

OPERE PUBBLICHE OLTRE IL 2026

QUALE FUTURO PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Piero Petrucco, Vicepresidente Ance

Vico Equense, 28 settembre 2024

Opere pubbliche in crescita dal 2019 per:

- Misure di rilancio degli investimenti dopo la crisi
- PNRR

Il monitoraggio PNRR Ance-Banca d'Italia attraverso i dati CNCE

A partite dal 2019 abbiamo assistito ad una significativa crescita del comparto delle opere pubbliche, sostenuta prima da misure specifiche di rilancio degli investimenti, soprattutto locali, poi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come sappiamo, ha attribuito al settore delle costruzioni un ruolo prioritario per recuperare la crisi pandemica e avviare un percorso di modernizzazione e sviluppo sostenibile del Paese.

Oggi, a circa due anni dalla fine del Piano europeo vogliamo **fare il punto su cosa sia stato fatto e sulle prospettive future per gli investimenti pubblici in Italia, anche in considerazione dell'entrata in vigore dei nuovi vincoli del Patto di stabilità europeo.**

Come sapete, l'Ance nell'ultimo anno ha voluto dare il proprio contributo per monitorare l'avanzamento degli investimenti PNRR, valorizzando l'importante patrimonio informativo sui cantieri aperti in Italia di cui dispone il sistema delle Casse Edili (CNCE), attraverso la banca dati Edilconnect.

Si tratta di informazioni preziose che consentono di colmare un vuoto informativo e di fare una fotografia puntuale sullo stato di ogni singolo lavoro PNRR.

È un lavoro importante che stiamo portando avanti in collaborazione con la Banca d'Italia, mettendo a fattor comune conoscenze e competenze diverse.

Lascio a Sauro Mocetti, Capo della divisione Economia e diritto della Banca d'Italia, che mi seguirà, l'illustrazione dei principali risultati delle analisi. Voglio solo anticiparvi un elemento molto significativo: circa il 20% dei cantieri PNRR che risultano aperti sulla base dei dati Edilconnect, non viene registrato come aggiudicato nelle banche dati ufficiali.

Se per le gare più vicine nel tempo, il più basso tasso di presenza delle aggiudicazioni è evidentemente spiegato da lunghe tempistiche di aggiornamento dei dati da parte degli enti competenti, per quelle più vecchie sono innegabili problemi nei monitoraggi ufficiali che rischiano di incidere sulle decisioni che vengono prese.

PNRR: LO STATO DI ATTUAZIONE

Il PNRR ha accelerato l'avvio dei progetti

E' innegabile che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza abbia avuto un impatto significativo sulla velocità con cui vengono avviati i progetti, accelerando le fasi di bando, aggiudicazione e apertura dei cantieri.

Bene gli investimenti locali

Questo dinamismo sembra proseguire nella fase realizzativa delle opere medio piccole diffuse sul territorio nazionale, come dimostrano **i dati sulla spesa in conto capitale dei comuni che, dopo il forte incremento registrato nel 2023 (+41%), segnano un ulteriore aumento anche nel primo semestre dell'anno in corso (+31,4%)**. Secondo le stime dell'Anci a fine anno i comuni realizzeranno 4 miliardi di investimenti aggiuntivi rispetto allo scorso anno.

Non a pieno regime i cantieri delle grandi opere

Purtroppo, non emerge altrettanta vivacità nei **lavori più grandi**: la nostra esperienza imprenditoriale ci porta a dire che **molti cantieri non sono ancora nelle condizioni di lavorare a pieno regime e rischiano di accumulare ritardi che potrebbero risultare irrecuperabili entro la scadenza imposta dal Pnrr**.

Tra le criticità, emergono con particolare evidenza i **problemi di natura autorizzativa, soprattutto ambientale**, la sovrapposizione di regimi normativi differenti e le carenze progettuali.

Questi ostacoli stanno rallentando la realizzazione effettiva dei progetti, creando un divario tra le tempistiche previste e quelle reali.

Quinta relazione del Governo, al 30 giugno 2024 spesi 51,4 mld€

Le difficoltà, denunciate recentemente anche dalla Corte dei Conti europea, trovano conferma nei dati sulla spesa sostenuta, diffusi dal Governo a luglio scorso nella Quinta relazione sullo stato di attuazione del PNRR, che segnano al **30 giugno 2024 un livello di spesa complessiva pari a 51,4 miliardi di euro, corrispondente al 26% delle risorse europee disponibili (194,4 miliardi) e al 45% dei fondi europei già incassati dall'Italia (113,5 miliardi)**.

Sappiamo che il PNRR è un programma di *performance* che verrà valutato in base al suo impatto sulla crescita economica attraverso il raggiungimento di specifici milestone e target.

Sappiamo che il dato è probabilmente sottostimato per le note difficoltà di rendicontazione nella piattaforma Regis, ma sappiamo pure che include le anticipazioni che non corrispondono a investimenti realizzati.

Ad ogni modo i livelli raggiunti risultano ancora lontani da quelli compatibili con il raggiungimento dell'obiettivo finale.

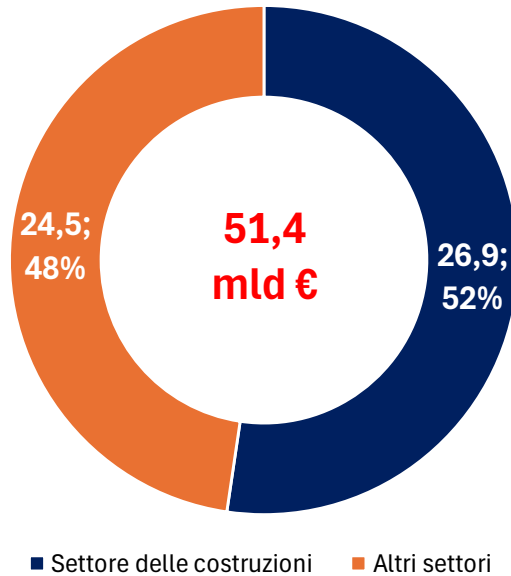
In questo quadro, le costruzioni continuano a rappresentare la componente più dinamica del PNRR, distinguendosi per una capacità di spesa maggiore rispetto alle altre misure del Piano.

Il 53% della spesa, pari a circa 27 mld€ è riconducibile ad interventi per il settore delle costruzioni

Sulla base degli ultimi opendata rilasciati dal Governo, **il 53% della spesa sostenuta al 30 giugno 2024, pari a 26,9 miliardi, è riconducibile a investimenti di interesse per il settore delle costruzioni**.

PNRR: spesa totale al 30 giugno 2024

mld€ e inc. %



Elaborazione Ance su Quinta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR –
22 luglio 2024 e dati Italia Domani

Una quota rilevante di tale spesa, pari a circa 14 miliardi di euro, è relativa agli incentivi automatici del Superbonus, che continua ad essere l'unica linea di investimento completata.

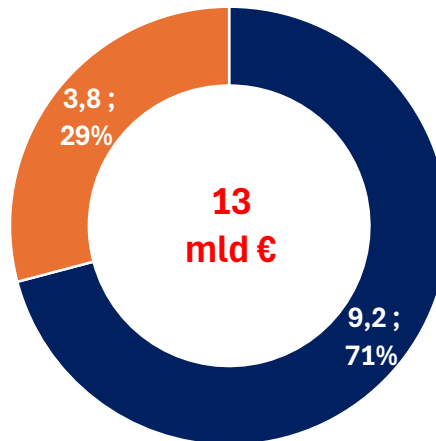
Delle 73 linee di maggiore interesse per il settore delle costruzioni, finanziate da 86 miliardi di euro di risorse europee del Recovery, il 60%, corrispondente a circa un terzo dei fondi, ha una spesa inferiore al 10%, e tra queste, 18 linee hanno un avanzamento nullo (0%). Tra le linee di investimento per le quali non risulta ancora nessun dato sulla spesa figurano le misure introdotte con la revisione del Piano, come gli investimenti relativi al Repower EU della Missione 7, ma anche i fondi per la riduzione del rischio idrogeologico in Emilia-Romagna, Toscana e Marche previsti dopo gli eventi alluvionali di maggio 2023. Solo 2 linee hanno speso più della metà dei fondi, tra queste quella che comprende gli investimenti già in corso di realizzazione sulla linea AV/AC Brescia-Verona-Vicenza-Padova.

Escludendo gli investimenti di efficientamento energetico degli immobili attraverso il Superbonus, **la spesa per opere pubbliche, al 30 giugno 2024, si attesta a 13 miliardi.**

I dati confermano che l'attuazione ha riguardato prioritariamente gli **investimenti già in essere**. Infatti, **il 71% della spesa effettuata riguarda interventi già previsti e finanziati prima del PNRR**, che grazie all'inserimento nel Piano hanno potuto beneficiare delle riforme e delle misure acceleratorie previste per l'attuazione degli investimenti. Si tratta di circa 9,2 miliardi di euro ai quali si sommano gli investimenti di competenza comunale già realizzati (circa 2,6 miliardi di euro a fine 2023), che sono usciti dal perimetro del Piano a seguito della revisione, e che hanno avuto un avanzamento più rapido rispetto ai tempi ordinari.

Il 71% della spesa del settore riguarda interventi già in essere

**PNRR: Ripartizione della spesa degli investimenti pubblici
al 30 giugno 2024 - mld€ e inc.%**



■ Spesa Progetti in essere ■ Spesa Nuovi Progetti

Elaborazione Ance su dati Italia domani

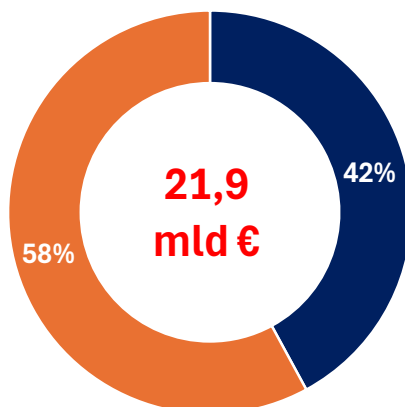
La spesa riferita a nuove opere pubbliche ammonta, invece, a circa 3,8 miliardi e tali risorse, tra il 2021 e la prima parte del 2024, hanno contribuito a poco più di 1/3 della crescita degli investimenti in opere pubbliche stimata dall'Ance nello stesso periodo.

A metà del Piano, sempre al netto dei 14 miliardi destinati al Superbonus, è stato speso:

- il 42% dei circa 22 miliardi previsti per quelli in essere, ovvero già in corso che sono stati integrati nel Piano;
- l'8% dei 50 miliardi di fondi europei destinati a nuovi investimenti pubblici.

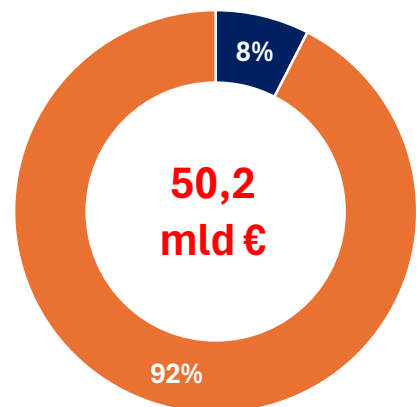
PNRR: Avanzamento della spesa degli investimenti pubblici al 30 giugno 2024

PROGETTI IN ESSERE
incidenza %



■ Speso ■ Da spendere

NUOVI PROGETTI
incidenza %



■ Speso ■ Da spendere

Elaborazione Ance su dati Italia domani

Spesi solo
3,8 (8%) dei
50 miliardi di
fondi PNRR
destinati a
nuovi
investimenti
infrastrutturali

L'ingente mole di investimenti mancanti da rendicontare entro il 2026, pari a circa 59 miliardi di euro, ci coinvolge, come categoria, ad uno sforzo senza uguali, soprattutto nella fase conclusiva, dove, a seguito della revisione, risulta concentrata la maggior parte degli obiettivi da rendicontare. Obiettivi che potranno essere raggiunti solo se saremo messi nella condizione di operare al meglio.

In particolare, occorre porre attenzione ad una corretta e attenta gestione della **fase economica e finanziaria dei cantieri**.

Attenzione alla fase economica e finanziaria dei cantieri

Le evidenze trasmesse dalle nostre imprese associate ci restituiscono invece un **circuito finanziario poco fluido e inefficiente** che sta mettendo in difficoltà gli operatori e rischia di determinare ritardi difficili da recuperare entro il 2026.

A partire dalla scorsa primavera abbiamo riscontrato un **allungamento dei tempi di pagamento alle imprese** a fronte di lavori regolarmente eseguiti, confermato da un'indagine condotta presso il sistema Associativo che ha rilevato tempi di pagamento medi di circa 5 mesi dall'emissione del SAL, contro i 30 giorni previsti dalla normativa, con punte di ritardo che possono raggiungere i 2 anni.

Aumentano i tempi di pagamento alle imprese

Una tendenza in peggioramento negli ultimi mesi che va affrontata al più presto.

Strettamente collegata ai tempi di pagamento alle imprese è la **difficoltà diffusa degli enti attuatori di ottenere, per tempo, i trasferimenti di risorse Pnrr da parte delle amministrazioni centrali**.

Problemi nei trasferimenti agli enti

È pericoloso e sbagliato affidare alle finanze proprie dei singoli enti attuatori i pagamenti per i lavori eseguiti dalle imprese. Ci sono già notizie di Comuni che stanno rischiando il dissesto finanziario solo per aver anticipato i pagamenti alle imprese per lavori eseguiti, con propri fondi.

Anche l'innalzamento dell'anticipazione, dal 10 al 30%, dei fondi che le amministrazioni centrali versano agli enti attuatori, disposta con l'ultimo decreto PNRR, che abbiamo accolto con molto favore, si sta rivelando inefficace perché il versamento non è automatico ma vincolato all'ennesima procedura burocratica.

E' evidente, quindi, l'esigenza di una **semplificazione che consenta veramente di accelerare i trasferimenti e i controlli per la validazione dei dati immessi nella piattaforma Regis**.

Se la scadenza del 2026 ha rappresentato un elemento di stimolo positivo nella fase di programmazione e avvio degli investimenti, il timore, recentemente espresso anche dal Governatore della Banca d'Italia, è **che la stessa scadenza, ormai così ravvicinata, possa portare ad un uso inefficiente delle risorse**.

Rendere il PNRR veramente attuabile

Questo rischio impone una riflessione sulla necessità di **rendere il PNRR veramente attuabile**.

Assicurare che gli investimenti siano aggiuntivi, anche quelli post 2026

L'approccio corretto, secondo l'Ance, è quello di rivedere le tempistiche dei soli progetti che non potranno essere completati entro il 2026 e, parallelamente, adottare delle revisioni del Piano che consentano di raggiungere gli obiettivi previsti ed evitare definanziamenti. Tale criterio andrebbe esteso a tutto il territorio nazionale e non solo alle opere localizzate nel Mezzogiorno.

E' una strada percorribile che potrà essere veramente efficace solo se **i nuovi investimenti PNRR, compresi quelli che verranno posticipati oltre il 2026, manterranno il loro carattere aggiuntivo rispetto alla spesa ordinaria**. In questo modo il Piano raggiungerà veramente gli obiettivi per i quali è stato varato e sarà possibile evitare a partire dal 2027 il crollo degli investimenti pubblici.

PATTO DI STABILITA EUROPEO: REPLICARE L'ESPERIENZA DEL PNRR

Sbloccare gli investimenti europei replicando il meccanismo del Recovery

Manovra 2025: garantire gli investimenti pubblici ordinari

Come abbiamo più volte già detto, l'importanza di realizzare il PNRR nei tempi e nei modi previsti risiede non solo nel raggiungimento dei suoi ambiziosi obiettivi di crescita e di sviluppo, ma anche nell'opportunità di rappresentare una buona pratica, da replicare per lo sviluppo di futuri programmi di investimento europei di successo.

Investimenti di cui l'Europa ha urgente bisogno se vuole aumentare la propria competitività. **Il recente rapporto sulla competitività di Mario Draghi quantifica in 750-800 miliardi di euro l'investimento aggiuntivo annuo minimo**, corrispondente al 4,4-4,7% del PIL dell'UE nel 2023 (gli investimenti nell'ambito del Piano Marshall tra il 1948 e il 1951 erano equivalenti all'1-2% del PIL dell'UE).

La vera sfida è **sbloccare gli investimenti che servono all'Europa e il Pnrr può offrire un modello di attuazione delle politiche infrastrutturali** condividendo obiettivi e riforme coerenti con la crescita e la sostenibilità dei singoli Paesi che la stessa Europa ha posto al centro delle proprie politiche e consentire al sistema industriale italiano di poter pianificare al meglio i propri investimenti futuri.

In contesto di risorse nazionali ed europee limitate, che non potranno offrire una risposta completa ai fabbisogni del Paese, è arrivato veramente il momento di iniziare a lavorare, così come anche suggerito nel recente Rapporto sulla competitività europea di Mario Draghi, affinché venga adottato a livello europeo uno **strumento temporaneo analogo al PNRR**, attraverso il quale venga fissata una percentuale di debito comune europeo da destinare allo sviluppo di futuri programmi di investimento in ambiti strategici.

A pochi giorni dalla presentazione del **Piano Strutturale di bilancio e della manovra di finanza pubblica per il 2025**, l'Ance ribadisce l'importanza di **garantire adeguati spazi di bilancio per gli investimenti pubblici ordinari, essenziali per la crescita e la competitività** del Paese.

Non si dimentichi quanto avvenuto in passato, quando il necessario rigore sui conti pubblici ha esaurito il suo effetto nel bloccare l'attività di investimento delle amministrazioni, con conseguenze che il Paese ancora sconta per i mancati investimenti nella manutenzione del territorio e delle infrastrutture esistenti.

Per questo l'Ance ribadisce la necessità che **la prossima manovra di bilancio non comprima gli investimenti pubblici per garantire l'equilibrio dei conti**. Solo in questo modo, infatti, il PNRR manterrà la sua natura aggiuntiva rispettando la funzione originaria di aumento della crescita economica e della resilienza del Paese attuale e futura.

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il ruolo del
Partenariato
pubblico privato

Alla penuria di risorse pubbliche, che ci attende dopo il 2026 con la chiusura del PNRR e l'entrata in vigore dei nuovi vincoli europei del Patto di Stabilità, un aiuto potrà arrivare dai capitali privati.

Come ha evidenziato la Presidente Brancaccio nell'ultima l'Assemblea dell'Ance, dobbiamo prendere atto che **le risorse pubbliche non basteranno** e che **i fabbisogni saranno superiori alle disponibilità**. Non abbiamo altra strada se non quella di **coinvolgere i privati che possono fornire la spinta necessaria a far partire tanti progetti**.

Accedere a risorse
aggiuntive

Il PPP ha il vantaggio, di sfruttare le competenze tecniche ed economiche del settore privato, migliorando l'efficienza. Nelle operazioni di PPP, infatti, oltre a catalizzare risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche, vengono sfruttate le capacità imprenditoriali dei soggetti privati e gli interventi vengono selezionati in base alla loro effettiva capacità di ripagare il debito contratto o di remunerare il capitale investito. Questa efficienza può accelerare i tempi di realizzazione e ridurre i costi di gestione, portando a una più rapida e sostenibile realizzazione degli investimenti.

Maggiore efficienza
operativa e
gestionale

La collaborazione con partner privati consente, inoltre, di facilitare l'implementazione di soluzioni tecnologicamente più innovative e avanzate in ambito edilizio, come l'uso di materiali sostenibili, tecnologie di risparmio energetico e strumenti di gestione digitale, che possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle transizioni in atto, ovvero quella ecologica e digitale.

Corretta allocazione
dei rischi

Ma affinché tali operazioni possano essere realizzate è necessario **porre attenzione all'allocazione dei rischi fin dalla fase iniziale del procedimento**.

La centralità della gestione dei rischi nelle operazioni di PPP è stata evidenziata anche nel Rapporto Draghi, come condizione per rendere possibile il finanziamento privato anche nelle grandi infrastrutture di trasporto (porti, ferrovie e aeroporti), che a causa del loro elevato livello di rischio, degli alti costi iniziali o della mancanza di redditività a breve termine si basano principalmente su finanziamenti pubblici.

Condivisione
dell'obiettivo tra
pubblico e privato e
coinvolgimento di
tutti i soggetti
interessati

Inoltre, l'approccio vincente per strutturare operazioni di PPP deve partire dalla **condivisione dell'obiettivo tra il soggetto privato e quello pubblico**. Entrambe le parti devono iniziare identificando gli obiettivi specifici e comuni del progetto e, attraverso un dialogo aperto e trasparente, giungere a un allineamento degli Interessi, garantendo che gli obiettivi siano realistici e raggiungibili.

Valorizzazione e
gestione a lungo
termine

Infine, il coinvolgimento del settore privato ha il vantaggio di garantire una **gestione e una manutenzione a lungo termine dell'opera realizzata**. I modelli di concessione, in cui il privato gestisce e mantiene l'immobile per un periodo definito, assicurano che le strutture rimangano in buone condizioni nel tempo.

I contratti di PPP permettono una pianificazione a lungo termine dei costi di manutenzione e di eventuali ristrutturazioni che consentono di mantenere l'infrastruttura operativa ed efficiente.

E' un aspetto da non sottovalutare perché la manutenzione richiede costi significativi. Ad esempio, per gli interventi ferroviari, secondo il Rapporto Draghi, la manutenzione rappresenta circa un quarto di tutta la spesa per la rete.