) sono stati stanziati oltre 10 miliardi di euro e introdotti meccanismi di adeguamento dei prezzi, sia per le opere in corso di realizzazione, sia per quelle da avviare entro l'anno.

Tuttavia, le procedure previste per l'accesso ai fondi sono risultate molto complesse e stanno richiedendo tempi lunghi che si riflettono sulla realizzazione delle opere. Secondo l'indagine rapida presso le imprese associate Ance, circa il 70% non ha ancora ricevuto alcun ristoro a copertura dei maggiori costi sostenuti, a causa dei rincari dei materiali, e quelle che li hanno ricevuti hanno potuto coprire solo il 15,4% dei maggiori costi sostenuti.

Inoltre, il 73% delle imprese denuncia che le opere messe in gara negli ultimi tre mesi non risultano ancora adeguate ai prezzi di mercato.

La situazione sta diventando insostenibile per le imprese dal punto di vista finanziario

ed economico. Secondo le stime dell'Ance, **le imprese di costruzioni sono in attesa di ricevere almeno 5 miliardi per lavori realizzati negli ultimi mesi su circa 23.000 cantieri in corso in tutta Italia.**

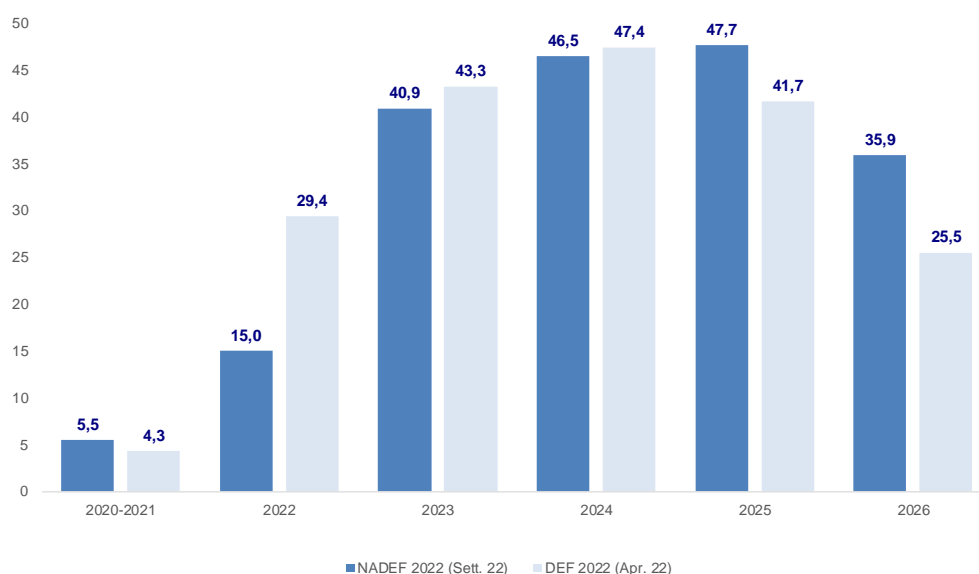
Le conseguenze del "caro materiali" sul PNRR

Queste criticità hanno coinvolto la realizzazione degli **investimenti del PNRR** proprio nella fase di avvio delle iniziative, **ritardandone la realizzazione di almeno sei mesi**, e si sono sommate alle difficoltà fisiologiche e prevedibili, dovute alla mole degli interventi e dei tempi previsti per la loro realizzazione.

Secondo la NADEF 2022, la spesa relativa a investimenti PNRR sostenuta tra il 2020 e il 2022 ammonta a 20,5 miliardi di euro, contro i 33,7 miliardi previsti solo ad aprile scorso in occasione del DEF 2022. **Nell'anno in corso la spesa effettivamente raggiunta sarà poco più della metà di quella preventivata (29,4 miliardi).**

Proiezione di spesa pubblica attivata dal PNRR

Valori in miliardi di euro



Elaborazione Ance su NADEF 2022

Le conseguenze del caro materiali sono evidenti sull'operato dei principali player infrastrutturali del Paese, **Ferrovie dello Stato e Anas** che, dopo un 2021 di forte espansione mostrano un ritmo più contenuto rispetto a quello preventivato, rimanendo, comunque, su livelli di crescita garantiti dal grande piano industriale 2022-2031 del Gruppo Ferrovie dello Stato.

Con riferimento agli **investimenti delle Ferrovie dello Stato**, ente che ha mostrato, con tempestività, attenzione al problema del caro materiali, la distribuzione mensile dei bandi di gara di lavori, nel corso del 2022, ha visto il sostanziale blocco delle pubblicazioni tra febbraio e maggio. Nei primi sei mesi dell'anno l'Ente ha bandito interventi per circa 2,6 miliardi, contro una previsione, formulata a febbraio scorso, di 7,7 miliardi.

L'attività negoziale riprende vigore a partire da giugno, dopo l'aggiornamento dei prezzari avvenuto a fine maggio, anche grazie all'anticipo di risorse proprie dell'Ente per la copertura degli extra costi, in attesa dell'accesso ai fondi previsti dal Decreto Legge Aiuti (DL 50/2022).

Un'accelerazione delle procedure di affidamento è prevista nell'ultimo trimestre dell'anno che, solo con riferimento a RFI, dovrebbe vedere, secondo le previsioni formulate dall'Ente nella scorsa estate, la pubblicazione di bandi per ulteriori 12 miliardi di euro se le procedure di assegnazione dei fondi per la copertura degli extra costi saranno tempestive.

La sfida del 2023: mettere a terra gli investimenti del PNRR

Rallentamenti rispetto alle previsioni hanno riguardato anche l'attività di **Anas** per effetto delle problematiche del caro materiali e delle conseguenze di anni di tagli strutturali che hanno indebolito la capacità di investimento dell'Ente.

In merito al prossimo anno, le stime del comparto delle opere pubbliche segnano un incremento del 25% spiegato dal forte aumento degli investimenti del PNRR che, secondo le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2022, dovrebbero ammontare a circa 41 miliardi.

Una quota rilevante di tali investimenti riguarderà interventi di interesse per il settore delle costruzioni che ricopre, quindi, un ruolo prioritario nel raggiungimento delle previsioni di spesa del PNRR nel 2023.

In particolare, sui livelli produttivi del prossimo anno peserà, oltre alla prosecuzione dei lavori PNRR in corso, l'avvio delle opere che coinvolgono gli enti territoriali, responsabili, più o meno direttamente, del 45% dei fondi destinati ad opere edili, ovvero di investimenti di varia natura che vanno dagli interventi di messa in sicurezza ed efficientamento degli immobili pubblici, a quelli per la costruzione di nuove scuole, asili nido e scuole per l'infanzia, fino ad arrivare agli interventi per la rigenerazione urbana.

I nuovi grandi investimenti infrastrutturali, invece, come le linee ferroviarie diagonali (Roma-Pescara e Orte-Falconara), o la linea ferroviaria AV/AC Salerno-Reggio Calabria (tratta Battipaglia-Romagnano) si trovano nelle fasi procedurali precedenti l'avvio dei lavori e, secondo il cronoprogramma, produrranno effetti in termini di investimenti solo a partire dal 2024.

I rischi

Sulla realizzazione degli importanti livelli di investimento pesano **i rischi già individuati ad inizio anno che hanno determinato i ritardi sopra descritti**: il "caro materiali", la scarsa capacità amministrativa degli enti, soprattutto locali, e la carenza di manodopera e di figure professionali qualificate.

In questo contesto **occorre dare attuazione agli investimenti e alle riforme, senza rimettere in discussione l'impianto complessivo del PNRR**.

E' una scelta determinante per dare una prospettiva stabile di crescita del settore e dell'intera economia.

Occorre, quindi, rafforzare le misure per superare gli importanti nodi che mettono a rischio la realizzazione del PNRR:

- adottare nuove misure e assegnare nuovi fondi per adeguare il costo delle opere al caro materiali, in modo da assicurare la prosecuzione dei cantieri anche nel 2023 (**proroga Decreto Legge "Aiuti"**);
- destinare subito maggiori fondi per le progettazioni, per superare la drammatica carenza di progetti;
- favorire la creazione di strutture regionali snelle di coordinamento della messa a terra del PNRR, per ridurre gli effetti della scarsa capacità amministrativa.

Lo stato di attuazione del PNRR

Parallelamente alle difficoltà nella spesa delle risorse, l'attività del Governo nel raggiungimento **dei target e le milestone concordati con l'Europa**, ha consentito di ottenere i finanziamenti previsti, pari a 42 miliardi, che vanno ad aggiungersi al prefinanziamento di 24,9 miliardi ottenuto nell'agosto 2021, per un ammontare di risorse europee complessive di 67 miliardi.

Dal punto di vista procedurale e finanziario, risulta quasi del tutto completata la fase di riparto dei fondi ai territori. Al 15 ottobre 2022, dei **108 miliardi di euro destinati ad interventi di interesse del settore delle costruzioni, 96 miliardi, pari all'89%, risultano «territorializzati»**, ovvero per tali finanziamenti è possibile individuare i territori nei quali le risorse europee produrranno effetti in termini di investimenti realizzati.

In merito alla distribuzione geografica delle risorse territorializzate, emergono le regioni del Mezzogiorno e del Nord, rispettivamente con 41,4 miliardi (42%) e 40,7 miliardi (41%) di euro, mentre quelle del Centro ricevono 16 miliardi (16%).

Il Piano si appresta ad entrare nella fase realizzativa che prevede, sulla base delle milestone concordate con l'Europa riferite alle misure finanziate dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, **l'aggiudicazione di contratti pubblici, entro il 2023, per oltre 20 miliardi di investimenti relativi a 14 linee di intervento di interesse per le costruzioni.**

Questi obiettivi si scontrano con le criticità già evidenziate.

Oltre alle questioni legate al "caro materiali", persistono, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, problemi legati alla **capacità amministrativa degli enti pubblici.**

Una conseguenza di ciò è evidente nella **scarsa capacità progettuale degli enti.**

La recente Relazione sullo stato di attuazione del PNRR del MIMS, al 30 settembre 2022, contiene un dato significativo. La relazione evidenzia, con riferimento alle linee di intervento di competenza dello stesso Ministero, che **circa il 60% delle amministrazioni locali competenti è ora impegnato nella fase di redazione del progetto definitivo e/o esecutivo, ma questa percentuale scende al 36% nelle regioni del Mezzogiorno mentre è superiore al 90% per quelle del Centro.** Un divario ancora più preoccupante se si considera che molti dei nuovi investimenti del PNRR sono localizzati proprio nelle regioni del Mezzogiorno. La limitata capacità amministrativa degli enti rischia di incidere proprio su uno dei principali obiettivi che il Piano intende raggiungere, trasversale a tutte le Missioni individuate, ovvero il recupero delle disuguaglianze territoriali.