

L'aumento dei prezzi e gli effetti sull'avvio degli investimenti del PNRR

I rincari delle materie prime e i crescenti costi dell'energia, ereditati dalla crisi Covid e acuiti dal successivo conflitto ucraino, penalizzano le imprese e il sistema produttivo e creano un allarme diffuso, rappresentando un grave rischio per la ripresa economica. Questi costi si ripercuotono anche sulle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, costituiscono un freno all'attivazione del più importante piano di investimenti europei, che rappresenta la vera scommessa per la crescita economica del nostro paese e per il suo sviluppo.

Il 2022 è, infatti, l'anno cruciale per l'avvio della gran parte degli investimenti finanziati a valere sulle risorse del PNRR. Il timing imposto dalla Commissione Europea prevede che entro l'anno siano avviate e concluse le procedure di evidenza pubblica relative alle nuove progettualità, per poter poi dar seguito tempestivamente all'esecuzione degli interventi che dovrà concludersi entro il 2026. Che la mole degli interventi e la loro tempistica avrebbe rappresentato un impegno molto difficoltoso è stato da subito evidente per le difficoltà strutturali legate alle note carenze del mercato dei lavori pubblici nel nostro paese, a cui si sono aggiunte difficoltà contingenti, derivanti dalla fragilità del sistema che è uscito indebolito dal lungo periodo di crisi. L'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime, che si fa progressivamente più preoccupante, sta compromettendo dunque l'avvio di molti lavori. In più momenti il Governo è intervenuto nell'intento di porre urgentemente un rimedio ai colli di bottiglia nell'attività delle amministrazioni pubbliche, in primis gli enti locali, le quali si sono trovate a dover fronteggiare richieste di adeguamento prezzi da parte delle imprese aggiudicatrici di contratti già avviati o a ritardare l'avvio delle procedure per l'impossibilità di prevedere i necessari incrementi del prezzo a base d'asta.

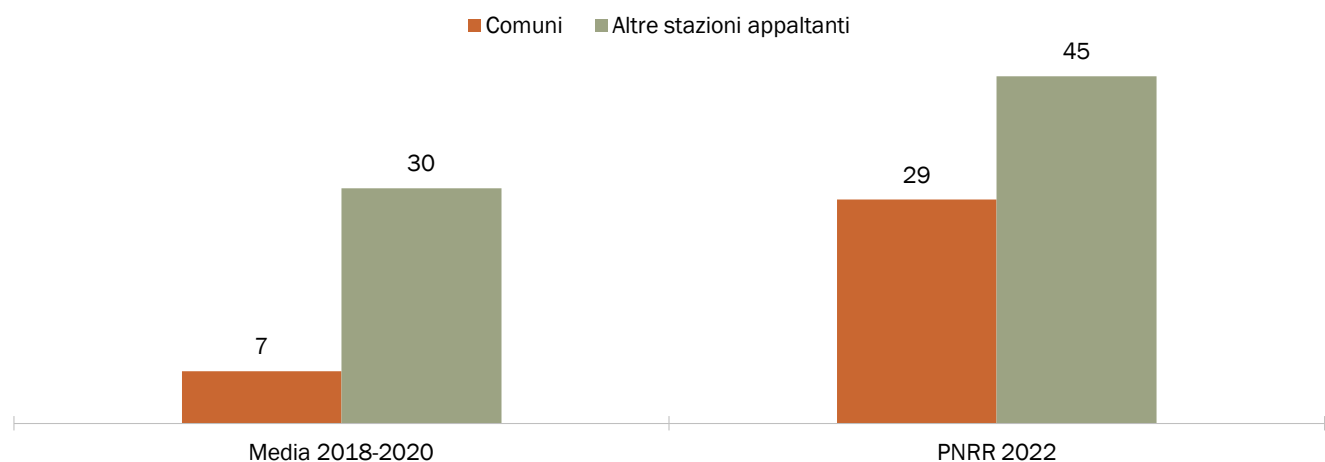
1. Il PNRR e i segnali di rallentamento nell'avvio dei nuovi lavori

L'incremento atteso nel 2022 delle procedure di lavori pubblici degli enti, in special modo quelli territoriali, è molto alto. Sulla base di quanto previsto dal PNRR italiano, l'anno in corso dovrebbe comportare, rispetto alla media dei precedenti, un incremento degli importi banditi di circa tre volte e mezzo per le amministrazioni comunali e del 50% per il complesso delle stazioni appaltanti.

Le risorse destinate agli investimenti pubblici di natura infrastrutturale sono circa 135 miliardi (sui 222 costituiti dalla somma del Recovery and Resilience Facility (RRF) e del Fondo Complementare, rappresentandone oltre il 60%), mentre la quota relativa a investimenti in costruzioni è pari a circa la metà di questi, ovvero 74 miliardi. Sulla base delle ricostruzioni effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹, pari a circa 29 Miliardi è l'importo assegnato alle amministrazioni comunali che opereranno da soggetti attuatori. Si prefigura, quindi, un incremento consistente dei volumi di lavori rispetto agli anni precedenti, di circa 4 volte per i Comuni e di 1 volta e mezzo per il resto delle stazioni appaltanti.

¹ Si veda, a questo proposito la presentazione "I comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide" disponibile sul portale Italiadomani. Con riferimento al complesso degli enti territoriali, si veda, inoltre, l'intervento dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito dell'"Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza", 20 Ottobre 2021.

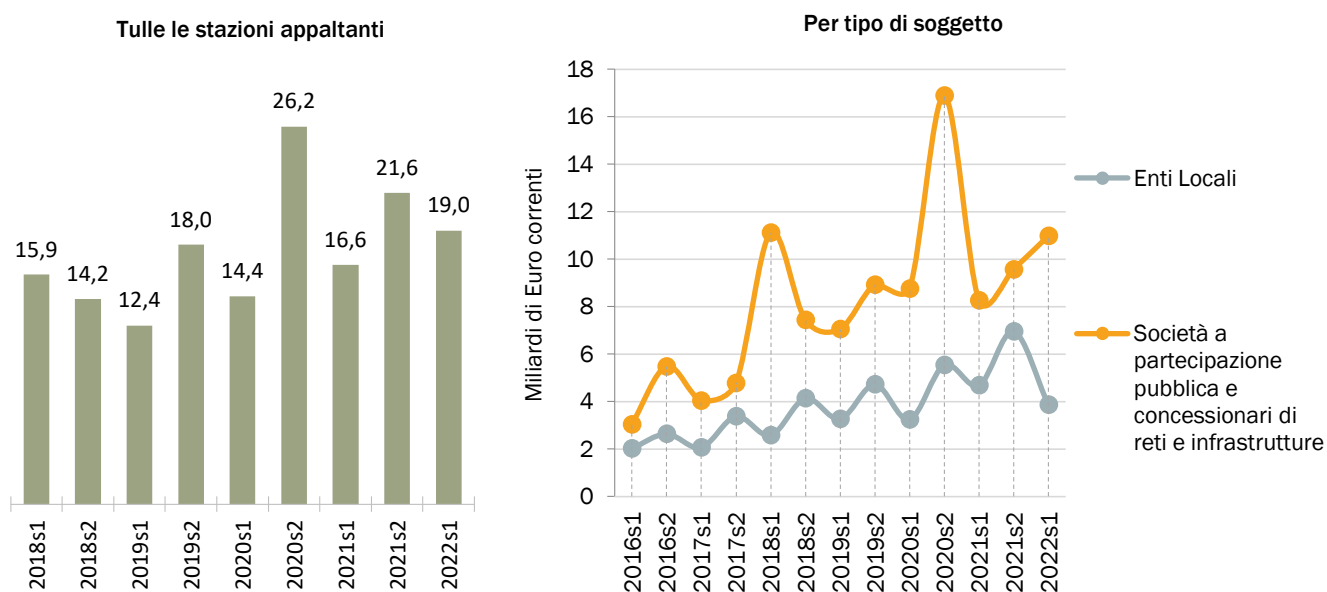
Figura 1.
ITALIA. VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE PER COSTRUZIONI ED EDILIZIA CIVILE NEL TRIENNIO 2018-20 E CORRISPONDENTI RISORSE PREVISTE DAL PNRR IMPUTATO AL 2022. MILIARDI DI EURO



Fonte: Elaborazione Irpet su dati Anac

L'incremento registrato ad oggi, ovvero nel primo semestre del 2022, non è tuttavia in linea con le attese. Prendendo in esame l'intero territorio nazionale, il valore complessivo delle procedure di lavori pubblici avviate è di 19 Miliardi di Euro, che confrontato con il valore del primo semestre del 2021 (a PNRR non ancora approvato) registra un incremento del 14%, in linea con gli incrementi registrati negli anni precedenti (+16% 2021/2020, +15% 2020/2019). Osservando il dato relativo alle due principali tipologie di stazioni appaltanti emerge come il valore sotto le attese sia limitato alla componente locale della commessa. Nel primo semestre del 2022, gli enti locali avviano procedure per un valore del 18% più basso rispetto al primo semestre del 2021, mentre il complesso delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari del 33% più alto, dunque in linea con le previsioni di incremento. Pur considerando una parte di mancate comunicazioni, per lavori che verranno dichiarati nel corso dell'anno, il dato appare comunque particolarmente basso.

Figura 2.
ITALIA. VALORE TOTALE DELLE PROCEDURE AVVIATE PER SEMESTRE DI PUBBLICAZIONE. MILIARDI DI EURO

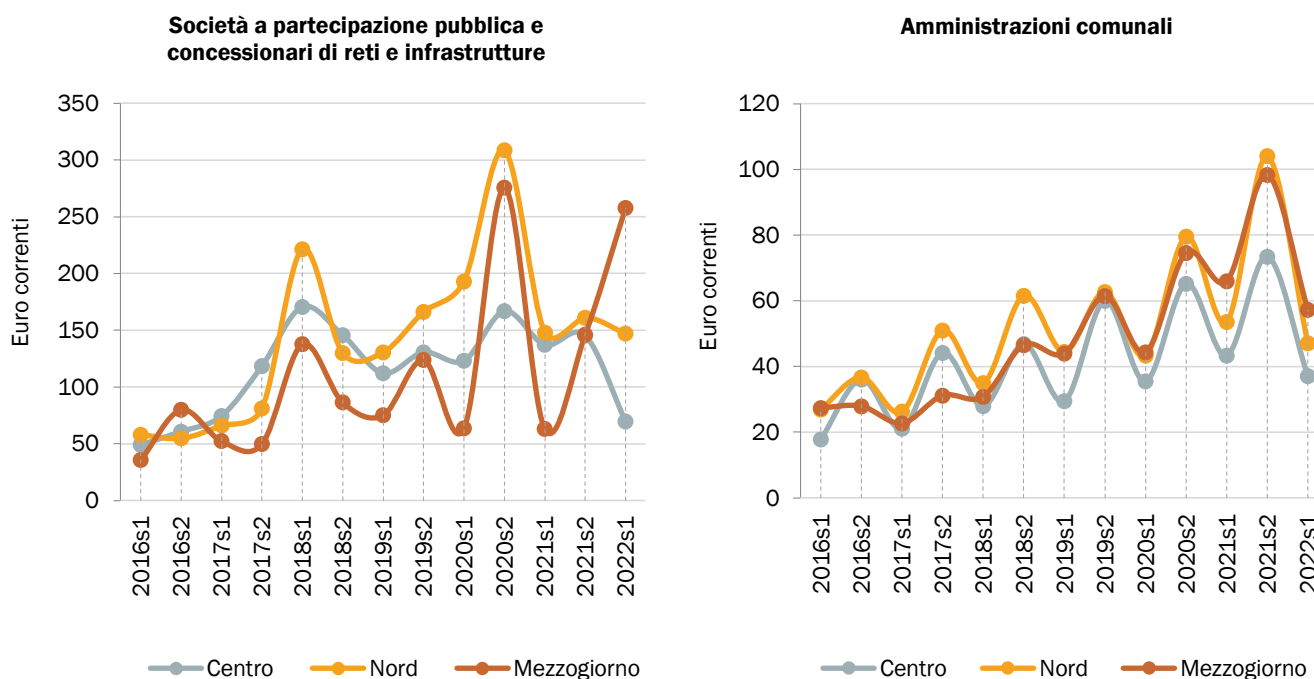


Fonte: Elaborazione Irpet su dati Anac

Osservando la disaggregazione per macroaree territoriali della dinamica del valore delle procedure avviate da queste due tipologie di stazioni appaltanti, il dato relativo alle amministrazioni comunali appare confermato e di natura generalizzata. Il primo semestre del 2022 segna un rallentamento sia al Centro (-14%), che al Nord (-12%), che nel Mezzogiorno del Paese (-13%) rispetto allo stesso periodo del 2021.

Figura 3.

ITALIA. VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE PER SEMESTRE DI PUBBLICAZIONE E MACROAREA TERRITORIALE. EURO PRO-CAPITE



Fonte: Elaborazione Irpet su dati Anac

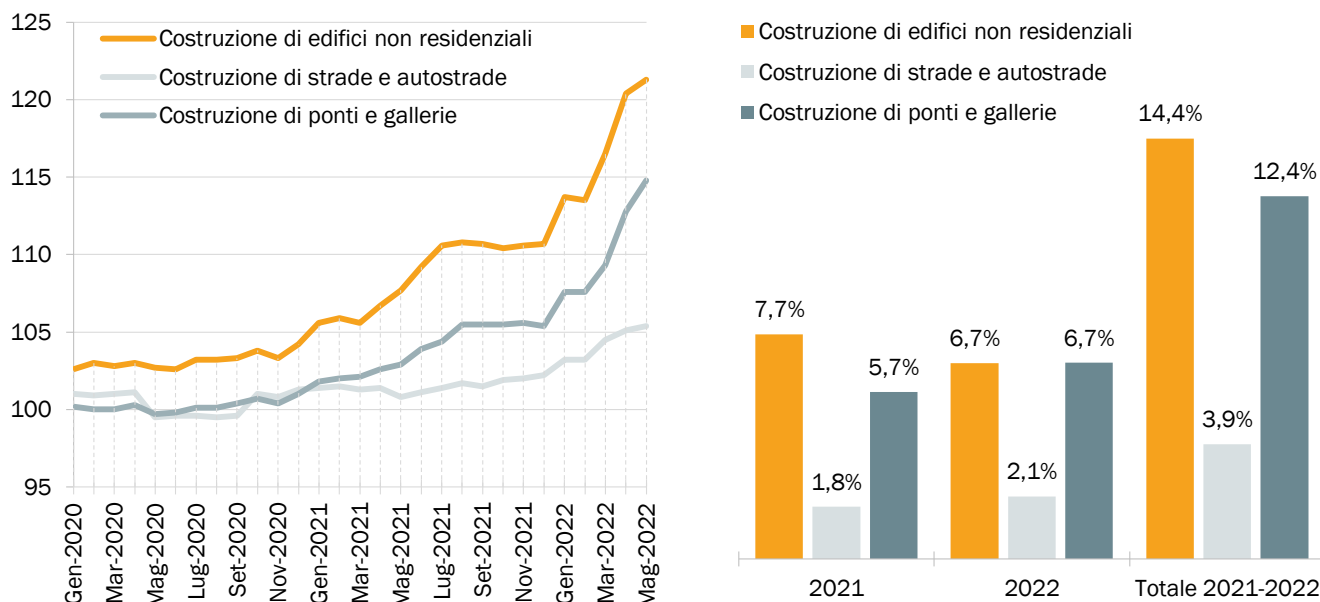
Al contrario, il valore degli interventi delle società a partecipazione pubblica assume una dinamica disomogenea a livello territoriale. Mentre il dato relativo al Nord è in linea con quello dell'anno precedente (-1%), quello del Centro Italia registra una flessione (-49%) e quello del Mezzogiorno un importante incremento (+309%). Il dato del mezzogiorno è condizionato da una concentrazione di interventi, finanziati dal PNRR, sul territorio della Sicilia: lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo Catania (RFI, 2,4 miliardi di Euro) e dell'itinerario stradale Ragusa-Catania (Anas, circa 1 miliardo di Euro).

2. I fattori di rallentamento e gli interventi del Governo

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni. Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi in Ucraina, è però in atto almeno dal gennaio 2021. L'incremento dei prezzi alla produzione delle costruzioni ha infatti registrato, nel 2021, un +8% per gli edifici non residenziali e circa +6% per ponti e gallerie, rispetto al valore di dicembre 2020. Di entità simile gli incrementi registrati nella prima parte dell'anno in corso (gennaio-maggio 2022). Nel complesso gli incrementi registrati nel biennio sono stati tra il 12,4% e il 14,4%, con un aggravio dei costi straordinario per le imprese, da un lato, e per le stazioni appaltanti, dall'altro.

Figura 4.

ITALIA. INDICI DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI (BASE 2015=100) (SX) E VARIAZIONE ANNUA PERCENTUALE DELL'INDICE DEI PREZZI, ANNI 2020-2022 (DX)



Fonte: Istat

Come noto, il fenomeno dell'aumento dei prezzi ha avuto inizio nei mesi precedenti alla crisi ucraina e ha comportato, già dal 2021, interventi del governo nazionale e di quelli regionali tesi a consentire un adeguamento sia delle somme da corrispondere alle imprese aggiudicatrici, per non interrompere l'esecuzione delle opere avviate, sia dei prezzi a base d'asta da parte delle stazioni appaltanti, così da non disincentivare la partecipazione delle imprese alle gare e l'avvio dei nuovi lavori. Tuttavia, l'implementazione di queste misure è stata particolarmente difficoltosa, rendendole di fatto poco efficaci, soprattutto all'acuirsi della tensione sui prezzi registrata nel 2022.

Già nel maggio 2021 il *Decreto Sostegni-bis* (DL 73/2021, L106/2021), poi prorogato al secondo semestre 2021 (L. Bilancio 2022 e Decreti MIMS del 4-5 Aprile 2022) aveva introdotto un meccanismo straordinario di compensazione dei prezzi per i contratti in corso di esecuzione al 25 Luglio 2021, basato sulle rilevazioni MIMS² di variazioni dei prezzi (in aumento o diminuzione) significative, cioè superiori all'8%, nel primo semestre dell'anno.

A questo scopo è stato costituito un apposito *Fondo per l'adeguamento dei prezzi*, cui accedono le imprese (per variazioni in aumento) e le stazioni appaltanti (per variazioni in diminuzione). Il meccanismo originario di accesso al fondo prevedeva che le imprese presentassero istanza di compensazione al MIMS³, a seguito dell'accoglimento della quale, le risorse del Fondo venivano assegnate alle stazioni appaltanti, che a loro volta procedevano a erogarle alle imprese. Il Ministero, dunque, si faceva garante del rimborso delle risorse rendicontate dalle aziende, sulle quali ricadeva l'onere procedurale della richiesta e l'alea dell'effettiva copertura da parte dell'amministrazione centrale. Questo ha naturalmente suscitato proteste da parte delle imprese, oltre a lasciare adito alla possibilità di gare deserte.

Per ovviare a queste frizioni nel sistema, con il *Decreto Sostegni-ter* (DL 4/2022 del 27/1, L 25/2022 del 28/3), è stato modificato il meccanismo di compensazione, a valere sui contratti con procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2023 (i nuovi lavori). Questa norma prevede che l'onere della compensazione venga affidata alle stazioni appaltanti che dovranno successivamente rivalersi sul Ministero. Tale meccanismo è stato poi ripreso dal c.d. *Decreto*

² Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili.

³ Un primo rimborso alle imprese veniva effettuato a valere sulle risorse accantonate dalle stazioni appaltanti per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, entro il limite massimo del 50% di tali risorse accantonate.

Aiuti (DL 50/2022⁴ del 17 Maggio convertito in L. 91/2022, 15 Luglio) che introduce nuove misure volte a (i) accelerare il processo di rilevazione dell'aumento dei prezzi (viene prescritto alle regioni, per il 2022, di procedere a un aggiornamento infra-annuale dei prezzari regionali) e (ii) favorire il reperimento di risorse al proprio interno da parte delle stazioni appaltanti, da destinare alla copertura degli incrementi di costo (oltre all'utilizzo dei risparmi derivanti dai ribassi d'asta e dagli accantonamenti per imprevisti, le stazioni appaltanti possono rimodulare le somme indicate nel quadro economico per l'affidamento dell'intervento e quelle relative ad altri interventi ultimati).

Gli enti dovranno, quindi, sebbene con un maggiore margine di azione sulle proprie disponibilità, fare fronte all'aumento dei prezzi in primo luogo attraverso i propri bilanci, rivalendosi solo successivamente sull'amministrazione centrale finanziatrice ed assumendosi quindi il rischio della copertura delle risorse.

Tuttavia, le risorse così individuabili potrebbero non coprire, o almeno non in maniera tempestiva, le necessità delle amministrazioni. L'ammontare dei ribassi si è infatti ridotto proprio a causa della tensione sui prezzi delle materie prime e l'accertamento delle economie su altri interventi può rivelarsi particolarmente difficoltoso per ragioni tecniche.

Nell'ottica di porre rimedio alle criticità che derivano dall'insufficienza di risorse proprie delle amministrazioni⁵, il Decreto Aiuti (comma 7) ha previsto l'istituzione di un ulteriore *Fondo per l'avvio delle opere indifferibili* costituito presso il MEF, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e, in seconda battuta, a quelli del PNC o affidati ai Commissari straordinari dettagliati nello stesso comma. Il fondo rende disponibili complessivamente 7,5 miliardi fino al 2026 di cui 1.500 M€ per il 2022.

Per i soli interventi PNRR e opere straordinarie, le cui procedure vengono avviate tra il 18 maggio 2022 e il 31 dicembre 2022 (DPCM del 28/7/2022), si prevede, in particolare, una procedura semplificata che riconosce un incremento automatico delle risorse erogate alle amministrazioni comunali. Per questi interventi non si procede, dunque, in via preventiva alla valutazione delle disponibilità di risorse da parte della stazione appaltante, ma questo controllo viene rinviato ex-post e verrà messo in atto da parte di ciascuna amministrazione finanziatrice (MIMS, MEF, etc.), man mano che le procedure di affidamento sono avviate.

In conclusione, le ultime evoluzioni della normativa, in particolare a partire dal *Decreto Sostegni-ter* del 27 gennaio, possono aver avuto, unitamente al rapido impennarsi dei prezzi delle materie prime e dei costi delle lavorazioni, un effetto di disincentivo all'avvio delle procedure di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. La logica della revisione del meccanismo di compensazione introdotta dal *Decreto Sostegni-ter* e dal *Decreto Aiuti* è quella di garantire una più rapida liquidazione delle somme relative ai rincari alle imprese costruttrici, in modo da non interrompere le lavorazioni e da non disincentivare la loro partecipazione ai nuovi bandi. Tuttavia, assieme all'attesa di un'ulteriore accelerazione della dinamica al rialzo dei prezzi, a rallentare l'avvio delle nuove procedure potrebbe aver giocato il fatto che la maggior parte degli incrementi dei costi debbano, allo stato attuale, essere sostenuti in prima battuta dalle stesse stazioni appaltanti.

I prossimi mesi diranno se le misure intraprese con il *Decreto Aiuti*, che ha introdotto elementi di maggior flessibilità e previsto lo stanziamento eccezionale del *Fondo per l'avvio delle opere indifferibili*, siano o meno efficaci, in un momento molto delicato per la fase di avvio dell'imponente massa di investimenti del PNRR.

**A cura di
Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo**

⁴ Il decreto sostituisce anche le norme nel frattempo introdotte per la compensazione degli aumenti intervenuti nel primo semestre del 2022 per i lavori con esecuzione in corso al 2 Marzo 2022 (DL 17/2022 del 1 Marzo convertito in L 34/2022 del 27 Aprile).

⁵ Resta valido quanto previsto dal *Decreto Sostegni-ter* (art. 29, co. 8 e 9), che, nel caso di insufficienza di risorse da parte delle stazioni appaltanti e per gli interventi finanziati a valere sulle risorse europee (incluso PNRR), indica di ricorrere agli stanziamenti del *Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche* (istituito dal "decreto semplificazioni" DL 76/2020, L 120/2020),