

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Relazione semestrale PNRR (I semestre 2024-II semestre 2024)

Sintesi

Il 5 dicembre 2024 le Sezioni riunite in sede di controllo hanno approvato la Relazione semestrale, con la quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR al termine del I semestre 2024.

La Relazione, con analisi che si fondano su informazioni e dati acquisiti direttamente dal sistema ReGiS e attraverso specifiche attività istruttorie rivolte alla Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei Ministri e alle Amministrazioni titolari di intervento, si compone di due sezioni. La prima mira a fornire un quadro complessivo dell'avanzamento del Piano da distinte angolazioni: l'avanzamento procedurale nel percorso di conseguimento di *milestone* e *target* semestrali, l'evoluzione della spesa e della relativa rendicontazione, un quadro complessivo dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti ferroviari. A tali profili di analisi si aggiunge una descrizione della strategia antifrode generale del PNRR e del relativo livello di implementazione da parte delle Amministrazioni titolari di intervento. La seconda sezione contiene tre approfondimenti tematici: il primo è dedicato ad un'analisi del problema del disagio abitativo in Italia e al ruolo che in tale ambito può essere svolto da alcune delle misure del PNRR; il secondo focalizza l'attenzione sulle misure di efficientamento energetico degli edifici: in particolare, il Superbonus 110% cui si accostano quelle di minore entità finanziaria aventi ad oggetto le scuole e gli uffici giudiziari; il terzo si sofferma sulle misure del PNRR volte a sostenere l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche.

L'attuazione semestrale del PNRR

Tutti conseguiti a sistema i 39 obiettivi europei in scadenza al primo semestre 2024, raggiungendo un tasso di avanzamento del 43 per cento nel percorso complessivo (+6 punti rispetto al semestre precedente). Parimenti elevati i risultati con riguardo agli step procedurali nazionali con finalità di monitoraggio interno (tasso di raggiungimento all'88 per cento). Significativi alcuni degli obiettivi conseguiti, soprattutto in materia di regolazione dei contratti pubblici, con la riduzione di circa il 10 per cento dei tempi intercorrenti tra aggiudicazione ed esecuzione dell'opera, e in tema di riduzione dell'arretrato giudiziario presso i TAR e il Consiglio di Stato (a giugno 2024, per entrambi i plessi, le pendenze esistenti al 31 dicembre 2019 sono state ridotte di oltre il 90 per cento). Trattasi di segnali concreti dell'impatto del PNRR sull'efficienza del sistema italiano.

Nel secondo semestre 2024 prosegue il percorso di conseguimento di ulteriori 67 obiettivi, in linea con la programmazione: sulla base delle rilevazioni di metà ottobre, 11 obiettivi risultavano già raggiunti, mentre per la quasi integralità di quelli ancora in corso le Amministrazioni titolari hanno escluso la presenza di ostacoli al relativo conseguimento nei termini.

Con il conseguimento, a seguito delle modifiche concordate con la Commissione europea, dei 39 obiettivi previsti nel primo semestre 2024 il percorso di avanzamento del Piano raggiunge il 43 per cento, 6 punti in più rispetto al semestre precedente. Significativi alcuni degli obiettivi conseguiti:

sul fronte delle riforme, in particolare quella della regolazione dei contratti pubblici, sono stati adottati gli orientamenti sull'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, nonché sono stati conseguiti i *target* di riduzione del 10 per cento del tempo medio intercorrente tra aggiudicazione ed esecuzione dell'opera (dal tempo medio di 273,32 giorni per i contratti aggiudicati nel 2019 e conclusi entro giugno 2021, si è scesi al valore di 246,64 giorni, per i contratti aggiudicati tra il 1.7.2021-30.6.2022 e conclusi entro fine 2023) e di numero di stazioni appaltanti (almeno 20 per cento) che utilizzano i sistemi dinamici di acquisizione. Dal lato degli investimenti, meritano di essere segnalati positivamente i risultati raggiunti nel settore della giustizia, in particolare amministrativa: superati i *target* di riduzione dell'arretrato giudiziario presso i TAR e il Consiglio di Stato; a giugno 2024, per entrambi i plessi, le pendenze esistenti al 31 dicembre 2019 sono state ridotte di oltre il 90 per cento. Trattasi di segnali concreti dell'impatto del PNRR sull'efficienza del sistema italiano.

Elevati anche i risultati conseguiti nelle 33 scadenze semestrali di rilevanza nazionale. La ricognizione effettuata dalla Corte, sulla base delle informazioni rese in sede istruttoria dalle Amministrazioni responsabili, evidenzia un tasso di raggiungimento dell'88 per cento; solo 4, nel complesso, i passaggi nazionali ancora in corso.

Nel semestre in corso l'attuazione del PNRR procede in linea con il cronoprogramma che prevede ulteriori 67 obiettivi europei: 35 con natura di traguardi, 32 di *target*. Alla data di chiusura dell'istruttoria (metà ottobre), secondo le informazioni comunicate dalle Amministrazioni titolari, 11 obiettivi risultavano già completati (circa il 16 per cento del totale semestrale). Per la quota restante di scadenze del secondo semestre 2024, ancora in corso di attuazione, le Amministrazioni responsabili hanno rappresentato, nella quasi totalità dei casi (n. 46 obiettivi, 82 per cento), l'assenza di ostacoli al relativo conseguimento nei termini. Un solo obiettivo è stato segnalato come caratterizzato da alta complessità, mentre per gli ulteriori nove è stato individuato un livello di complessità ordinario.

Andamento della spesa sostenuta

L'andamento della spesa sostenuta continua ad evidenziare scostamenti rispetto al cronoprogramma. Secondo i dati al 30 settembre 2024, il livello della spesa ha superato la soglia dei 57,7 miliardi, circa il 30 per cento delle risorse del Piano e circa il 66 per cento di quelle che erano programmate entro il 2024.

Rispetto al valore di fine 2023, pari a circa 45,1 miliardi (23,2 per cento del totale), l'incremento registrato nel corso dei primi 9 mesi del 2024 si attesterebbe ad oltre 12,6 miliardi. Si tratta di un incremento che rappresenta circa il 30 per cento di quanto previsto per tale annualità nel cronoprogramma finanziario e, comunque, poco meno del 60 per cento delle stime più contenute del DPB di ottobre 2024.

Se sul fronte del conseguimento degli obiettivi europei il percorso attuativo del PNRR si mantiene in linea con le scadenze concordate, dal lato dell'avanzamento finanziario, come già messo in luce in occasione di precedenti Relazioni, l'andamento della spesa sostenuta continua ad evidenziare scostamenti rispetto al cronoprogramma. Secondo i dati al 30 settembre 2024, infatti, il livello della spesa ha superato la soglia dei 57,7 miliardi, circa il 30 per cento delle risorse del Piano e circa il 66 per cento di quelle che erano programmate entro il 2024. Rispetto al valore di fine 2023, pari a circa 45,1 miliardi (23,2 per cento del totale), l'incremento registrato nel corso dei primi 9 mesi del 2024 si attesterebbe ad oltre 12,6 miliardi. Si tratta di un incremento che rappresenta circa il 30 per cento di

quanto previsto per tale annualità nel cronoprogramma finanziario e, comunque, poco meno del 60 per cento delle stime più contenute del DPB di ottobre 2024.

La distribuzione delle singole misure con dotazione finanziaria, in ragione del livello di avanzamento della spesa rispetto al complesso delle rispettive risorse, mette in evidenza come il 79 per cento delle stesse si collochi al di sotto della soglia del 25 per cento; in maggior dettaglio oltre il 57 per cento non supera un tasso di progresso del 10 per cento. Solamente il 13 per cento delle misure in discorso si colloca nell'intervallo di avanzamento di spesa tra il 25 e il 50 per cento, mentre è limitata all'8 per cento la numerosità delle iniziative che ha raggiunto un progresso finanziario superiore a tale ultima soglia.

Da ciò emerge con evidenza lo sforzo richiesto negli ultimi semestri del PNRR a tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle iniziative progettuali, al fine di assicurarne la finalizzazione nei tempi previsti.

Il progresso nella rendicontazione della spesa

La procedura di rendicontazione della spesa, fase di chiusura del ciclo amministrativo e consistente nella predisposizione dei rendiconti (prima di progetto, poi aggregati in quelli di misura) per il rimborso degli oneri sostenuti dagli attuatori, si trova ancora in uno stadio iniziale.

I tempi medi richiesti per l'approvazione dei rendiconti da parte delle Amministrazioni centrali titolari delle relative misure si sono finora attestati a circa tre mesi, in prevalenza dovuti alle verifiche di tipo formale (circa 73 giorni) e per la quota restante ai controlli sostanziali esercitati su base campionaria (oltre 19 giorni). Pur evidenziandosi situazioni diversificate nelle varie realtà amministrative, ad avviso della Corte, tali tempistiche devono ritenersi, allo stato, coerenti con le esigenze, da un lato, di assicurare il rispetto dei principi di legalità e regolarità della spesa, dall'altro, di consentire una celere erogazione di liquidità ai soggetti attuatori per l'ulteriore avanzamento delle iniziative. Non può, tuttavia, non richiamarsi il rischio che l'intensificarsi in futuro delle rendicontazioni di progetto, e di riflesso dello sforzo di controllo da parte dei competenti uffici delle Amministrazioni centrali, possa comportare una dilatazione delle relative tempistiche.

Sulla base dei dati a sistema ReGiS al 17 luglio 2024, la rendicontazione, fase che chiude il ciclo della spesa, si trova ancora in uno stadio iniziale. Sono oltre 4.700 i rendiconti di progetto per i quali gli attuatori avevano ultimato l'inserimento a sistema; essi si riferiscono a 101 misure e rappresentano una quota del 3 per cento del totale dei progetti attivi sulle stesse. In termini di importi finanziari, tali rendiconti riguardano un ammontare complessivo di spesa di 2,7 miliardi, circa il 4 per cento delle risorse finanziarie associate ai progetti attivati all'interno delle 101 misure.

Un confronto tra spesa oggetto di rendicontazione e spesa sostenuta al I semestre 2024 restituisce una *proxy* del livello di progresso nella finalizzazione delle procedure amministrative: la spesa sostenuta per 11,3 miliardi sulle 101 iniziative si è tradotta in importi rendicontati per la quota del 24 per cento.

Con riguardo ai passaggi che scandiscono la rendicontazione, oltre la metà dei rendiconti di progetto (circa il 52 per cento) risultava ancora da sottoporre a controllo da parte dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento. Un'ulteriore quota del 23 per cento figurava in fase di verifica formale, volta al riscontro della completezza ed integrità della documentazione di accompagnamento, mentre solamente per l'1 per cento dei rendiconti erano in corso i controlli campionari di tipo sostanziale. Poco meno di un quarto dei rendiconti di progetto avevano terminato l'iter amministrativo mediante approvazione finale. A questi ultimi si associa un valore cumulato di

spese consuntivate pari a 1,045 miliardi, circa il 39 per cento delle somme oggetto di rendicontazione a sistema.

Soffermando l'attenzione sull'insieme dei rendiconti di progetto oggetto di definitiva approvazione (n. 1.160), una ricostruzione dell'iter di controllo evidenzia che, a livello di tempo medio complessivo, la chiusura dell'iter di rendicontazione ha richiesto circa 3 mesi. Scomponendo l'iter di controllo tra verifiche formali e sostanziali, va sottolineato come le prime abbiano assorbito gran parte delle tempistiche di approvazione (circa 73 giorni), a fronte dei 19,4 giorni medi impiegati per i controlli sostanziali, esercitati su base di selezioni campionarie. In entrambi i casi la quota prevalente del tempo del controllo è dovuta ad attività di riscontro in capo all'Amministrazione titolare, piuttosto che alle integrazioni istruttorie da parte degli attuatori.

Tra gli elementi strutturali incidenti in senso negativo sui tempi di chiusura della rendicontazione le Amministrazioni hanno richiamato la numerosità dei rendiconti presentati e lo scarso livello di adeguatezza compilativa degli stessi, cui si accosta la carenza di personale, in particolar modo negli uffici di rendicontazione e controllo. Specifiche misure correttive sono state poste in essere dalle realtà amministrative che si sono caratterizzate per tempi di controllo più elevati della media.

Pur evidenziandosi situazioni diversificate nelle varie realtà amministrative, tali tempistiche devono ritenersi, allo stato, coerenti con le esigenze, da un lato, di assicurare il rispetto dei principi di legalità e regolarità della spesa, dall'altro, di consentire una celere erogazione di liquidità ai soggetti attuatori per l'ulteriore avanzamento delle iniziative. Non può, tuttavia, non richiamarsi il rischio che l'intensificarsi in futuro delle rendicontazioni di progetto, e di riflesso dello sforzo di controllo da parte dei competenti uffici delle Amministrazioni centrali, possa comportare una dilatazione delle relative tempistiche. Ciò impone un attento monitoraggio dell'andamento della fase di rendicontazione, al fine di approntare i necessari correttivi per contemperare la serietà delle verifiche, in particolare di quelle di tipo sostanziale, e l'adeguatezza dei relativi tempi attuativi.

Lo stato di attuazione delle riforme

Alla scadenza del I semestre 2024, per il 63 per cento delle 72 misure di riforma risultava ultimato il percorso degli obiettivi europei da raggiungere (a fronte del dato del 6 per cento degli investimenti). Ipotizzando, poi, il pieno conseguimento degli ulteriori 17 obiettivi europei del II semestre 2024 associati a riforme, la quota di iniziative completate salirebbe al 66 per cento.

Nella lettura per linea di policy, a giugno 2024 tutte le missioni presentano una quota di riforme completate superiore al 45 per cento.

Più contenuto l'avanzamento finanziario delle 7 riforme con dotazione di fondi; al 30 settembre 2024, rispetto al totale delle risorse associate, la spesa sostenuta si attesta al 4 per cento (circa 278 milioni su 6,9 miliardi). In 3 casi su 7 la spesa sostenuta è stata pari a zero, mentre nei restanti casi il dato si è attestato a valori inferiori al 31 per cento.

Nell'architettura del PNRR il portafoglio di investimenti è accompagnato da 72 interventi di riforma, cui è assegnato un ruolo strategico per il conseguimento degli obiettivi di ripresa e resilienza.

Alla scadenza del I semestre 2024, per il 63 per cento delle riforme/subriforme risultava ultimato il percorso degli obiettivi europei da raggiungere. Alla medesima data erano il 6 per cento gli investimenti completati. Ipotizzando, poi, il pieno conseguimento degli ulteriori 17 obiettivi europei del II semestre 2024 associati a riforme, la quota di iniziative completate salirebbe al 66 per cento.

Nella lettura per linea di *policy*, a giugno 2024 tutte le Missioni presentano una quota di riforme completate superiore al 45 per cento. In particolare, nell'ambito della Missione 3, risultano tutte

approvate le 9 riforme nel settore degli investimenti sulla rete ferroviaria e nel campo dell'intermodalità e logistica integrata. Nell'ambito della Missione 6, sono integralmente conseguite le riforme che introducono un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale e degli IRCCS e delle politiche di ricerca del Ministero della salute. Le riforme nel settore della transizione ecologica risultano completate nella misura dell'85 per cento. Nell'ambito della Missione 4, invece, il grado di completamento delle riforme si attesta al 73 per cento; risultano approvate le misure di sostegno alla ricerca e sviluppo per promuovere la semplificazione e la mobilità sostenibile e gli interventi normativi finalizzati al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi di istruzione e formazione. Più contenuto è poi il grado di conseguimento delle riforme nel settore delle infrastrutture sociali, famiglie, comunità, terzo settore e coesione territoriale (Missione 5) che si attesta intorno al 60 per cento; sono entrate in vigore le riforme relative alla legge quadro sulla disabilità, la Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti e le misure di semplificazione e rafforzamento dei poteri del Commissario delle Zone Economiche Speciali, ma gli interventi in materia di politiche per il lavoro non saranno approvati prima del secondo semestre 2025. Infine, all'interno della Missione 1, risulta ultimata la rendicontazione del 46 per cento delle riforme: sono state approvate quelle nel settore del turismo e della cultura 4.0, mentre per circa la metà degli interventi nel settore della digitalizzazione, dell'innovazione e della sicurezza nella PA e per i due terzi di quelli relativi alla competitività per il sistema produttivo, l'iter normativo non risulta ancora giunto a destinazione.

Nel complesso, si tratta di un risultato positivo sul fronte delle riforme; circostanza che rappresenta un elemento importante alla luce della decisione, in linea con il nuovo contesto regolamentare europeo, di richiedere l'estensione a sette anni del periodo di aggiustamento imposto dai nuovi vincoli europei, prevedendo il rafforzamento del percorso di riforme strutturali nel nostro Paese, nella prospettiva di coniugare l'incremento del potenziale di crescita con un percorso di consolidamento fiscale che assicuri la sostenibilità del debito a lungo termine. L'ulteriore sforzo riformatore, come preannunciato nel PSB, si concentrerà in cinque macroaree, in stretta continuità con gli impegni già assunti nell'ambito del PNRR: i) il settore della giustizia; ii) l'amministrazione fiscale; iii) la programmazione e controllo della spesa pubblica; iv) il supporto alle imprese e la promozione della concorrenza; v) l'efficientamento della PA, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia. Da sottolineare con favore, peraltro, è l'approccio che il Piano prospetta per l'implementazione delle nuove iniziative di riforma. In linea con il sistema attualmente in essere per il PNRR, queste ultime saranno scadenze da un sistema di obiettivi, anche di tipo quantitativo, utili a misurarne la realizzazione e l'impatto sul tessuto economico e sociale.

Lo stato di attuazione degli investimenti ferroviari

L'avanzamento dei 13 investimenti ferroviari della Componente 1 della Missione 3 procede sostanzialmente in linea con il cronoprogramma aggiornato. Al termine del I semestre 2024, il progresso nel percorso di obiettivi da raggiungere si attesta al livello del 28 per cento. Nel semestre in corso dovranno essere conseguiti altri due target, elevando lo stato di avanzamento al 39 per cento. Un tasso di attuazione simile emerge anche sul piano della spesa; al 30 settembre 2024, quest'ultima era pari a poco meno di 8,9 miliardi, circa il 39 per cento della dotazione complessiva.

I progetti avviati si trovano in prevalenza (circa il 77 per cento) nella fase di esecuzione dei lavori; una quota importante risulta ancora in un momento antecedente, ossia nell'ambito dell'acquisizione delle autorizzazioni o della progettazione (11 per cento) ovvero nel successivo passaggio di aggiudicazione e stipula del contratto (8 per cento). Solo il 4 per cento delle iniziative

è giunto al momento del collaudo. Prendendo in considerazione la data prevista di chiusura per le fasi in cui versano i progetti in esame, ad oggi può concludersi che circa il 20 per cento mostri ritardi rispetto alla scadenza fissata.

L'esigenza di contrastare il divario infrastrutturale si riflette nell'articolazione territoriale dei progetti che, per il 48,2 per cento, riguardano le Regioni del Sud e delle isole. Tuttavia, se si rivolge l'attenzione alla distribuzione per importi, cresce fortemente il peso dei progetti dislocati al Nord (circa la metà delle dimensioni finanziarie complessive).

L'attuazione della strategia antifrode PNRR

La Relazione prende in esame lo sviluppo della strategia generale antifrode per il PNRR e il relativo livello di implementazione da parte delle Amministrazioni titolari di intervento, negli specifici documenti strategici settoriali, quali presidi essenziali per assicurare il rispetto del principio di sana gestione finanziaria. Se, da un lato, la strategia generale risulta in linea con le best practices internazionali ed adeguata alla complessità della governance multilivello del PNRR, nell'attuazione concreta da parte delle Amministrazioni centrali la Corte ha individuato alcuni margini di miglioramento, formulando specifiche raccomandazioni che potranno essere prese in considerazione nei cicli di aggiornamento periodico delle strategie settoriali.

In merito all'attuazione della strategia antifrode relativa al PNRR, la Corte richiama, in primo luogo, l'importanza che tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi cui si associano risorse finanziarie, che non vi abbiano già provveduto, completino l'iter di costituzione del "Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode" e portino a termine l'esercizio di valutazione del rischio di frode; si tratta di passi necessari per assicurare una corretta gestione dell'esposizione. Nell'esercizio di valutazione del rischio, la Corte sottolinea positivamente la predisposizione, da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR, dello "Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*", strumento che si è mostrato in grado di guidare, con un approccio omogeneo e completo, le valutazioni interne delle singole Amministrazioni. Peraltro, ad avviso della Corte dei conti, un esame congiunto degli strumenti di autovalutazione delle singole Amministrazioni, in momenti di coordinamento quali la rete dei referenti antifrode, potrebbe aiutare a diffondere le esperienze positive, stimolando, in sede di aggiornamento degli *assessment*, miglioramenti sia nel percorso di valutazione dei rischi sia in quello di predisposizione dei Piani di azione, attraverso l'identificazione di forme di controllo aggiuntive adottabili, in modo omogeneo, in tutte le realtà in cui lo specifico fattore di rischio presenta un'esposizione da mitigare. Centrale, nella fase di individuazione e monitoraggio dei rischi di frode, è lo sviluppo di un sistema di indicatori sentinella (*red flags*), che ciascuna Amministrazione è chiamata a definire nella propria strategia settoriale; un adempimento che non ha trovato allo stato diffusa attuazione. La Corte raccomanda, quindi, che le Amministrazioni adeguino tempestivamente le proprie strategie, adottando un sistema di indicatori di rischio coerente con il portafoglio di misure in gestione. Uno strumento importante, ai fini del censimento e monitoraggio di tutte le irregolarità presunte e/o accertate, è rappresentato dal Registro dei controlli, del quale è prevista l'integrazione nel sistema informativo ReGiS. Al riguardo, dalle informazioni raccolte in sede istruttoria, è emerso che tale Registro integrato in ReGiS è disponibile solamente per la rendicontazione di *performance*, e quindi limitato alla sezione dedicata a *milestone* e *target*. Per la componente legata alla rilevazione dei controlli sulla spesa, invece, non è ancora stato sviluppato un modello standard ad uso delle Amministrazioni da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR. Sul punto, la Corte sottolinea l'importanza che in ReGiS trovino integrazione anche i modelli standard per la registrazione dei

controlli effettuati sulla spesa e dei relativi esiti, con rilevazione estesa anche ai casi di frode o irregolarità (sospetta o accertata), alle segnalazioni effettuate alle autorità competenti e alle posizioni debitorie soggette a recupero, a valle delle rettifiche finanziarie. Tale adempimento è destinato ad assumere sempre maggiore rilievo con l'avanzamento della spesa e della relativa rendicontazione.

Il disagio abitativo e le politiche sulla casa del PNRR

L'edilizia residenziale pubblica e quella sociale, costituenti il principale strumento in grado di incidere sul problema della tensione abitativa e del disagio soprattutto dei ceti più poveri, raccolgono nel PNRR risorse contenute, rientranti prevalentemente nel Piano innovativo per la qualità dell'abitare, c.d. PINQuA (2,8 miliardi), ai quali si aggiunge la dotazione del Piano Nazionale Complementare per la misura Sicuro, verde e sociale (2 miliardi). Inoltre, tali misure puntano soprattutto alla riqualificazione e alla manutenzione, più che a un incremento dello stock mediante nuove costruzioni, non sfruttando appieno l'occasione del PNRR per aumentare gli sforzi di edificazione di nuovi alloggi.

Sotto il profilo attuativo si evidenziano ritardi per molti progetti, in particolare nei casi in cui la realizzazione risulta maggiormente complessa (ovvero, quando si tratta di opere pubbliche). Prendendo a riferimento i progetti rientranti nel PINQuA, che rappresenta la misura del Piano più strettamente connessa alla questione abitativa, oltre un terzo di essi presenta dei ritardi rispetto alla rispettiva programmazione temporale; inoltre, circa l'80 per cento di tali ritardi si concentra nelle fasi precedenti l'avvio dei lavori.

Gli interventi pubblici per mitigare le tensioni abitative, concentrati soprattutto sulla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), sono stati importanti nel dopoguerra, e fino agli anni Ottanta, mentre negli ultimi decenni si è osservato un sostanziale disinvestimento, che si è tradotto anche in un ridotto sforzo per la manutenzione dello stock esistente. In generale, inoltre, le risorse destinate al sostegno delle famiglie meno abbienti per il diritto alla casa sono modeste.

Dall'analisi su un ampio campione di immobili pubblici adibiti ad abitazione (per oltre 750.000 unità, dato reso disponibile dal MEF) si osserva come gli alloggi ERP siano caratterizzati da un'elevata età media e da tagli medio-grandi. In particolare, oltre la metà degli immobili del campione risulta edificata prima del 1980, e la dimensione media è pari a 77 metri quadri. Questo comporta, unitamente alla ridotta manutenzione degli ultimi anni, una scarsa efficienza energetica, oltre ad altre problematiche legate alla vetustà degli alloggi, nonché una non piena rispondenza alle esigenze di una utenza sempre più composta da singoli o da famiglie piccole. Dai dati si evince inoltre come gli alloggi si concentrino nelle zone a maggior grado di urbanizzazione, dove d'altronde la necessità è maggiore: nei centri urbani sono presenti mediamente 19,8 abitazioni di edilizia popolare per ogni mille cittadini residenti, mentre tale rapporto si attesta su valori decisamente inferiori, pari a meno della metà, nelle aree più periferiche. I fabbisogni inevasi, come evidente in base alla dimensione delle graduatorie per l'accesso ad alloggi ERP, restano comunque rilevanti: secondo fonti ufficiali, le famiglie ancora in attesa di assegnazione di un alloggio di edilizia popolare erano quasi 320 mila nel 2016. Un'analisi delle graduatorie dei principali centri urbani suggerisce inoltre che sia probabile che tale numero sia aumentato nel corso degli ultimi anni.

Nel PNRR l'edilizia residenziale pubblica e quella sociale, che costituiscono il principale strumento in grado di incidere sul problema della tensione abitativa e del disagio soprattutto dei ceti più poveri, raccolgono risorse contenute, rientranti prevalentemente nel Piano innovativo per la qualità dell'abitare, c.d. PINQuA (2,8 miliardi), ai quali si aggiunge la dotazione del Piano Nazionale Complementare per la misura Sicuro, verde e sociale (2 miliardi). Inoltre, tali misure puntano

soprattutto alla riqualificazione e alla manutenzione, più che a un incremento dello stock mediante nuove costruzioni. Nonostante gli interventi di riqualificazione, manutenzione ed efficientamento consentano di ampliare gli alloggi disponibili, opportunamente recuperando quelli sfitti perché difficilmente utilizzabili, si è forse persa un'occasione per aumentare gli sforzi di edificazione di nuovi alloggi.

A queste considerazioni si aggiungono i risultati circa l'attuazione, che evidenziano dei ritardi per molti progetti, in particolare nei casi in cui la realizzazione risulta maggiormente complessa. Prendendo a riferimento i progetti rientranti nel PINQuA, che rappresenta la misura del Piano più strettamente connessa alla questione abitativa, oltre un terzo di essi presenta dei ritardi rispetto alla relativa programmazione temporale; inoltre, circa l'80 per cento di tali ritardi si concentra nelle fasi precedenti l'avvio dei lavori.

In conclusione, per quanto sia apprezzabile che la questione abitativa sia rientrata, seppure con un ruolo non prioritario, nella programmazione del PNRR, è difficile pensare che questo possa rappresentare un'inversione di tendenza nei servizi offerti ai cittadini, a meno che ulteriori programmi in questo senso proseguano, ampliando il lavoro svolto.

L'efficientamento energetico degli edifici nel quadro del PNRR

L'efficientamento energetico degli edifici rappresenta uno dei principali obiettivi del PNRR, in particolare attraverso le risorse per il finanziamento del Superbonus 110%. Dai dati ancora parziali pubblicati dall'ENEA, è possibile stimare che gli obiettivi della misura, in termini di risparmio energetico e di emissioni di CO₂, siano stati ampiamente superati.

Tuttavia, un'analisi costi-benefici, fatta sia a livello aggregato che a livello di singola tipologia di intervento incentivato, restituisce un tempo di ritorno dell'investimento del Superbonus abbastanza elevato (circa 35 anni), non coerente con l'orizzonte di vita utile degli interventi incentivati. Tale conclusione trova sostanziale conferma anche considerando un costo per lo Stato al netto delle maggiori entrate fiscali generate dalla misura (circa 24 anni). Dati che fanno guardare con favore alla scelta del Governo di rivedere, in netta riduzione, la portata agevolativa della misura in discorso. Inoltre, la forte eterogeneità, quanto ad anni di ritorno, tra i singoli interventi oggetto di incentivazione nel quadro della misura sembrerebbe giustificare uno schema di detrazioni differenziate, che preveda aliquote tanto maggiori quanto più efficiente è l'intervento incentivato.

Nel confronto con gli obiettivi di policy, al 2024 il Superbonus ha generato una traiettoria di consumi energetici più che conforme all'evoluzione prevista dal PNIEC 2020 e dal PNIEC 2024. Tuttavia, rivolgendo lo sguardo all'orizzonte del 2030, il contributo positivo del Superbonus allo scenario di riferimento del consumo energetico del settore residenziale non appare sufficiente ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati al 2030 dal nuovo PNIEC. In maggior dettaglio, a politiche invariate, il Superbonus, che dal 2020 al 2024 ha generato una riduzione di consumi di circa 2 Mtep, è appena sufficiente per rispettare gli obiettivi del vecchio PNIEC, mentre mancherebbe un'ulteriore riduzione di 2 Mtep per rispettare gli obiettivi al 2030 del nuovo PNIEC.

Il PNRR, nel quadro della seconda Missione, terza Componente (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici), prevede, oltre al potenziamento della rete di teleriscaldamento, tre tipologie di interventi su questo tema: (i) “Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica”, (ii) “Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici” e (iii) “Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia”.

Per quanto riguarda la prima iniziativa di rafforzamento dell'Ecobonus, è possibile stimare, dai dati ancora parziali pubblicati dall'ENEA, come gli obiettivi in termini di risparmio energetico e di emissioni di CO2 siano stati ampiamente superati. Convertendo poi i risparmi energetici e di CO2 in termini monetari è stato possibile compararli con gli oneri sostenuti dallo Stato tramite un'analisi costi-benefici, fatta sia a livello aggregato che a livello di singola tipologia di intervento incentivato. L'analisi ha rivelato, nel complesso, un tempo di ritorno dell'investimento Superbonus abbastanza elevato (circa 35 anni), non coerente con l'orizzonte di vita utile degli interventi incentivati. Tale conclusione trova sostanziale conferma anche considerando un costo per lo Stato al netto delle maggiori entrate fiscali generate dalla misura (circa 24 anni). Devono, quindi, ritenersi in linea con gli esiti dell'analisi qui condotta le scelte del Governo di rivedere, in netta riduzione, la portata agevolativa della misura in discorso. Viene, inoltre, in rilievo un'importante eterogeneità, nel rapporto tra costi e benefici, tra i singoli interventi oggetto di incentivazione nel quadro della misura (quali, ad esempio, il c.d. cappotto termico, la sostituzione degli infissi, la sostituzione di impianti, l'installazione di collettori solari, ecc.). La forte eterogeneità di efficienza dell'investimento, quanto ad anni di ritorno, sembrerebbe giustificare uno schema di detrazioni differenziate, che preveda aliquote tanto maggiori quanto più efficiente è l'intervento incentivato.

Nel confronto con gli obiettivi di *policy*, al 2024 il Superbonus ha generato una traiettoria di consumi energetici più che conforme all'evoluzione prevista dal PNIEC 2020 e dal PNIEC 2024. Tuttavia, rivolgendo lo sguardo all'orizzonte del 2030, il contributo positivo del Superbonus allo scenario di riferimento del consumo energetico del settore residenziale non appare sufficiente ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati al 2030 dal nuovo PNIEC. In maggior dettaglio, a politiche invariate, il Superbonus, che dal 2020 al 2024 ha generato una riduzione di consumi di circa 2 Mtep, è appena sufficiente per rispettare gli obiettivi del vecchio PNIEC, mentre mancherebbe un'ulteriore riduzione di 2 Mtep per rispettare gli obiettivi al 2030 del nuovo PNIEC.

Passando alla seconda classe di interventi, costituita da opere di efficientamento dell'edilizia pubblica tramite la demolizione e costruzione di più di 200 nuove scuole e la riqualificazione di più di 50 edifici giudiziari, è al momento difficile quantificare i risparmi energetici di tali interventi e compararli con l'obiettivo di 4 Ktep/anno, vista la mancanza dei dati energetici degli edifici interessati. Ciononostante, un esercizio di stima preliminare, svolto sfruttando le informazioni presenti sui certificati energetici di due istituti scolastici lombardi interessati dagli interventi, restituisce risultati che sembrano confermare come l'obiettivo di risparmio energetico finale per la misura di edilizia scolastica possa essere raggiunto. Sugli uffici giudiziari non è stato possibile presentare una stima, ma un'analisi della descrizione degli interventi indica che i risultati in termini di risparmio energetico di questa particolare misura saranno probabilmente marginali.

Il PNRR e le infrastrutture energetiche

A valere sulle 8 misure del PNRR volte a sostenere l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche (con risorse per 5,5 miliardi) risulta attivata la ripartizione per 53 progetti, che segnano un grado di avvicinamento ai target assegnati pari al 5,7 per cento: un valore ancora basso, a motivo del fatto che il cronoprogramma del Piano prevede la chiusura della fase di selezione dei progetti entro il 2024, per poi concentrarne la fase esecutiva nel biennio 2025-26. Questa tipologia di

finanziamenti è comunque riservata a operatori altamente specializzati e con elevata capacità di spesa e ciò dovrebbe rappresentare una garanzia per la tempestiva conclusione dei progetti.

Le misure del PNRR volte a sostenere l'ammmodernamento delle infrastrutture energetiche rappresentano una vera e propria tecnologia abilitante della transizione; in questo ambito il Piano accoglie in particolare investimenti volti a favorire l'adeguamento della rete di distribuzione elettrica. Per contribuire agli obiettivi di sicurezza energetica, apposite misure sono poi dedicate alla rete di trasmissione del gas naturale. In entrambi i casi le esigenze di investimento sono legate al maggior utilizzo di nuove fonti (le rinnovabili per la rete elettrica; il GNL e in prospettiva l'idrogeno per la rete gasifera) e alla maggiore rilevanza che assumeranno i flussi provenienti dalle regioni meridionali. Si tratta complessivamente di otto misure a cui sono indirizzati finanziamenti per 5,5 miliardi. Al momento, i progetti per cui sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse (e di cui è possibile un monitoraggio all'interno della banca dati ReGIS) sono 53; la verifica sull'avvicinamento ai *target* assegnati indica un grado di conseguimento pari al 5,7 per cento. Un valore ancora basso, a motivo del fatto che il cronoprogramma del Piano prevede la chiusura della fase di selezione dei progetti entro il 2024, per poi concentrarne la fase esecutiva nel biennio 2025-26. Gli indicatori di realizzazione con valore positivo sono infatti limitati a soli 6 progetti, che presentano uno stato di avanzamento compreso fra il 22 e il 100 per cento. Questa tipologia di finanziamenti è comunque riservata a operatori altamente specializzati e con elevata capacità di spesa e ciò dovrebbe rappresentare una garanzia per la tempestiva conclusione dei progetti. Nel caso specifico della rete di distribuzione elettrica, i finanziamenti assicurati dal Piano appaiono inoltre consistenti, sia se riportati alla dimensione annua degli investimenti effettuati dalle imprese del settore, sia se riferiti alle quantificazioni presenti in letteratura sui costi di adeguamento richiesti dalla transizione. Più in generale, l'analisi svolta consente di evidenziare come in questo campo il Piano colga un'indifferibile esigenza di investimento, alleviando i costi di cui dovranno farsi carico gli operatori e limitando l'impatto sulle tariffe richieste all'utente finale. Il PNRR viene così a costituire un effettivo strumento di supporto alla transizione energetica e alla mitigazione del rischio climatico.