

ANCE | **30** 1992
GIOVANI 2022



COSTRUTTIVI



IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: LA SPINTA VERSO IL FUTURO

XXII
**CONVEGNO NAZIONALE
GIOVANI IMPRENDITORI EDILI**
#COSTRUTTIVI
POSITANO
4-5 Novembre 2022

Lo studio è stato curato dalla Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi

con il contributo di:

Direzione Edilizia, Ambiente e Territorio

Direzione Opere Pubbliche

Direzione Relazioni Industriali e Affari Sociali

Ufficio Tecnologie, normative tecniche e qualità delle costruzioni

giovani@Ance.it

<https://giovani.ance.it/>

Roma, 3 novembre 2022

SOMMARIO

1. Executive Summary	5
2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un’occasione senza uguali.....	9
2.1. Il ruolo di primo piano delle costruzioni.....	10
2.2. Il PNRR e il riequilibrio territoriale.....	12
2.3. Il PNRR e la transizione ecologica	13
2.4. Lo stato di attuazione	14
2.5. Le ulteriori risorse per le infrastrutture	18
3. Gli ostacoli per il PNRR	20
3.1. Il “caro materiali”	20
3.2. La capacità amministrativa della PA.....	21
3.3. La scarsità di manodopera e di figure professionali specializzate.....	22
4. Oltre il 2026.....	26
4.1. Le sfide in atto: il cambiamento climatico	26
4.2. Inverno demografico e disuguaglianze: una situazione complicata	28
5. Quale mercato?	39
5.1. Le infrastrutture	39
5.2. La rigenerazione urbana	41
5.3. Il recupero del patrimonio immobiliare.....	43
6. Quali imprese?	47
6.1. Dimensione e Patrimonializzazione.....	47
6.2. La qualificazione delle imprese di costruzioni.....	49
6.3. Criteri ESG – Ambiente, Sociale, Governance	50
6.4. Tecnologie e produttività	53
6.5. Lavoro e formazione	54
7. Quale Pubblica Amministrazione?	57
7.1. Un esercito disarmato	57
7.2. La creazione di “valore pubblico”.....	60
7.3. La qualificazione delle stazioni appaltanti.....	61

1. Executive Summary

Il 2026, il probabile anno di completamento delle azioni del PNRR, vedrà uno scenario economico e sociale trasformato nel quale saranno ben delineate le traiettorie del futuro: transizione ecologica, inclusione sociale e innovazione. Fattori che contamineranno tutti gli ambiti della vita di cittadini e imprese.

Per questo è importante comprendere dove il PNRR condurrà il Paese dopo il 2026 e provare a immaginare quali potranno essere gli elementi che maggiormente incideranno sul mercato delle costruzioni, su imprese e pubblica amministrazione.

All'entusiasmo dell'esplorazione del futuro, si affianca la necessità di capire quali siano le azioni del presente che potranno anticipare il cambiamento e mettere in atto strategie utili a cogliere le nuove opportunità.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta per l'Italia un'occasione senza uguali per le ingenti risorse messe in campo, 222 miliardi di euro, ma soprattutto per gli obiettivi che si intendono raggiungere entro il 2026, ovvero recuperare le conseguenze economiche della crisi pandemica e rimuovere le debolezze che impediscono lo sviluppo del Paese, favorendo la transizione ecologica e digitale.

Obiettivi non più rimandabili, resi ancora più evidenti e urgenti dalla crisi climatica in atto e dalle conseguenze sociali ed economiche della pandemia da Covid 19, ora ulteriormente aggravate dal conflitto bellico in Ucraina.

L'Italia ha un cronico problema di crescita, rispetto agli altri paesi sviluppati, e ha, al suo interno, forti squilibri a livello territoriale, sociale, generazionale e di genere.

Il Piano offre al Paese l'opportunità di intervenire su questi problemi e di aumentare il potenziale di sviluppo facendo leva sui tre assi strategici indicati dalla Commissione Europea, quali la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale.

In questo processo, le costruzioni sono chiamate a svolgere un ruolo di primo piano. Circa la metà dei fondi del PNRR (108 miliardi di euro) riguardano investimenti che coinvolgono il settore edile e buona parte delle riforme previste intercettano l'attività edilizia.

Si pensi al ruolo prioritario che il settore riveste nel conseguimento dell'obiettivo della transizione ecologica, testimoniato dal fatto che circa l'80% delle risorse, che il Piano europeo destina a tale obiettivo, passa attraverso interventi edilizi.

È il caso, tra gli altri, dei massicci investimenti per favorire la mobilità sostenibile. Non solo gli interventi ferroviari che consentiranno il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia con conseguente riduzione delle emissioni inquinanti, ma anche gli interventi per le ciclovie, il trasporto pubblico locale e il sistema portuale.

A questi interventi si aggiungono quelli per l'efficientamento energetico degli immobili, pubblici e privati, e per la messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico, nonché quelli destinati a rendere più efficiente la rete idrica italiana.

Allo stesso modo, il settore edile riveste un ruolo di primo piano anche rispetto all'obiettivo dell'inclusione che passa attraverso gli importanti investimenti che il

Piano prevede nell'ambito delle infrastrutture sociali, quali edilizia scolastica, abitare sociale, ospedali e sanità territoriale.

Infine, anche il processo di digitalizzazione che il Piano intende realizzare coinvolge le costruzioni per i vantaggi che il settore potrà trarre dalle misure volte alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Meno incisive, invece, quelle in grado di migliorare la produttività delle imprese che riguardano in misura marginale l'edilizia.

La scelta degli investimenti e delle riforme da ricomprendere nel Piano è stata dettata dagli obiettivi strategici definiti dall'Europa. Obiettivi che ora ne condizionano la realizzazione attraverso criteri e requisiti che stanno portando alla definizione di una nuova metrica degli investimenti rispetto alla quale sia la pubblica amministrazione, sia gli operatori economici devono necessariamente confrontarsi. È il caso, ad esempio, dei requisiti per la sostenibilità ambientale (criterio DNSH) e delle misure finalizzate a promuovere l'occupazione femminile negli appalti del PNRR.

La sfida che attende il nostro Paese fino al 2026 è grande e, purtroppo, non è priva di ostacoli.

Già nella seconda metà dell'anno in corso, si intravedono primi segnali di rallentamento della crescita economica che si rafforzeranno nel 2023: secondo le recenti previsioni del FMI il PIL italiano il prossimo anno subirà una contrazione dello 0,2%.

Il rischio principale è rappresentato dalle tensioni geopolitiche con la Russia, in particolare per le forniture di gas naturale all'Europa, che stanno amplificando fenomeni già in atto alla fine del 2021, quali l'aumento esponenziale dei prezzi energetici, dei costi delle materie prime, la carenza delle stesse, l'inflazione, il rialzo dei tassi di interesse, nonché i ritardi negli approvvigionamenti.

Basti considerare che nei primi 9 mesi di quest'anno il prezzo dell'acciaio tondo per cemento armato segna un ulteriore incremento del 43,9%, dopo il +54% registrato nel 2021. Il bitume, tra gennaio e settembre 2022 ha registrato un aumento del 45,5%, dopo il +35% dello scorso anno. Anche il calcestruzzo sta mostrando preoccupanti segnali inflattivi.

A questi rincari si è sommata l'impennata del gas naturale che, nei primi 9 mesi del 2022 ha registrato un incremento di prezzo del 337% (oltre 4 volte). Tale aumento si è rapidamente trasferito sul prezzo dell'energia elettrica (+275% nello stesso periodo), facendo lievitare i costi energetici, con ricadute importanti sulla propensione al consumo delle famiglie e un aumento dei costi delle imprese.

Fenomeni che stanno impattando anche sulla realizzazione degli investimenti del PNRR che ha sostanzialmente completato la programmazione e ripartizione dei fondi (l'89% dei fondi destinati al settore è stato ripartito sui territori) e si trova ad affrontare la fase di avvio della realizzazione, accumulando già ritardi rispetto alle previsioni per la necessità di adeguare i piani economici delle opere ai nuovi prezzi di mercato.

Un caso emblematico è rappresentato da RFI, il soggetto attuatore responsabile di circa 24 miliardi di euro di interventi del PNRR sulla rete ferroviaria. L'ente, a causa dei rincari delle materie prime, ha dovuto rivedere il calendario delle gare con un inevitabile slittamento in avanti, per aggiornare i prezzi e tutti i quadri economici delle opere individuando almeno 4,4 miliardi di extracosti, pari ad un

incremento del costo delle opere di circa il 40% rispetto alle previsioni formulate ad inizio anno.

Gli obiettivi da realizzare con il PNRR sono molto ambiziosi e per ottenere i fondi europei non sarà sufficiente spendere le risorse accordate all'Italia entro il termine del 2026, ma occorrerà dimostrare che gli investimenti e le riforme previste nel Piano abbiano avuto un impatto positivo sulla crescita economica e sull'occupazione del Paese.

Secondo le stime, contenute nel PNRR, il Piano porterà un contributo di crescita persistente, il Pil risulterebbe nel 2026 più alto di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario a politiche invariate.

Se questi numeri verranno realizzati, il PNRR ci riconsegnerà un Paese diverso che avrà avviato un processo di innovazione e ammodernamento che renderà il sistema economico più competitivo e quello sociale più inclusivo, riducendo le disuguaglianze.

Anche il sistema infrastrutturale sarà più moderno, digitale e sostenibile, in linea con gli obiettivi della decarbonizzazione e dello sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In generale, gli investimenti che coinvolgono il settore delle costruzioni potranno offrire un sostegno concreto allo sviluppo economico del Paese e al benessere della collettività.

Ad esempio, il completamento della linea ad Alta Velocità/Alta Capacità Napoli-Bari consentirà di ridurre i tempi di percorrenza tra le due città di un'ora e mezza (dalle attuali 3 ore e mezza a 2 ore), di aumentare la capacità da 4 a 10 treni/ora sulle sezioni a doppio binario, e di rendere possibile il transito di treni merci più capienti.

Dalla realizzazione degli investimenti per l'efficientamento energetico degli immobili, che comprendono il Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica, l'efficientamento degli edifici giudiziari, il Superbonus 110% e lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento, è atteso un risparmio pari a 209 Ktep l'anno di energia finale e 718 KtCO₂ l'anno a regime, un passo importante verso gli obiettivi europei al 2050 di decarbonizzazione degli edifici.

Venendo al tema delle infrastrutture sociali, la realizzazione dei 2.190 interventi previsti per gli asili nido porterà alla creazione di oltre 260.000 nuovi posti per bambine e bambini da 0 a 6 anni e potrà offrire un sostegno vero all'occupazione femminile, ancora lontana dalla media europea.

Nel 2026 l'Italia sarà sì un Paese rinnovato ma non avrà certamente esaurito tutti i suoi fabbisogni. Spostando l'orizzonte oltre il 2026 è evidente che il lavoro avviato con il PNRR dovrà proseguire per consentire all'Italia di rimanere su un sentiero di crescita sostenibile.

Gli anni del PNRR non completano, infatti, la trasformazione del Paese ma si spera che possano imprimere la spinta necessaria per continuare il processo di innovazione.

Si tratta di obiettivi ambiziosi che potranno contare su un cospicuo ammontare di risorse pubbliche, tra fondi ordinari di bilancio e fondi europei della programmazione 2021-2027, su un apparato amministrativo rafforzato e più efficiente e sulle riforme di contesto previste dal PNRR (dalla PA alla giustizia,

dalla concorrenza al codice degli appalti, dalla rigenerazione urbana alle riforme in materia ambientale).

Non è, quindi, prematuro cominciare a definire un quadro di insieme delle azioni da intraprendere, dopo il 2026, con concretezza, positività, efficacia e nell'interesse della collettività.

Questo esercizio parte dalla consapevolezza che il PNRR affronterà solo in parte i profondi cambiamenti in atto, ma che questi richiederanno un ulteriore sforzo prima che si trasformino in elementi di debolezza irreversibili.

Il cambiamento climatico, che impone la transizione ecologica, l'“inverno demografico” e le crescenti disuguaglianze, che impongono scelte lungimiranti in grado di garantire la tenuta sociale del Paese, e le trasformazioni tecnologiche che impongono una riflessione sulle loro ampie ricadute su lavoro e imprese, sono i principali fattori che dovranno guidare le scelte di politica economica nei prossimi decenni.

Il settore delle costruzioni continuerà a svolgere un ruolo chiave perché direttamente coinvolto in ambiti che, più di altri, possono incidere, positivamente nell'affrontare queste sfide.

Ambiti, dunque, in grado di generare un forte impatto economico, sociale e ambientale nei quali incanalare le energie costruttive da qui al 2030 e oltre, quali lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in gran parte già delineato nei documenti programmatici nazionali, la prosecuzione del processo di efficientamento energetico e di messa in sicurezza del patrimonio immobiliare italiano, potenziato negli ultimi anni attraverso il Superbonus 110%, e la rigenerazione urbana, che potrà beneficiare della specifica riforma prevista nel PNRR.

Le infrastrutture, in tale quadro, rivestono un ruolo cruciale per favorire una crescita sostenibile, affrontare le sfide imposte dal cambiamento climatico e raggiungere gli obiettivi definiti a livello globale ed europeo (Accordi di Parigi, Green Deal europeo, Agenda 2030 delle Nazioni Unite, “Fit for 55”). A tal fine è necessario programmare, progettare e realizzare le infrastrutture in modo da massimizzare il loro impatto positivo sulla sostenibilità, non solo ambientale, ma anche sociale ed economica, secondo un approccio integrato e su un orizzonte di lungo periodo che prosegua la strada avviata con il PNRR.

Anche la rigenerazione urbana rappresenta uno strumento importante per conseguire gli obiettivi imposti dalla transizione energetica e rispondere ai cambiamenti sociali e demografici.

Intervenire sul patrimonio esistente significa migliorare la qualità e la sicurezza del costruito, e quindi la vita dei cittadini, ma anche ridurre le emissioni climalteranti fino ad arrivare all'autonomia energetica dell'immobile.

Nel quadro delineato, diventa fondamentale il ruolo dell'impresa, e la sua capacità di utilizzare in modo efficiente i fattori produttivi e di aggiornare la propria organizzazione anche alla luce dei requisiti ESG, e della pubblica amministrazione, che dovrà proseguire il percorso di potenziamento e ammodernamento che il PNRR sta avviando

2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un'occasione senza uguali

A causa della crisi indotta dalla pandemia, nel 2020 la Commissione Europea ha istituito il Next Generation EU (NGEU), un fondo per finanziare un programma di investimenti e riforme molto ambizioso, con il duplice motivo di recuperare le conseguenze provocate dalla diffusione del Covid e rafforzare le debolezze strutturali di alcuni paesi europei.

Nell'ambito di tale iniziativa l'Italia, il 13 luglio 2021, ha ottenuto il via libera da parte della Commissione Europea, insieme ad altri 11 Stati membri, al proprio **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** attraverso il quale si vuole intervenire su alcuni nodi dello sviluppo del Paese, quali la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, gli squilibri sociali e territoriali e la scarsa produttività, nonché favorire la transizione ecologica e digitale.

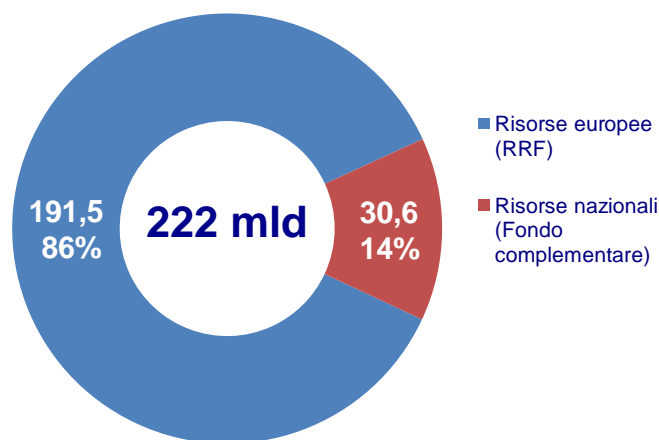
Per il raggiungimento di tali obiettivi, all'Italia sono state accordate risorse europee, relative al **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)**, pari a **191,5 miliardi di euro**, da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR, di cui **68,9 miliardi di sovvenzioni, ovvero risorse a fondo perduto, e 122,6 miliardi di euro di prestiti.**

Tali risorse dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026 sulla base di un preciso sistema di rendicontazione basato sul conseguimento di precisi target e milestone.

A questi fondi europei, il Governo italiano ha deciso di affiancare **risorse nazionali per 30,6 miliardi di euro**, stanziati con il Fondo complementare di cui al DL 59/2021, e destinate ad un **Piano nazionale per gli investimenti complementari**, attraverso il quale si vuole aumentare l'impatto complessivo del PNRR.

Complessivamente, tra risorse europee e nazionali, **il PNRR prevede la programmazione di 222 miliardi di euro** destinati a **investimenti e riforme.**

Le risorse programmate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Miliardi di euro e incidenza %



Elaborazione Ance su PNRR

Il Piano si articola in **sei Missioni**, sedici componenti e 48 linee di intervento, che si sviluppano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Sono, inoltre, individuate tre priorità trasversali: parità di genere, giovani e riequilibrio territoriale.

Il Piano deve anche rispettare il principio del Do No Significant Harm (DNSH), ovvero tutti gli interventi non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente.

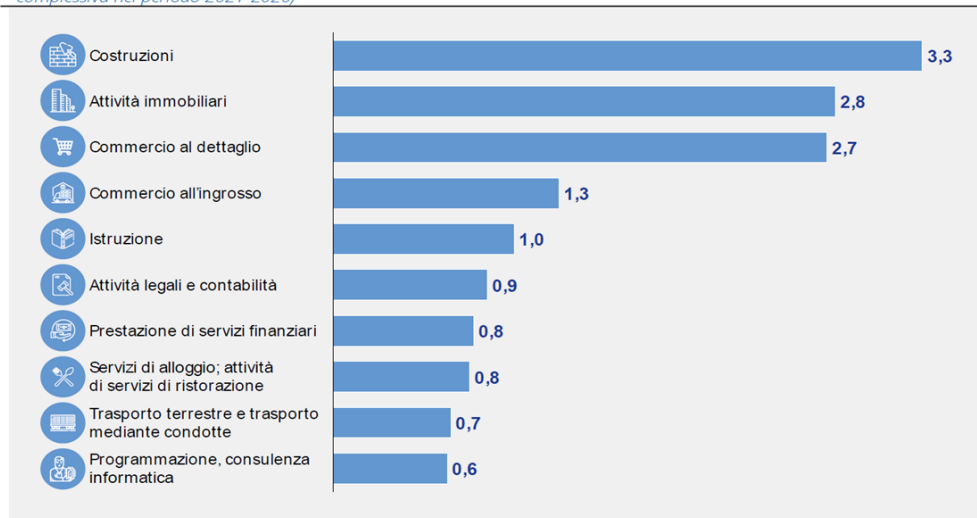
Appare opportuno ribadire che il PNRR non è un programma di spesa, ma di performance scadenzato da obiettivi e traguardi (target e milestone) ben definiti da realizzare in tempi certi, al fine di ottenere l'erogazione dei fondi europei.

2.1. Il ruolo di primo piano delle costruzioni

Una fetta importante delle risorse del PNRR è destinata alle costruzioni che, con il Piano europeo, sono tornate ad avere centralità nei progetti di sviluppo e di ammodernamento del Paese.

Secondo le stime del Governo, infatti, le costruzioni rappresentano il settore che maggiormente beneficerà della realizzazione del Piano.

Figura 4.2: variazione del valore aggiunto per branca di attività economica (contributo delle attività alla variazione percentuale complessiva nel periodo 2021-2026)

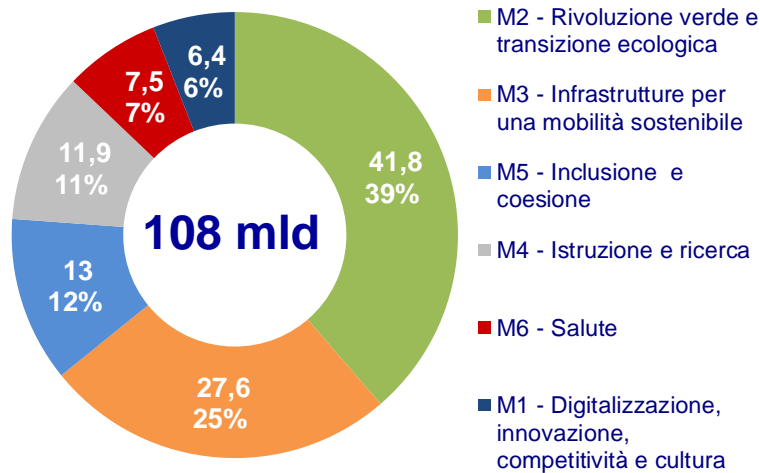


Fonte: PNRR

Rispetto ai 222 miliardi complessivamente programmati con il PNRR, **le misure di interesse per il settore, in grado di determinare un incremento degli investimenti in costruzione pubblici e privati, ammontano a 108 miliardi di euro, pari al 49% delle risorse complessive.**

PNRR: Le risorse per le costruzioni nelle 6 missioni

Miliardi di euro e composizione %



Elaborazione Ance su PNRR

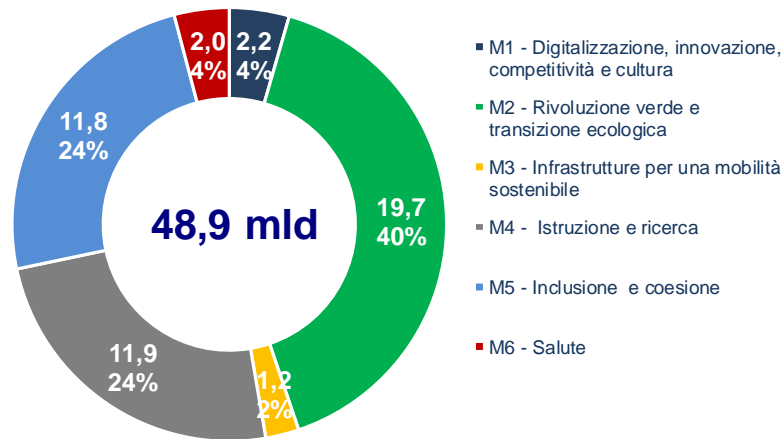
La quota principale delle risorse in grado di produrre attività edilizia è allocata presso la **missione 2 “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” (39%) e la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (25%)**.

La prima riguarda, in particolare, la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, nonché le infrastrutture idriche e la messa in sicurezza dal rischio idrogeologico; la seconda comprende, per lo più, opere ferroviarie ad Alta Velocità volte a rafforzare i collegamenti Nord-Sud ed Est-Ovest del Paese e interventi volti ad innalzare gli standard tecnologici e di sicurezza della rete ferroviaria italiana e dei suoi principali nodi, oltre che investimenti sul sistema portuale.

Prioritari nella destinazione delle risorse del PNRR risultano gli interventi sulle reti ferroviarie, essenziali per la transizione ecologica, la cosiddetta “cura del ferro” per la quale sono previsti oltre 23 miliardi di euro.

Il Piano, inoltre, prevede molteplici investimenti diffusi su tutto il territorio nazionale. Basti considerare che circa **49 miliardi di euro, pari al 45% delle risorse destinate all'edilizia, vede la gestione o il coinvolgimento diretto degli enti territoriali**.

PNRR per le costruzioni: il ruolo centrale degli enti territoriali (Comuni, Province, Regioni) - mld€ e inc. %



Elaborazione Ance su dati pubblici

È il caso, ad esempio, dei **6 miliardi riconducibili ai programmi di investimento dei comuni** (di cui alla Legge 160/2019 art. 1, comma 29 e seguenti e alla Legge 145/2018 art.1, comma 139 e seguenti), che negli anni scorsi hanno dimostrato di essere un valido strumento per realizzare opere utili sui territori. A questi si aggiungono, tra gli altri, **12 miliardi per l'edilizia scolastica**, **2,5 miliardi per il rischio idrogeologico** e oltre **9 miliardi per i programmi di rigenerazione urbana**.

Una grandissima opportunità per riqualificare i territori e migliorare la qualità della vita di cittadini e imprese, sostenendo l'economia e il settore delle costruzioni.

Nella realizzazione di tali investimenti, **gli enti territoriali sono chiamati ad uno sforzo senza precedenti**. In primo luogo accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, o sono destinatari diretti di risorse a seguito di provvedimenti di riparto fondi. Devono, poi, realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. DNSH, principio del contributo all'obiettivo climatico -c.d. tagging-, spese entro la prima metà del 2026, ecc.). Infine, devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento delle milestone e dei target previsti per il progetto.

2.2. Il PNRR e il riequilibrio territoriale

Un obiettivo specifico del PNRR, trasversale a tutte le Missioni individuate, è rappresentato dal **recupero del divario Nord-Sud**.

A tal fine il Piano assegna alle regioni del Mezzogiorno una quota rilevante di fondi, pari a 82 miliardi di euro, corrispondente al 40% del totale delle risorse che hanno una destinazione specifica sui territori. Risorse che rappresentano un'opportunità unica di sviluppo che, se sfruttata, consentirà di affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese.

In questo processo, un contributo determinante arriverà dal recupero del gap infrastrutturale, fisico e digitale, oltre che dall'adeguamento dell'offerta di servizi pubblici quali l'istruzione, la sanità e la Pubblica Amministrazione.

In particolare, **il Mezzogiorno potrà beneficiare, secondo le stime dell'ANCE, di 44,8 miliardi di euro per investimenti di interesse per il settore delle costruzioni**, pari al 41,4% del totale disponibile per l'edilizia a livello nazionale e al 55% delle risorse complessivamente destinate al Sud nel PNRR (82 miliardi).

PNRR: UNA STIMA DELLE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE NEL MEZZOGIORNO - Valori in milioni di euro

	Totale (A)	di cui Mezzogiorno (B)	inc.% (B/A)
M1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura	6.438	2.125	33,0%
M2 - Rivoluzione verde e Transizione ecologica	41.839	16.274	38,9%
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	27.590	13.021	47,2%
M4 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	11.860	4.896	41,3%
M5 - Inclusione e Coesione	12.964	5.496	42,4%
M6 - Salute	7.498	2.999	40,0%
TOTALE	108.188	44.811	41,4%

Stima Ance

La stima è stata effettuata sulla base della localizzazione delle opere, laddove risulti già individuata, del vincolo di destinazione territoriale espressamente indicato nel PNRR, o applicando la percentuale del 40% alle linee di investimento che riguardano tutto il territorio nazionale.

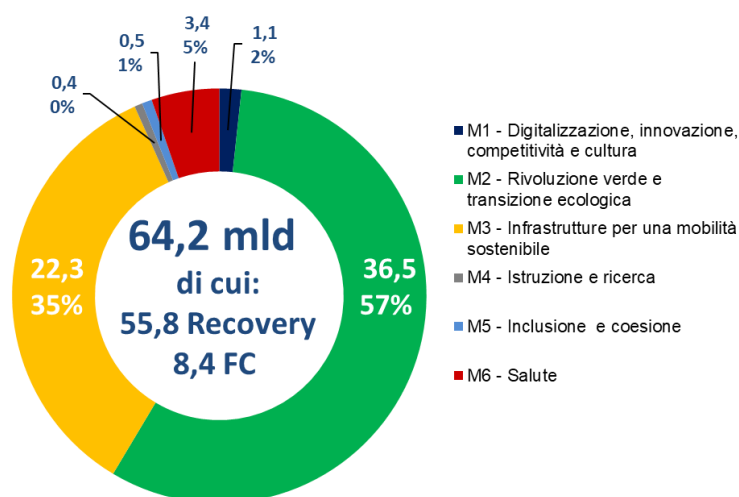
2.3. Il PNRR e la transizione ecologica

Secondo le stime ANCE, **il 60% delle risorse destinate ad interventi di interesse per le costruzioni concorre concretamente alla transizione ecologica**. Si tratta di **64,2 miliardi di euro**, di cui 55,8 miliardi a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 8,4 miliardi coperti dal Fondo Complementare.

In altre parole, dal settore edile dipende il 78% della transizione ecologica totale prevista dal PNRR, pari a 71,8 miliardi (37,5% dei 191,5 miliardi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza).

PNRR: le risorse per l'edilizia destinate alla transizione ecologica

Valori in miliardi di euro e incidenza %



Una parte importante di tali risorse (57%) riguarda gli investimenti ricompresi nella Missione 2, relativa alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, che comprende **18,5 miliardi di investimenti di riqualificazione degli immobili privati finanziati dal Superbonus 110%**, oltre che interventi per una mobilità sostenibile, quali ciclovie e trasporto pubblico locale.

Segue la Missione 3, con il 35% dei fondi destinati alla transizione ecologica che comprende, per lo più interventi sulla rete ferroviaria.

È la cosiddetta “cura del ferro” (circa 24 miliardi di euro destinati a opere ferroviarie) che con il conseguente trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, comporterà un significativo risparmio di emissioni di CO₂.

2.4. Lo stato di attuazione

A poco più di un anno e mezzo dall'approvazione da parte della Commissione Europea, del PNRR italiano, si registra **un'intensa attività da parte di Governo e Parlamento, che ha consentito di raggiungere tutti i target e le milestone concordati con l'Europa**, sia i 51 traguardi e obiettivi previsti entro la fine del 2021, sia i 45 previsti per il primo semestre 2022, e di ottenere i relativi finanziamenti da parte della Commissione Europea pari, ciascuno, a 21 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.

Tra i traguardi e gli obiettivi raggiunti, in tema di riforme, quelli di maggiore interesse per il settore delle costruzioni riguardano:

- **le semplificazioni delle procedure amministrative, introdotte con il Decreto Legge 77/2021**, tra le quali le misure volte ad **accelerare le fasi a monte della gara**. Tra queste, l'articolo 44 del suddetto decreto, che prevede per alcune opere del PNRR, considerate di particolare complessità e rilevanza, una procedura in cui tutti i pareri e le autorizzazioni vengono

acquisiti sul progetto di fattibilità tecnico-economica che viene sottoposto al parere di un apposito **Comitato speciale presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici**.

Secondo gli ultimi dati diffusi dal MIMS, aggiornati al 30 settembre 2022, **il Comitato Speciale, dalla sua istituzione, ha emesso parere per 13 progetti, per i quali è in corso la Conferenza dei Servizi, di cui 11 finanziati in tutto o in parte da risorse PNRR¹**. Sempre con riferimento alle opere PNRR risulta in corso l'esame del progetto relativo al potenziamento infrastrutturale Orte-Falconara, Raddoppio PM228 – tratta Albacina ed è di prossima trasmissione al Comitato Speciale, il progetto Adriagateway del porto di Trieste, finanziato nell'ambito del Fondo Complementare;

- **le semplificazioni del sistema degli appalti pubblici**, introdotte con il DL 77/2021, al fine, tra l'altro, di ridurre i tempi tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto e **l'approvazione a giugno 2022 della Legge Delega in materia di contratti pubblici** (Legge 78/2022). Al riguardo, si evidenzia che entro il 30 marzo 2023 è prevista l'approvazione del decreto legislativo relativo alla riforma del codice dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi e dei criteri indicati dalla Legge Delega, ed entro il 30 giugno 2023 l'entrata in vigore delle misure di esecuzione e delle norme di diritto derivato;
- **l'accelerazione e semplificazione dell'iter di approvazione del Contratto di programma di Rfi**, e dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari, disposti con il DL 152/2021;
- **le semplificazioni e l'accelerazione delle procedure relative agli interventi per il dissesto idrogeologico**, attraverso la definizione di un nuovo quadro giuridico, delineato con diversi interventi normativi, volto a privilegiare gli interventi di prevenzione, semplificare le procedure di realizzazione e di finanziamento dei progetti, rafforzare la capacità amministrativa degli organi coinvolti e garantire un migliore coordinamento tra i diversi livelli di governo;
- ulteriori **semplificazioni finalizzate ad accelerare gli investimenti previsti in ambito portuale e sul sistema idrico**.

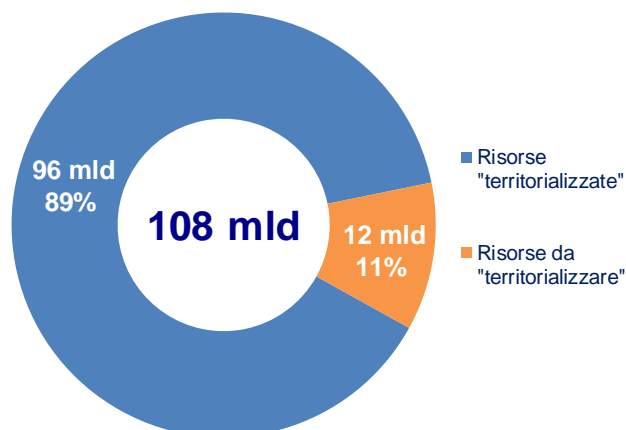
Ad oggi, il PNRR ha raggiunto un apprezzabile avanzamento nella fase di programmazione e ripartizione dei fondi grazie all'attività dei Ministeri.

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.

¹ Si tratta delle seguenti opere: Circonvallazione di Trento, Lotto 3a; Linea Roma Pescara: Lotto Interporto d'Abruzzo Manoppello Lotto 1, Manoppello Scafa Lotto 2; Linea Salerno Reggio Calabria: Nuova Galleria Santomarco; Linea Orte-Falconara: Genga Serra San Quirico Lotto 2; Diga di Campolattaro; Linea Battipaglia Potenza Taranto: Grassano Bernalda; Nuovo Acquedotto Marcio-I° lotto, Progetto adduttrice Ottavia-Trionfale; Progetto raddoppio Ottavo-Sifone; Progetto Condotta Monte Castellone: Sant'Angelo (Valmontone).

PNRR: le risorse per l'edilizia territorializzate

Valori in milioni di euro e incidenza %



Elaborazione Ance su dati pubblici

PNRR: Le risorse territorializzate Ripartizione regionale		
Regione	Investimento mln euro	inc. % sul totale
Lombardia	11.527	12%
Campania	11.462	12%
Sicilia	9.072	9%
Veneto	8.518	9%
Lazio	7.132	7%
Puglia	6.848	7%
Piemonte	6.843	7%
Emilia Romagna	5.545	6%
Toscana	4.525	5%
Abruzzo	4.277	4%
Calabria	4.214	4%
Liguria	4.014	4%
Sardegna	3.131	3%
Marche	2.753	3%
Trentino-Alto Adige	2.073	2%
Friuli-Venezia Giulia	1.910	2%
Umbria	1.591	2%
Basilicata	1.484	2%
Molise	953	1%
Valle D'Aosta	239	0%
Nord	40.669	41%
Centro	16.001	16%
Sud	41.440	42%
TOTALE	98.111	100%

Elaborazione Ance su dati pubblici

In realtà le risorse assegnate a livello regionale risultano superiori, e pari a **98,1 miliardi**, perché tengono conto delle ulteriori risorse nazionali, circa 2,1 miliardi, disponibili per gli stessi programmi di investimenti inseriti nel PNRR.

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%).

Le regioni che ospitano i maggiori investimenti sono la **Campania e la Lombardia entrambe con 11,5 miliardi di euro, la Sicilia con circa 9 miliardi di euro e il Veneto con 8,5 miliardi.**

Tutte le Missioni mostrano un apprezzabile livello di assegnazione dei fondi.

Oltre la **Missione 3 «Infrastrutture per la mobilità» (98% di risorse «territorializzate»)**, che fin dai primi mesi si è distinta per l'accelerazione della fase programmatica, si segnalano la **Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica» (88%)**, la **Missione 5 «Inclusione e Coesione»** e la **Missione 6 «Salute» (entrambe con 87% dei fondi territorializzati).**

Dal punto di vista dell'avanzamento fisico del Piano, la recente NADEF 2022 ha registrato un forte 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**.

A tale riguardo, secondo i dati contenuti nel documento programmatico, **tra il 2020 e il 2022 la spesa per investimenti ha raggiunto i 20,5 miliardi di euro, contro i 33,7 miliardi previsti solo ad aprile scorso**. In particolare, nell'anno in corso la spesa relativa agli investimenti totali del PNRR, pari a circa 15 miliardi di euro, sarà poco più della metà di quella prevista.

NADEF 2022: AGGIORNAMENTO PROIEZIONI DI SPESA PUBBLICA ATTIVATA DAL PNRR

Valori in miliardi di euro

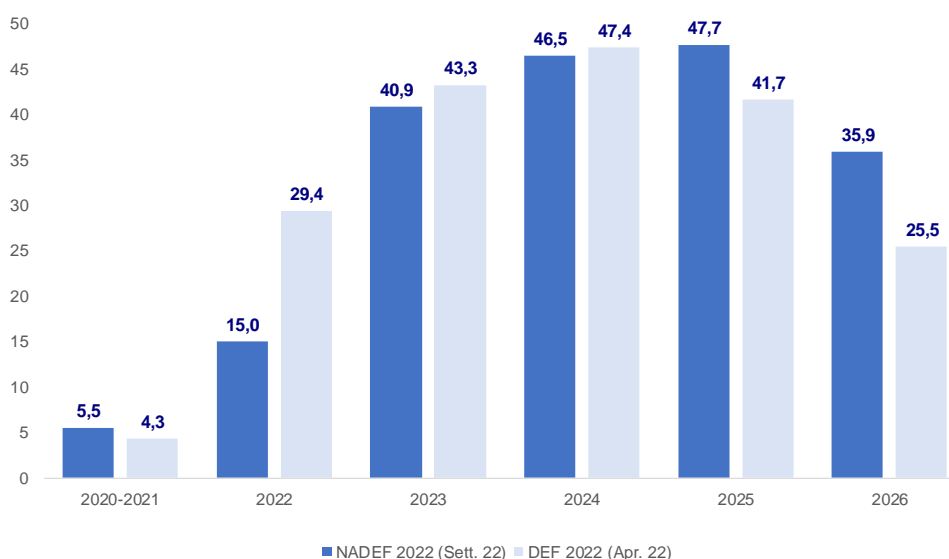
	2020-2021	2022	2023	2024	2025	2026
DEF 2022 (Apr. 22)	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5
Variazione assoluta annuale	4,3	25,1	13,9	4,1	-5,7	-16,2
NADEF 2022 (Sett. 22)	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9
Variazione assoluta annuale	5,5	9,5	25,9	5,6	1,2	-11,8
Differenziale NADEF-DEF	1,2	-14,4	-2,4	-0,9	6,1	10,5
Variazione assoluta annuale	1,2	-15,6	12,0	1,5	7,0	4,4

Fonte: NADEF 2022

Nel corso del prossimo anno, sulla base delle previsioni della NADEF, si realizza un consistente incremento degli investimenti derivanti dal PNRR, pari a circa 41 miliardi di euro. Una parte importante di tali risorse interessa il settore delle costruzioni, il cui andamento nel 2023 è quindi strettamente legato alla capacità di mettere a terra gli investimenti previsti, superando le gravi criticità riscontrate finora.

Proiezione di spesa pubblica attivata dal PNRR

Valori in miliardi di euro



Elaborazione Ance su NADEF 2022

Purtroppo non sono disponibili dati specifici sugli investimenti che risultano posticipati dal 2022 agli anni successivi, ma è chiaro che i ritardi, registrati nell'anno in corso, coinvolgono anche gli interventi del PNRR di interesse per le costruzioni che, oltre alle difficoltà fisiologiche e prevedibili in considerazione della mole degli interventi e dei tempi previsti per la loro realizzazione, continuano a risentire delle gravi conseguenze degli aumenti dei prezzi di materie prime ed energia.

2.5. Le ulteriori risorse per le infrastrutture

Alle importanti risorse del PNRR, si aggiungono ulteriori finanziamenti destinati agli investimenti che richiederanno una **capacità di programmazione e soprattutto di attuazione maggiore di quella del passato**, se non si vuole sprecare la più grande occasione di rilancio del Paese:

- Nuova programmazione dei Fondi strutturali europei 2021-2027 e chiusura programmazione 2014-2020;
- Fondo Sviluppo e Coesione;
- Fondi ordinari iscritti nel bilancio dello Stato.

Alla realizzazione degli investimenti del PNRR si affianca, in particolare, la **chiusura, entro il 2023, della programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020**. Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato, aggiornati al 30 aprile 2022, **restano da spendere circa 30 miliardi di euro** complessivi per evitare il disimpegno dei fondi, di cui 18,2 miliardi relativi ai Programmi Operativi dei Ministeri e 11,7 relativi ai Programmi Operativi regionali.

A queste risorse, si aggiunge la **partenza della programmazione 2021-2027** che ha visto a luglio scorso l'approvazione del relativo Accordo di partenariato in base al quale **l'Italia potrà contare su 75,3 miliardi di euro di Fondi strutturali e di investimento, tra risorse europee e cofinanziamento nazionale**.



In particolare, le risorse europee saranno pari a 43,1 miliardi di euro, comprensive di quelle destinate al nuovo strumento finanziario per la transizione verso la

neutralità climatica, il Fondo per la Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF) e di quelle relative alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE).

Ai Programmi Nazionali sono destinati 25,6 miliardi di euro, tra finanziamento europeo e cofinanziamento nazionale, mentre i Programmi Regionali potranno contare su 48,5 miliardi di euro.

Un altro canale importante per il finanziamento delle infrastrutture è rappresentato dal **Fondo Sviluppo e Coesione**, lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali.

I dati della Ragioneria Generale dello Stato, aggiornati al 30 aprile 2022, riferiti alla **programmazione 2014-2020** del suddetto fondo mostrano un avanzamento della spesa molto preoccupante. **Dopo quasi 9 anni dallo stanziamento delle risorse risulta speso solo l'11, 4% dei fondi, pari a circa 5,4 miliardi di euro, contro una dotazione di oltre 47,6 miliardi.**

Ai fondi non spesi, pari a circa 42 miliardi, si aggiunge la **dotazione prevista per il periodo 2021-2027 pari a 73,5 miliardi**. L'impiego di tali risorse dovrà avvenire in base a obiettivi strategici, coerenti e complementari alle politiche di investimento e di riforma previste nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), rispettando il principio di addizionalità delle risorse.

Infine, la politica infrastrutturale dei prossimi anni potrà contare sulle **risorse ordinarie del bilancio dello Stato**, previste dalle ultime leggi di bilancio. Da ultimo la Legge di bilancio per il 2022 ha previsto cospicui stanziamenti per infrastrutture su un orizzonte quindicennale, oltre il 2026, intervenendo in ambiti, come quello stradale, che hanno trovato poco spazio nel PNRR.

Secondo le stime ANCE, considerando il PNRR, i fondi nazionali ed europei per il riequilibrio nazionale e i principali stanziamenti per le opere pubbliche, **nei prossimi 15 anni l'Italia potrà contare su almeno 230 miliardi di euro da destinare alla realizzazione di interventi di interesse per il settore delle costruzioni.**

Una grandissima opportunità per ammodernare il Paese e rispondere ai grandi cambiamenti in atto.



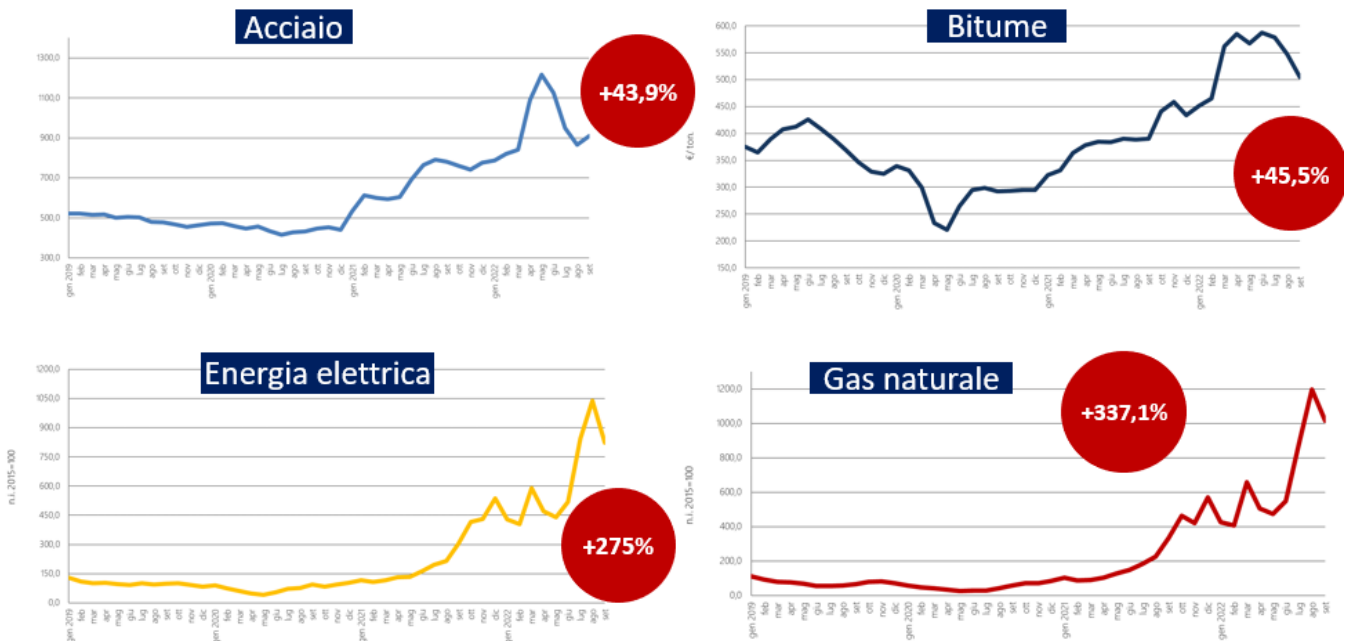
3. Gli ostacoli per il PNRR

3.1. Il “caro materiali”

La realizzazione del PNRR sta risentendo, inevitabilmente, della dinamica inflazionistica sui prezzi delle materie prime impiegate nel settore delle costruzioni, in atto dal 2020, e sui prodotti energetici, fortemente acuita delle tensioni geopolitiche tra Russia e Ucraina.

Nei primi 9 mesi di quest’anno il prezzo dell’**acciaio tondo per cemento armato** segna un ulteriore incremento del 43,9%, dopo il +54% registrato nel 2021. Il **bitume**, tra gennaio e settembre 2022 ha registrato un aumento del **+445,5%**, dopo il +35% dello scorso anno. Anche il **calcestruzzo** sta mostrando preoccupanti segnali inflattivi.

A questi rincari si è sommata l’impennata del **gas naturale** che, nei primi 9 mesi del 2022 ha registrato un incremento di prezzo del 337% (oltre 4 volte). Tale aumento si è rapidamente trasferito sul prezzo dell’**energia elettrica** (+275% nello stesso periodo), facendo lievitare i costi energetici, con ricadute importanti sulla pensione al consumo delle famiglie e un aumento dei costi delle imprese.



Elaborazione Ance su dati Argus, Metal Bulletin e Prometeia

Le conseguenze del caro materiali sono evidenti, in particolare, sull’operato di Ferrovie dello Stato che, attraverso RFI, è il soggetto attuatore responsabile di circa 24 miliardi di euro di interventi del PNRR sulla rete ferroviaria. L’ente, che ha mostrato, con tempestività, attenzione al problema del caro materiali, a causa dei rincari delle materie prime, ha dovuto rivedere il calendario delle gare con un inevitabile slittamento in avanti, per aggiornare i prezzi e tutti i quadri economici

delle opere individuando almeno 4,4 miliardi di extracosti, pari ad un incremento del costo delle opere di circa il 40% rispetto alle previsioni formulate ad inizio anno.

Il Governo è intervenuto più volte per affrontare le conseguenze degli aumenti dei costi nei lavori pubblici. Da ultimo, a maggio 2022 con il Decreto Legge n. 50/2022 (Decreto “Aiuti”) sono state stanziare risorse significative, è stato imposto alle regioni di procedere ad un aggiornamento infrannuale dei prezzari regionali, ed è stato previsto un meccanismo di adeguamento dei prezzi, differenziando, a seconda dello stato di avanzamento delle procedure, tra:

- opere in corso di realizzazione nel 2022, per le quali sono previsti oltre 3 miliardi di euro;
- nuove opere da avviare tra l’entrata in vigore del decreto (18 maggio 2022) e la fine dell’anno, finanziate complessivamente per 8,8 miliardi di euro, di cui 7,5 miliardi previsti dal DL 50/2022 e 1,3 miliardi dal DL 115/2022.

Tuttavia, le modalità di accesso ai fondi e le procedure per l’assegnazione delle risorse risultano complesse e stanno richiedendo tempi piuttosto lunghi, pari ad almeno sei mesi, con conseguenti ritardi, soprattutto, nell’avvio delle nuove procedure di affidamento dei lavori.

Secondo le indicazioni emerse dall’indagine rapida presso le imprese associate ANCE, svolta nella prima settimana di ottobre, circa il **70% delle imprese non ha ricevuto alcun ristoro a copertura dei maggiori costi sostenuti** a causa dei rincari dei materiali.

Il 73% delle imprese denuncia, inoltre, che le opere messe in gara negli ultimi tre mesi non risultano 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.**

3.2. La capacità amministrativa della PA

A minare la realizzazione delle opere del PNRR c’è un’altra problematica, legata alla **capacità amministrativa degli enti** che sono chiamati, proprio in questi mesi, a provvedere alla progettazione delle opere e alla pubblicazione dei relativi bandi di gara.

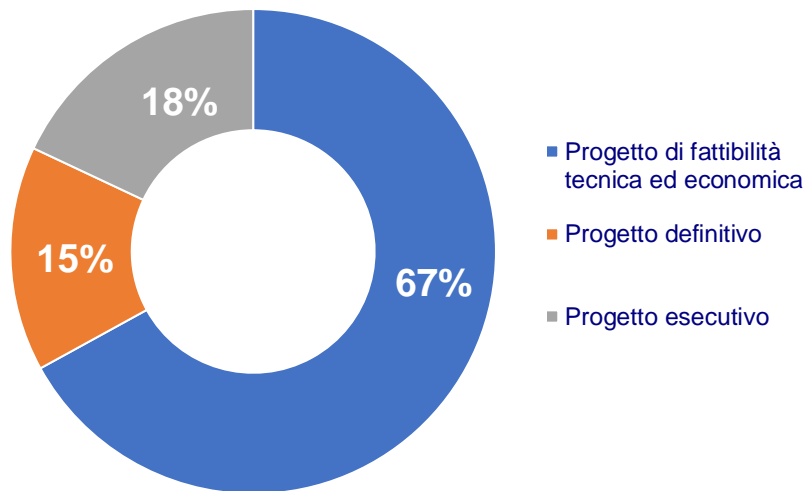
Sulla base delle milestone concordate con l’Europa, riferite alle misure finanziate dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, **entro il prossimo anno è prevista l’aggiudicazione di contratti pubblici per oltre 20 miliardi di investimenti** di interesse per le costruzioni, che coinvolgono in larga parte gli enti territoriali, fortemente depotenziati dopo anni di blocco del turnover (cfr. capitolo “Quale Pubblica Amministrazione?”).

Un’indagine compiuta dall’ANCE presso le amministrazioni locali a marzo scorso, con l’obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il PNRR, ha messo in luce difficoltà nella capacità progettuale.

I risultati mostrano, infatti, che:

- **il 67% degli interventi candidati e/o finanziati con il PNRR è allo stato progettuale preliminare;**
- **il 72% dei progetti candidati e/o finanziati con il PNRR non è stato aggiornato rispetto agli incrementi dei prezzi dei principali materiali da costruzione registrati nell'ultimo anno.**

Interventi PNRR candidati e/o finanziati dagli enti territoriali per livello progettuale - inc. %



Fonte: Indagine Ance - Marzo 2022

I tempi molto stretti richiedono l'individuazione di soluzioni concrete ed efficaci per superare le criticità evidenziate e rafforzare la fase realizzativa del PNRR.

A conferma di tali preoccupazioni, la recente Relazione sullo stato di attuazione del PNRR del MIMS, al 30 settembre 2022, contiene un ulteriore 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.

3.3. La scarsità di manodopera e di figure professionali specializzate

Un altro aspetto che rischia di ostacolare la realizzazione del PNRR è rappresentato dalla **scarsità di manodopera e di figure professionali specializzate**.

A tale riguardo, l'ANCE partendo da alcune ipotesi in merito all'incidenza del costo della manodopera sui lavori, ha quantificato in **64.400 unità il fabbisogno occupazionale derivante dalla realizzazione di oltre 64 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi del PNRR** e dei principali interventi ferroviari in capo a RFI.

Di questo fabbisogno si stima che **53.800 sono da ricercare nella categoria degli operai e i restanti 10.600 tra impiegati e quadri.**

FABBISOGNO OCCUPAZIONALE NEGLI ANNI 2020-2026
Numero di occupati

	Picco Presenze annuali	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
N. Lavoratori	37.748	621	5.385	15.845	24.349	37.605	37.748	31.879
N. Impiegati	7.167	101	925	3.217	4.730	7.094	7.167	6.005
TOTALE PNRR	44.916	723	6.309	19.062	29.079	44.699	44.916	37.885
N. Lavoratori	16.105	0	0	0	7.848	16.105	16.105	16.105
N. Impiegati	3.409	0	0	0	1.817	3.409	3.409	3.409
TOTALE RFI	19.513	0	0	0	9.664	19.513	19.513	19.513
TOTALE GENERALE	64.429	723	6.309	19.062	38.743	64.212	64.429	57.398
TOTALE N. Lavoratori	53.853	621	5.385	15.845	32.197	53.709	53.853	47.984
TOTALE N. Impiegati	10.576	101	925	3.217	6.547	10.502	10.576	9.414

Stima Ance

La stima ANCE trova conferma nei recenti dati diffusi da **Banca d'Italia nel Bollettino economico di ottobre 2022** che quantifica in circa 300.000 il numero di lavoratori necessari a soddisfare la realizzazione di tutti gli investimenti totali generati dal PNRR. In particolare, l'Istituto sottolinea che **il settore delle costruzioni registrerebbe la variazione dell'occupazione più elevata in termini assoluti, pari a circa 65.000 unità nell'anno di picco.**

Questo tema assume una grande rilevanza se si considera che il settore delle costruzioni occupa circa 600.000 operai (dati CNCE - aprile 2021), e 82.600 impiegati di cui 69.100 ai quali viene applicato il CCNL dell'industria (dati Fondo Pensione Prevedi).

NUMERO LAVORATORI OPERAI PER QUALIFICA
ANNO APE 2021

Qualifica	N.ro lavoratori	% su totale
Operaio comune	240.674	42,4%
Operaio qualificato	162.200	28,5%
Operaio specializzato	106.266	18,7%
Operaio quarto livello	33.572	5,9%
Operaio quinto livello (*)	557	0,1%
Operaio sesto livello (*)	81	0,0%
Operaio settimo livello (*)	31	0,0%
Apprendisti e formazione	19.055	3,4%
Altro	5.785	1,0%
Totale lavoratori	568.221	100,0%

(*) Livelli presenti solo nei CCNL dell'artigianato e delle cooperative

Fonte: CNCE su Banca Dati APE effettuata in data 20/04/2021

**NUMERO LAVORATORI IMPIEGATI IN BASE AL CCNL
ANNO 2021**

Qualifica	Artigianato	Confimi	Industria	Totale complessivo
Impiegato	12.936	527	68.042	81.505
Quadro	22	3	1.071	1.096
Totale lavoratori (*)	12.958	530	69.113	82.601

(*) I lavoratori che applicano il CCNL Confapi e quello delle Cooperative aderiscono ad altro fondo di previdenza complementare

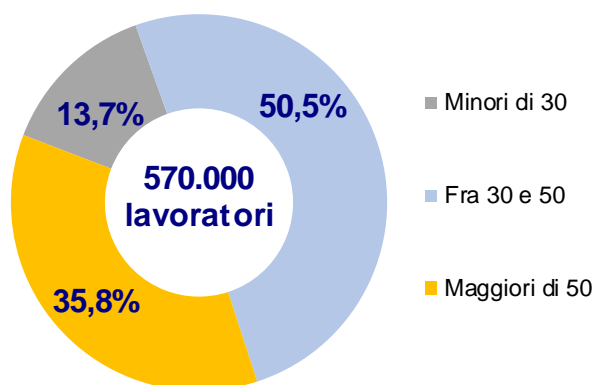
Fonte: Fondo Pensione Prevedi

Il rilevante calo demografico registratosi nel nostro paese ha peraltro determinato un progressivo invecchiamento della popolazione, che ha avuto quale diretta conseguenza l'assenza di ricambio generazionale anche nel settore edile.

Secondo gli ultimi dati della CNCE (luglio 2022), elaborati sulla base della Banca dati Ape, emerge che dal 2014 al 2021 i lavoratori over 50 presenti nel settore sono costantemente aumentati, passando rispettivamente da 140.821 (25,4%) a 204.294 unità (35,8%).

Nell'anno 2021, oltre la metà (287.673 unità, pari al 50,5%) dei lavoratori operai ha un'età compresa tra i 30 e 50 anni.

**Lavoratori operai per fascia di età
Composizione %**



Elaborazione Ance su dati CNCE su Banca Dati APE effettuata in data 20/04/2021

L'ANCE si è già attivata per ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro, con il supporto del sistema bilaterale dell'edilizia, avviando accordi per strutturare corsi di formazione destinati a soggetti inoccupati/disoccupati, immigrati, oltre a soggetti già occupati (upskilling).

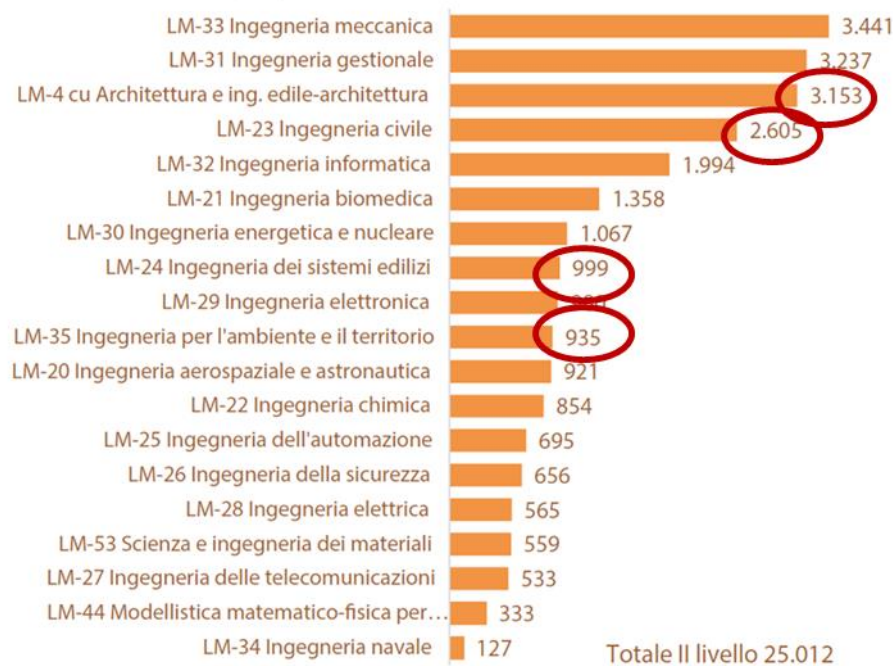
Con riferimento, invece, al **fabbisogno di figure professionali tecniche**, quantificato in circa 10.600 impiegati, si evidenzia una limitata capacità del sistema scolastico e universitario a rispondere a tali esigenze.

Secondo i dati ISTAT, in Italia gli iscritti all'Istituto tecnico per geometri nel 2019 sono pari a poco più di 33.500 studenti, e rappresentano solo l'1,3% del totale degli iscritti alle scuole secondarie di secondo grado.

Sulla base di tale evidenza e considerando un tasso medio di abbandono scolastico del 13% (Fonte ISTAT), si stima che mediamente **ogni anno i diplomati all'Istituto tecnico per geometri ammontano a circa 5.800**.

Parallelamente il sistema universitario, secondo i dati del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, registra nel 2019 un **numero di laureati magistrali in ingegneria civile e ambientale pari a 7.700 unità**, corrispondente al 31% dei laureati totali in materie ingegneristiche. Questa incidenza risulta in calo di circa quattro punti percentuali rispetto al 2018 e conferma come le preferenze dei giovani verso gli studi ingegneristici si stiano sempre più orientando verso gli indirizzi industriali e dell'informazione a discapito di quelli del settore civile ed ambientale.

LAUREATI AI CORSI DI LAUREA INGEGNERISTICHE "TIPICI" DI SECONDO LIVELLO PER CLASSE DI LAUREA (V.A.) ANNO 2019



Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale ingegneri

4. Oltre il 2026

4.1. Le sfide in atto: il cambiamento climatico

Tra le sfide dei nostri giorni una delle più vitali è la riduzione delle emissioni di gas serra (tra i principali c'è la CO₂), responsabili dell'aumento delle temperature e delle conseguenti alterazioni del clima, che producono siccità, scioglimento dei ghiacciai, innalzamento del livello dei mari, acidificazione degli oceani, uragani e alluvioni sempre più gravi.

Il nuovo report delle Nazioni Unite sul surriscaldamento globale, del 26 ottobre 2022, mostra che gli impegni presi e le azioni messe in atto finora nei vari Paesi non bastano per contenere l'aumento di temperatura entro 1,5°C a fine secolo.

Infatti, con le azioni annunciate e in corso, a fine secolo il termometro è destinato a salire comunque di 2,5 gradi centigradi rispetto ai livelli pre-industriali, superando di un grado il limite fissato nell'Accordo di Parigi del 2015.

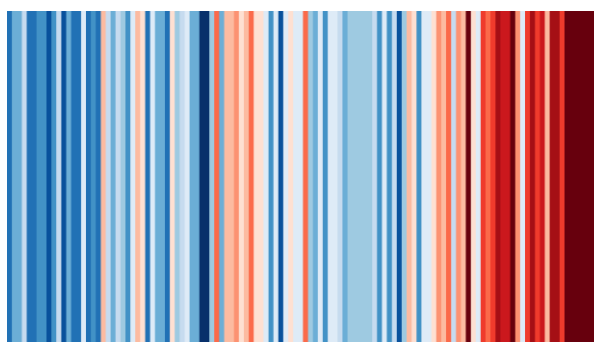


Figura 1 Temperature in Italia dal 1901 al 2021 (#ShowYourStripes)

Per fermare il cambiamento climatico bisogna fare di più.

L'Unione Europea si è data l'obiettivo di emissioni nette zero nel 2050, inserendolo nella Legge europea sul clima, al quale si affianca, con il Green Deal, quello al 2030 di riduzione delle emissioni del 55% rispetto al 1990.

Per raggiungere questo traguardo, la Commissione ha presentato, a luglio 2021, il pacchetto di proposte Fit for 55.

Il pacchetto contiene proposte di modifica per otto atti legislativi esistenti sui temi energia e clima. In merito al settore delle costruzioni ha previsto l'aggiornamento delle Direttive sull'efficienza energetica (EED) e sulle energie rinnovabili (RED III), prevedendo il rafforzamento del sistema ETS (Emissions Trading System) esistente e la sua estensione anche agli edifici, un incremento dei target sull'efficienza energetica e nell'uso di energie rinnovabili e modifiche delle politiche fiscali per allinearle maggiormente agli obiettivi del Green Deal.

I dati disponibili dicono che nel trentennio 1990-2020 le emissioni europee si sono ridotte di circa il 30%, quindi si dovranno ulteriormente ridurre di una quantità simile entro il 2030, un arco di tempo molto più breve.

Gli edifici in Europa sono responsabili di circa il 40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni di CO₂ e pertanto il settore edilizio è quello che presenta i più ampi margini di miglioramento delle riduzioni dei consumi e di conseguenza delle emissioni di CO₂.

L'Italia si è dotata, già negli anni passati, di strumenti per ridurre gli impatti climatici degli edifici. Fino al 2020, grazie all'utilizzo degli incentivi fiscali dell'ecobonus ordinario, sono stati realizzati 2.659.758 interventi, che hanno portato ad un

risparmio energetico pari a 8.463 GWh/anno in un periodo di 7 anni (2014/2020), con un totale di investimenti di 23.645.000.000 € (dati Rapporto ENEA 2021).

Nel 2022, in meno di due anni di utilizzo del SuperEcobonus², sulla base dei dati ENEA, si rileva un risparmio energetico di circa 10.400 GWh/anno e la conseguente riduzione delle emissioni di CO₂, relativo a 307.191 interventi su edifici esistenti per un totale di investimenti pari a più di 51 miliardi di €.

I risultati confermano l'efficacia dello strumento ma, **per raggiungere i nuovi e più ambiziosi obiettivi di riduzione della CO₂ previsti al 2030 e quelli di decarbonizzazione al 2050, dovranno essere intraprese ulteriori azioni di riqualificazione energetica degli edifici: su 12,2 milioni di edifici oltre 9 milioni hanno prestazioni energetiche scadenti** molto lontane da quelle che caratterizzano le nuove costruzioni.

Come raccomandato dai piani europei e dalla Long term strategy, serve un'accelerazione del numero di interventi di riqualificazione, supportata da adeguate misure di incentivazione estese nel medio-lungo periodo.

Ci troviamo quindi di fronte a sfide ambiziose, che bisogna affrontare già da oggi per innescare questo processo di cambiamento in cui la filiera delle costruzioni riveste un ruolo di primo piano, non solo in riferimento ai beni costruiti ma anche all'attività ed al processo di costruzione.

Servono strumenti operativi e qualificati, in grado di supportare veramente le imprese in questo processo di transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, favorendone la crescita in un'ottica di miglioramento continuo.

Per questo l'ANCE ha deciso di elaborare le **linee guida per la decarbonizzazione del settore delle costruzioni** con il supporto di Boston Consulting Group, società di consulenza leader nell'analisi e nella definizione di strategie aziendali per la sostenibilità.

Un progetto ambizioso che ha come principale obiettivo quello di accompagnare le imprese di costruzione nel percorso di miglioramento della propria prestazione ambientale, il cui valore aggiunto è rappresentato dal tool operativo, attraverso il quale tutte le imprese (piccole, medie e grandi) possono definire in pochi e semplici passaggi una strategia Net zero.

Lo strumento predisposto dall'ANCE consente infatti alle imprese di misurare la propria baseline emissiva, calcolare le performance per i prossimi anni e confrontarsi con i principali benchmark di settore. Alla fine di questo percorso guidato le imprese possono facilmente individuare i gap da colmare, fissare gli obiettivi da raggiungere, scegliere l'approccio con il quale affrontare le sfide della decarbonizzazione e quindi definire le iniziative strategiche da intraprendere.

² Il Superbonus 110% è stato istituito con il DL n.34 del 19 maggio 2020 (artt. 119 e 121), ma ha prodotto i primi risultati solo a partire dai primi mesi del 2021.

4.2. Inverno demografico e disuguaglianze: una situazione complicata

- **La popolazione diminuisce e invecchia, le famiglie si ristrutturano**

La popolazione residente continua a diminuire, al 1° gennaio 2022 ammonta, secondo i dati provvisori dell'Istat, a 58 milioni 983mila residenti (-253mila individui rispetto al 2021). Il **saldo naturale è sempre fortemente negativo**: nel 2021 le nuove nascite scendono per la prima volta sotto i 400.000 bambini (-1,3% rispetto al 2020) e non riescono a compensare i decessi.

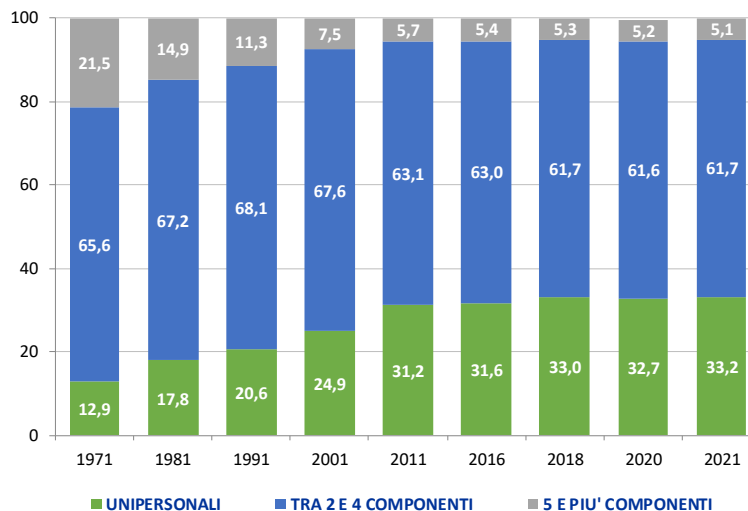
La popolazione ha perso la capacità di crescere, e solo grazie al positivo apporto delle immigrazioni è stata possibile una dinamica demografica positiva che ha visto la popolazione arrivare a 60,3 milioni al primo gennaio 2014, per poi fermarsi. **Dal 2014 l'Italia ha perso 1 milione 363mila unità.**

Negli ultimi anni, anche le immigrazioni sono, infatti, fortemente rallentate. La **popolazione straniera** residente al 1° gennaio 2022 è pari a 5.193.669 unità, l'8,8% del totale dei residenti, con un incremento di poco meno di 22mila unità, rispetto al 2021.

Nel 2019, ultimo dato Istat disponibile, **le famiglie sono pari a 25,8 milioni**, in aumento rispetto al 2018 di 134mila nuclei (+0,5%). La crescita delle famiglie prosegue pur se in modo più rallentato rispetto ai valori registrati nel primo decennio degli anni Duemila.

LE FAMIGLIE PER NUMERO DI COMPONENTI IN ITALIA

Valori %



Elaborazione Ance su dati Istat

L'aumento è l'effetto di una **progressiva semplificazione nella dimensione e nella composizione delle famiglie.**

L'analisi delle strutture familiari vede il numero medio di componenti passare da 2,7 (media 1999-2000) a 2,3 (media 2020-2021), e registra un considerevole aumento delle famiglie unipersonali che, in venti anni, sono cresciute di 10 punti,

arrivando a rappresentare un terzo del totale delle famiglie (quasi 8,5 milioni di famiglie).

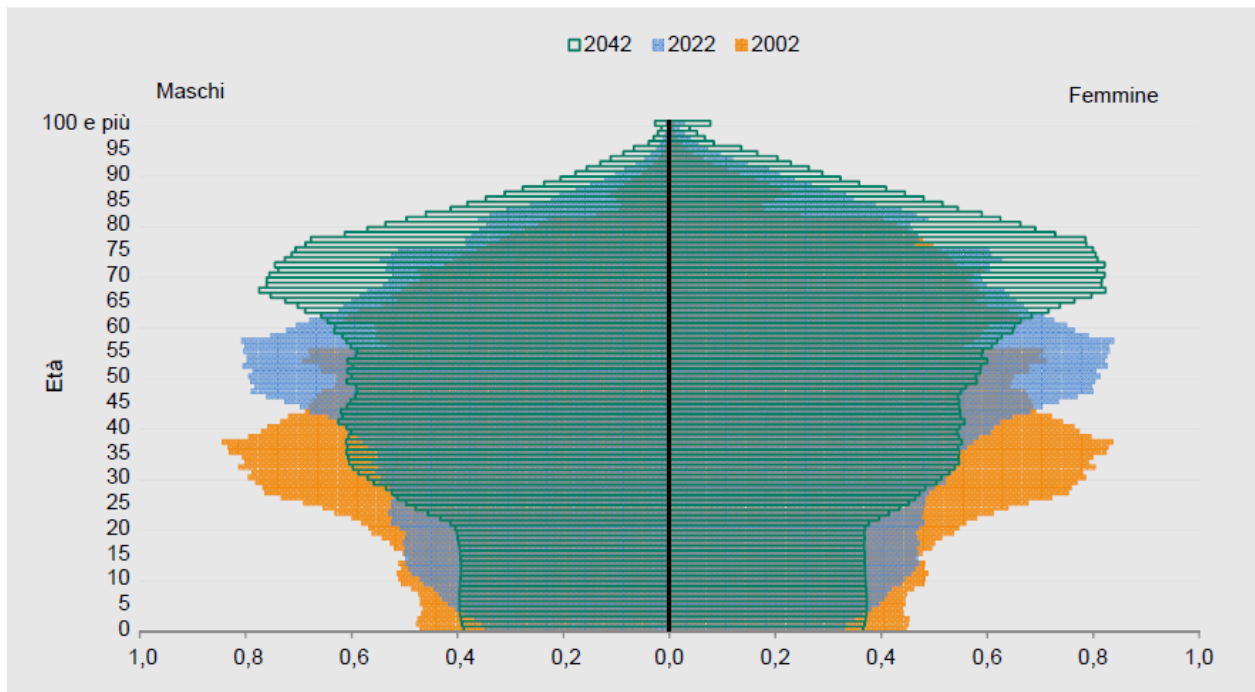
In aumento risultano anche le famiglie composte da un solo genitore con figli (quasi una famiglia su dieci).

Si è assistito, dunque, ad un fenomeno di polarizzazione: da un lato, le persone che vivono sole, dall'altro le coppie con figli, ciascuna ricopre nella media Italia circa il 30% del totale delle famiglie, ma nei prossimi decenni, come vedremo, ci sarà una ulteriore evoluzione.

La popolazione decresce e **vede aumentare la sua componente anziana**. Questo fenomeno ha radici lontane, già alla fine degli anni '70 il numero medio di figli per donna era sceso sotto la soglia di due e questo ha portato a nuove generazioni sempre meno numerose.

Al 1° gennaio 2022 la stima dell'indice di vecchiaia – anziani di almeno 65 anni per 100 giovani di età inferiore a 15 anni – è pari a 187,9; in 20 anni è aumentato di oltre 56 punti percentuali e nei prossimi 20 anni si prevede un aumento di oltre 100 punti con l'indice di vecchiaia che salire a 293 nel 2042 (un rapporto di quasi 1 a 3).

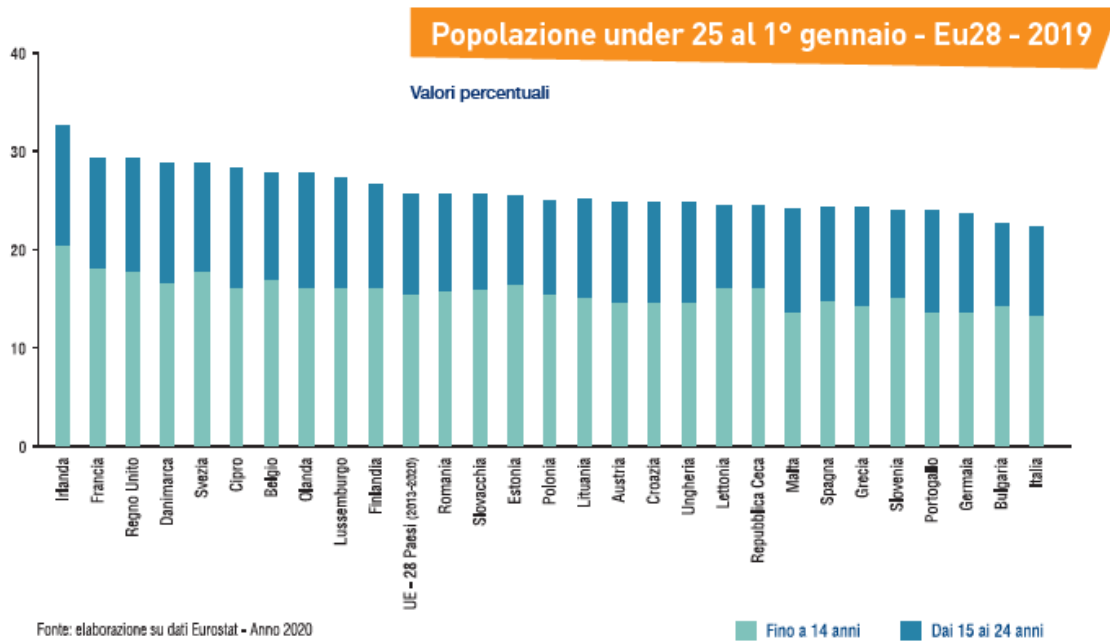
PIRAMIDI DELLE ETÀ AL 1° GENNAIO 2002, 2022, 2042 (valori percentuali) (a)



Fonte: Istat, Popolazione per sesso, età e stato civile e Previsioni della popolazione e delle famiglie, base 1.1.2021, scenario nazionale *ad hoc*

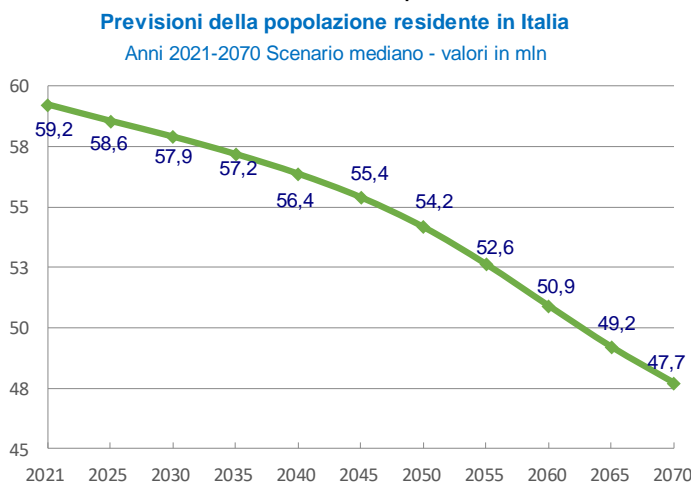
(a) I dati del 2042 sono stimati.

Di contro, la componente giovane della popolazione è andata affievolendosi, compromettendo il concreto potenziale di crescita: l'Italia, nel 2019, ha registrato il più basso patrimonio umano di popolazione "under 25" nell'EU28 ed è l'unico paese a scendere sotto quota 23%.



• **Le previsioni demografiche: è possibile invertire la rotta?**

Le **previsioni Istat della popolazione** al 2070 stimano, nello scenario mediano, una decrescita continua, ma più accentuata tra il 2030 e il 2050. Nel 2070 la popolazione arriverebbe a 47,7 milioni, ovvero 11,5 milioni di residenti in meno, rispetto al 2021.



Elaborazione Ance su dati Istat

La decrescita riguarda tutto il territorio, anche se nel Mezzogiorno la diminuzione della popolazione è stimata molto più accentuata: al 2070, perderà più di 6 milioni di residenti, vale a dire il 30% della popolazione attuale.

Con riguardo alle famiglie (le stime arrivano al 2041), il loro numero è previsto ancora in aumento per tutto il periodo: da 25,3 milioni nel 2021, fino a 26,3 milioni nel 2041 (+3,8% per quasi 1 milione di unità in più).

Allo stesso tempo, la dimensione media è prevista scendere da 2,3 componenti nel 2021 a 2,1 nel 2041.

All'aumento del numero di famiglie, infatti, fa riscontro un ulteriore assestamento nei pesi delle tipologie familiari.

Viene stimato un aumento consistente delle persone che vivono sole che passerebbero dal rappresentare il 33% del totale a quasi il 39%.

Inoltre, è prevista una forte riduzione delle coppie con figli: tra il 2021 e il 2041 la loro consistenza diminuirebbe di ben il 23%, ossia da 8,2 milioni fino a 6,3milioni.

Nello stesso periodo, le coppie senza figli dovrebbero aumentare da 5 a 5,7 milioni (+13%). L'Istat prevede che se queste tendenze dovessero proseguire oltre il 2041, le coppie senza figli sorpasseranno numericamente quelle con figli entro il 2045.

Anche l'invecchiamento della popolazione è destinato ad aggravarsi.

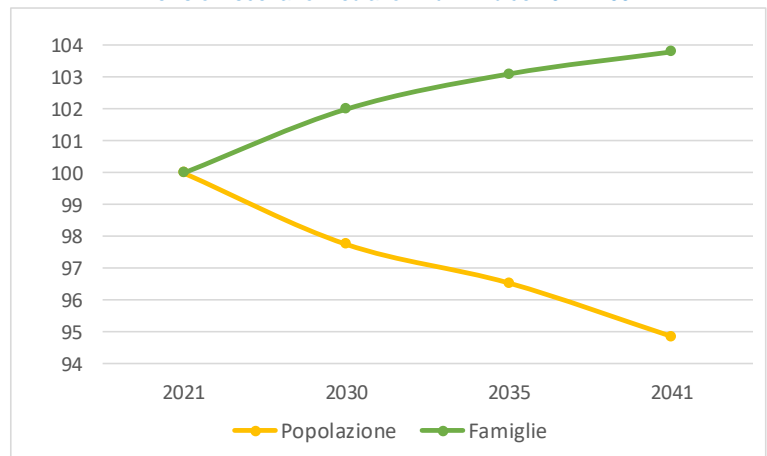
Le previsioni demografiche dell'Istat stimano che, entro il 2050, le persone di "65 anni e più" potrebbero arrivare a rappresentare il 35% del totale, mentre i giovani fino a 14 anni di età registrerebbero una ulteriore lieve flessione all'11,7%. Il rapporto sarebbe molto squilibrato tra over 65 e under 14, pari a circa tre a uno.

Problematica si prospetta anche l'evoluzione della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) che entro il 2050 scenderebbe da quota 63,6% a 53,4%.

L'indice di dipendenza degli anziani, ovvero il rapporto tra popolazione over 65 e popolazione in età attiva (15-64 anni) è passato da 32 nel 2012 a 37 nel 2021- poco meno di tre adulti in età lavorativa per ogni persona di 65 anni - e arriverà nel 2050 a 65, meno di due persone in età attiva per ogni anziano. L'Italia è tra i Paesi UE con i valori più elevati.

Popolazione e famiglie residenti in Italia

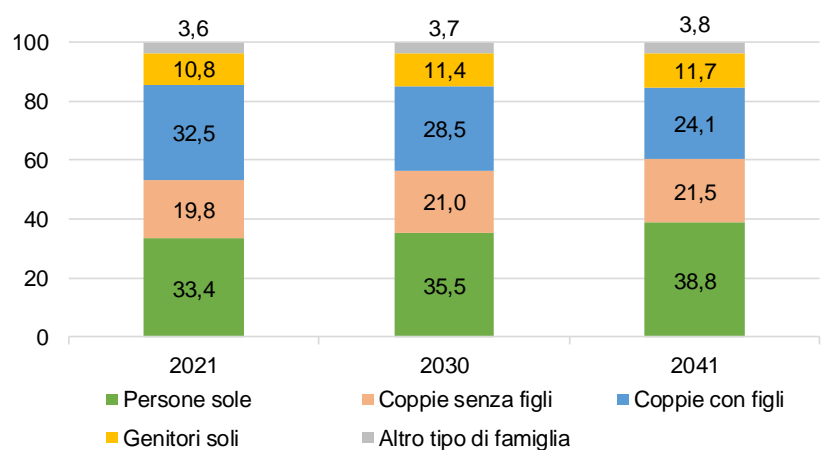
Previsioni scenario mediano - num. indice 2021=100



Elaborazione Ance su dati Istat

Famiglie residenti in Italia per tipologia

Previsioni scenario mediano - valori %



Elaborazione Ance su dati Istat

- **Nuove povertà, disuguaglianze e fragilità**

Povertà delle famiglie, condizione dei giovani, fragilità degli anziani aggiungono alla situazione demografica delineata ulteriori ombre e tracciano un quadro complesso della società italiana, sul quale vanno ad articolarsi la molteplicità delle azioni del PNRR.

La situazione di partenza, esasperata anche dalla pandemia, mostra forti vulnerabilità, tra le quali il peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie e la condizione dei giovani.

La pandemia ha determinato un **peggioramento della situazione economica delle famiglie**, toccando valori molto preoccupanti, confermati nel 2021, con una quota di famiglie in **povertà assoluta**³ pari a circa 1,9 milioni, il 7,5% del totale (+330.000 famiglie rispetto al 2019), per un insieme di oltre 5,6 milioni di individui, 1 milione in più rispetto al 2019).

L'incidenza della povertà assoluta è maggiore per alcune tipologie di famiglie; la presenza di più figli minori si conferma un fattore che espone maggiormente le famiglie al disagio, assieme all'età della persona di riferimento tra 35-54 anni, fascia colpita in modo significativo dalla crisi scaturita dalla pandemia. Elevata povertà assoluta anche tra gli stranieri e nelle famiglie composte esclusivamente da stranieri, nelle quali raggiunge un'incidenza del 30,6%.

Purtroppo, il quadro è destinato a peggiorare; la spinta inflazionistica e l'aumento dei prezzi dell'energia incideranno negativamente sulla disponibilità di risorse delle famiglie, facendo 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).

La disuguaglianza tra generazioni è l'altro grande tema che genera un forte disagio sociale. Tra queste, con riferimento ai giovani, vogliamo evidenziare quella che vede nel mercato del lavoro un persistente svantaggio relativamente ai giovani, che si esprime, in molti casi, con retribuzioni inferiori alla media e con un ingresso nel mondo lavorativo con forme di lavoro a tempo determinato e/o a tempo parziale.

I dati del Rapporto annuale dell'Inps del 2019 hanno evidenziato un **livello retributivo più basso rispetto al passato**. Mettendo a confronto i lavoratori distinti in tre classi di età, giovani (15-29 anni), adulti (30-49), anziani (50+), emerge che i redditi annuali dei giovani si sono ridotti in modo molto rilevante nel confronto tra il 1975 e il 2017. Fatta 100 la media dei redditi sulla popolazione in ogni anno, i redditi dei giovani si sono ridotti da 76, nel 1975, a 55 nel 2017.

La progressiva diffusione di forme di occupazione non standard ha determinato **forti disuguaglianze retributive**, in particolare in alcuni sottogruppi di popolazione: in prevalenza donne, giovani residenti nel Mezzogiorno, stranieri, persone con bassi titoli di studio. **I dati Istat relativi al 2021 evidenziano che circa 4 milioni di dipendenti delle imprese private dell'industria e dei servizi, pari al 29,5% del totale, sono a bassa retribuzione annua.** Questo significa che

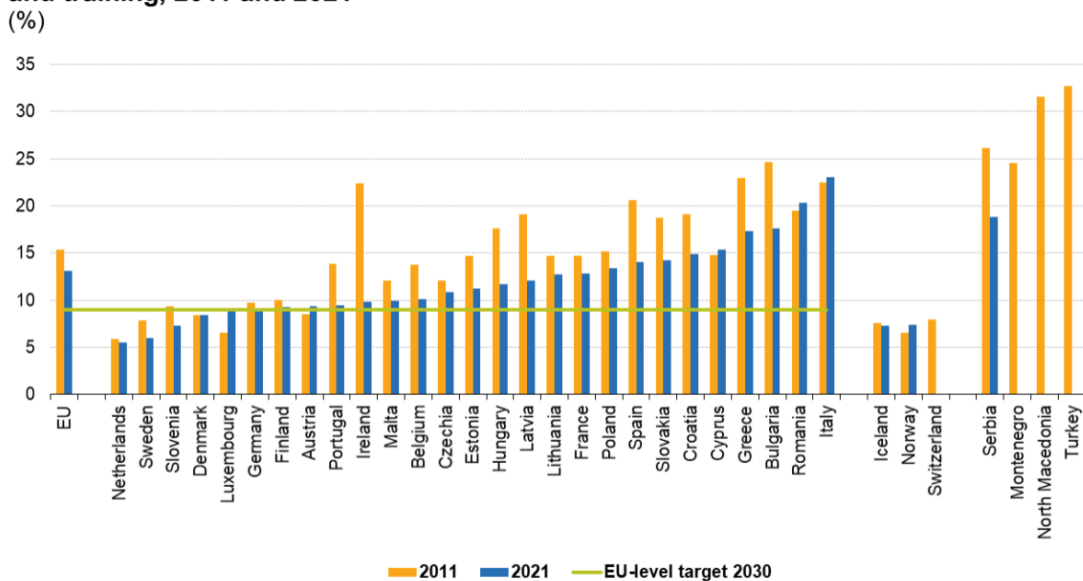
³ Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore a una soglia minima corrispondente all'acquisto di un paniere di beni e servizi considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile.

la loro retribuzione annua è inferiore al valore soglia di 12mila euro, risultato di una sfavorevole combinazione di retribuzione oraria, intensità di lavoro e durata del contratto.

Una delle conseguenze di questa vulnerabilità lavorativa è la maggiore **permanenza dei giovani italiani nella famiglia di origine**, con lo spostamento in avanti di tutte le tappe cruciali della vita. In Italia, nel 2020, i giovani nella fascia di età ricompresa tra 18 e 34 anni che vivono ancora con i genitori sono pari al 69% contro una media UE del 49,5%, che vede però la Danimarca attestarsi al 15,6%, seguita da Germania (30,3%), Olanda (35,5%), Francia (42,7%), dati Eurostat.

Segnale importante della condizione dei giovani è il dato dei **NEET** (Neither in employment or in education or training), giovani che non lavorano né seguono corsi di istruzione o di formazione. Nel 2021, dati Eurostat, la percentuale di giovani tra i 15 e i 29 anni in questa condizione nell'UE è pari a 13,1%, un dato che vede nei Paesi Bassi il valore più basso (5,5 %) e in Italia quello più alto (23,1% pari a più di 2 milioni di persone).

Young people (aged 15-29) neither in employment nor in education and training, 2011 and 2021



L'Italia è tra i pochi paesi che hanno visto crescere dal 2011 i tassi di NEET e considerando la fascia d'età più ampia 15-34 anni, i NEET in Italia nel 2020 sono complessivamente più di 3 milioni, pari al 25,1% (1 su 4).

La distanza che ci separa dall'obiettivo UE del 2030 del 9% di NEET, lascia immaginare quanto sia lunga la strada dell'Italia, una strada che dovrà necessariamente proseguire dopo il PNRR, con politiche di lungo termine che possano colmare un divario, formativo e lavorativo, che è veramente molto ampio e che purtroppo corre il serio rischio di aggravarsi ulteriormente.

- **Gli inverni futuri e il PNRR**

Il cardinale Matteo Zuppi, in occasione del Consiglio Episcopale permanente della Cei, che si è svolto a Matera lo scorso settembre, ha voluto indicare le sfide che dovremo affrontare, ovvero gli “inverni” futuri che già si intravedono. In particolare, ha parlato di “**inverno ambientale**”, racchiudendo in questo la crisi energetica, la fragilità del territorio, ricordando la recente alluvione delle Marche. E ancora, ha parlato di “**inverno sociale**”, con l’aumento della povertà, l’elevato rischio di esclusione sociale, la difficoltà di accesso alle cure; di “**inverno dei divari territoriali**”, che oltre a quello Nord-Sud, vede lo spopolamento delle aree interne, e la progressiva emarginazione di chi ci abita.

Infine, ha indicato “**l’inverno della denatalità**”, di un Paese che invecchia e vede diminuire la popolazione e aumentare le difficoltà delle famiglie, troppo spesso lasciate sole, e “**l’inverno educativo**” che riguarda non solo gli scarsi investimenti nell’edilizia scolastica, ma soprattutto la sfiducia nei confronti della cultura, di quella competenza necessaria per interpretare i segni della storia.

Per queste importanti sfide è indispensabile una progettualità di ampio respiro, avendo, allo stesso tempo, lo “sguardo dal basso” che consente di riconoscere le fatiche dei più poveri e lo “sguardo lungo” che consente di guardare al futuro con speranza per realizzare un mondo migliore, per i giovani e con i giovani.

È una chiave di lettura profonda che restituisce senso alla politica, facendone, però, emergere tutta l’inadeguatezza, legata troppo spesso alla ricerca di un ritorno nel breve periodo, ma anche ad una Pubblica amministrazione in molti casi inefficiente e sottodimensionata, poco pagata, e non più abituata a programmare lo sviluppo.

Il PNRR risente in alcuni casi di questa mancanza di visione, in altri casi invece è riuscito a imprimere una direzione certa e di lunga durata ai diversi interventi e vedremo che questo è accaduto laddove è intervenuta proprio la partecipazione dal basso, dove la politica e la pubblica amministrazione si sono aperte all’ascolto.

Lo vediamo proprio riprendendo in esame le politiche rivolte all’inverno demografico, con una breve analisi delle politiche per la popolazione anziana, prima, e di quelle per i giovani, dopo.

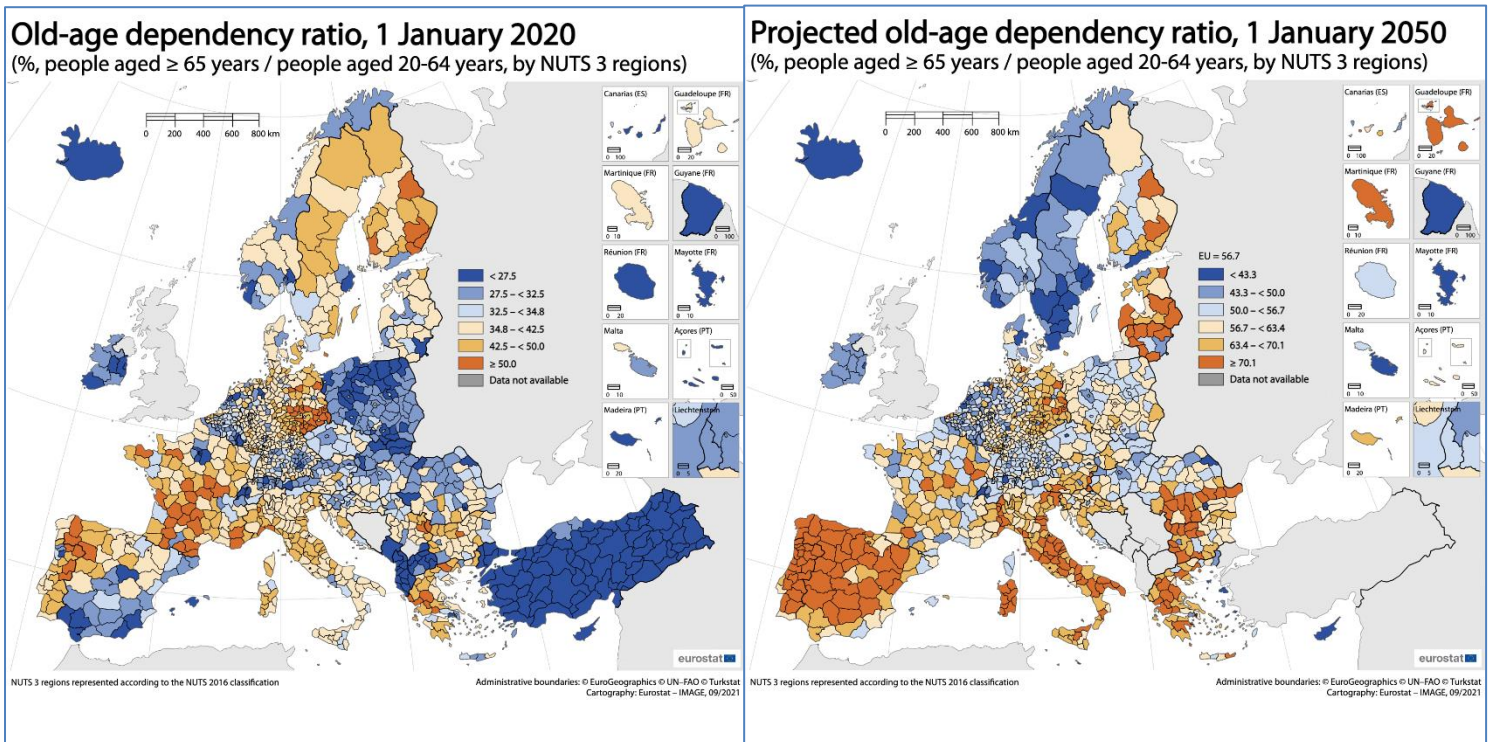
POLITICHE IN FAVORE DELLE PERSONE ANZIANE. L’indice di dipendenza degli anziani (rapporto tra popolazione over 65 e popolazione in età attiva 15-64 anni) è aumentato molto negli ultimi 20 anni anche nell’UE. Al 1° gennaio 2020, dati Eurostat, il rapporto, media UE, era pari a 34,8 e le stime al 2050 indicano che l’indice dovrebbe arrivare a 56,7.

L’Italia, assieme a Grecia e Spagna, registra nelle proiezioni al 2050 le variazioni più significative, mentre **è evidente la situazione di gran lunga più favorevole per la Francia** che mostra importanti segnali di miglioramento, a riprova del fatto che le politiche francesi a sostegno della natalità e delle giovani coppie stanno andando nella giusta direzione. La Francia, infatti, è uno dei Paesi che spende di più per famiglia e infanzia in UE: nel 2018 il 2,2 % del suo Pil, contro una media europea dell’1,7% e un dato italiano dell’1%.

Secondo gli ultimi dati messi a disposizione da Eurostat, nel 2019 il tasso di fertilità in Francia (1,86 contro 1,27 dell’Italia) è il più alto di tutta l’UE, e questo sin dal

2012, segno di una **continuità delle politiche a sostegno non solo della natalità ma molto più ampie e trasversali a sostegno della genitorialità**: lotta alla povertà familiare, conciliazione lavoro - figli, un sistema completo di servizi di assistenza all'infanzia, soluzioni abitative favorevoli alle famiglie.

La visione di lungo periodo è riuscita in Francia ad innescare fiducia nei giovani genitori che sanno di poter contare su un sostegno che li accompagnerà nel tempo.



E in Italia? L'elevato indice di dipendenza potrà comportare serie conseguenze sul mercato del lavoro e sulla sostenibilità del sistema di welfare che si renderà necessario, in considerazione dei bisogni crescenti di una popolazione destinata a diventare molto anziana. L'impatto del rischio di perdita di autonomia, infatti, di una platea sempre più numerosa di anziani rischia di diventare una vera bomba sociale, con l'evidente possibilità di non riuscire più ad assicurare dignità e cura agli anziani fragili (nel 2019, dati Istat, sono circa 3,8 milioni gli anziani con riduzione grave dell'autonomia).

In prospettiva, il sistema di welfare sociale andrà ripensato completamente. L'aumento degli anziani, in particolare della fascia più fragile degli over 75, che arriverà a 12 milioni nel 2050, ci porterà a fare i conti con l'aumento delle problematiche legate all'autosufficienza e, al tempo stesso, la riduzione della componente giovane renderà non più praticabile il sistema di welfare informale, quello cioè fondato sulle relazioni familiari.

Il PNRR ha recepito questa sfida prevedendo la realizzazione di una riforma delle politiche degli anziani, e indica che si dovrà trattare di un intervento organico, riguardante l'insieme degli interventi – sociali e sanitari – **superando l'attuale frammentazione.**

Questo, grazie soprattutto al lavoro delle 52 organizzazioni che, riunite nel “Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza”, hanno **richiesto l’introduzione della riforma nel PNRR** ed elaborato una **proposta per introdurre il Sistema Nazionale Assistenza Anziani in Italia**. Il lavoro ha portato all’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il 10 ottobre scorso, dello schema di legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane, anche in attuazione delle missioni 5 e 6 del PNRR in materia di assistenza agli anziani non autosufficienti.

In particolare, è prevista **una nuova governance** con l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del **Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA)**, che avrà il compito di promuovere il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali in favore delle persone anziane, con particolare riguardo alle politiche per la presa in carico delle fragilità e della non autosufficienza. Inoltre, il Governo dovrà provvedere alla definizione del Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNAA), con il compito di procedere alla programmazione integrata, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi dei diversi soggetti pubblici responsabili (Stato, Regioni, Comuni).

Tale provvedimento è un esempio di positivo lavoro comune, che guarda alla totalità del fenomeno mettendo in primo piano il coordinamento delle misure, affrontandone i molteplici aspetti ed arricchendo il campo d’azione, fino a prevedere di rispondere al disagio “anche attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, di nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane, da realizzarsi, secondo *criteri di mobilità e accessibilità sostenibili, nell’ambito di case, case-famiglia, gruppi famiglia, gruppi appartamento e condomini solidali, aperti ai familiari, ai volontari e ai prestatori esterni di servizi sanitari, sociali e sociosanitari integrativi*”.

Cambia la prospettiva, si ritrova forza in una governance unitaria che coordina un ampio ventaglio di azioni, fino ad arrivare a vedere in questa condizione anche un possibile opportunità, con l’ideazione di nuovi prodotti e servizi innovativi e portatori di nuove tecnologie, di modalità di assistenza diverse da quelle fino ad oggi attuate, e con la possibilità di nuove professionalità per i giovani che potranno trasformarsi in nuove occupazioni o nuove idee imprenditoriali.

LE POLITICHE GIOVANILI. *L’Osservatorio Politiche Giovanili*, curato dalla Fondazione Bruno Visentini, denuncia, da diversi anni, l’intensità del divario generazionale misurato dal grado di difficoltà che un giovane deve affrontare per raggiungere le principali tappe di una vita autonoma e di realizzazione personale e professionale.

Le politiche giovanili, nel nostro paese che invecchia, hanno di rado ricevuto attenzione prioritaria e risorse adeguate e purtroppo, nel PNRR si è scelto di **non enucleare le politiche per il contrasto al divario delle giovani generazioni ma ci si è limitati a prevedere una generica “priorità trasversale”**.

Inserire il “pilastro giovani” nel PNRR, avrebbe dato una maggiore unitarietà ad una strategia per il recupero delle disuguaglianze generazionali, evidenziate e ampliate dalla pandemia.

Nel PNRR, secondo l’analisi del IV Rapporto 2021 della Fondazione Bruno Visentini “Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza, le misure definibili generazionali” dirette ai giovani “under 35” sono rilevate in varie

missioni (1, 2, 4 e 5) per un importo di poco meno di 4 miliardi di euro (2% del totale) e disarticolate tra loro. A queste si aggiungono quelle “potenzialmente generazionali” che possono esplicare effetti positivi sulle fasce giovanili, pur non essendo a queste direttamente rivolte e valgono circa 5,5 miliardi.

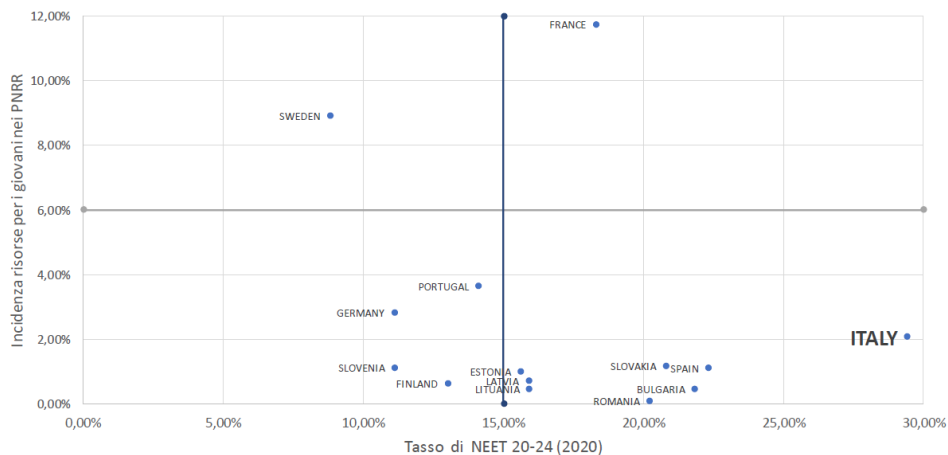
La tipologia di misure e il totale per i giovani



Fonte: *Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza*, IV Rapporto 2021, Luiss University Press (in stampa)

Lo Studio contiene anche un’analisi comparata delle risorse stanziare con la condizione giovanile (tasso di NEET 20-24 anni) nei vari paesi. L’Italia, pur essendo il Paese con il più alto tasso di NEET, vede le misure generazionali pesare solo il 2% del totale delle risorse stanziare nel PNRR, diversamente la Francia è il paese che ha dedicato il più alto tasso delle risorse del suo PNRR ai giovani (12%), partendo da una condizione giovanile migliore.

Rapporto incidenza misure generazionali e tasso di NEET



Fonte: *Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza*, IV Rapporto 2021, Luiss University Press (in stampa)

Eppure, il programma NextGenerationEU, da cui è scaturito il Recovery and Resilience Facility, aveva l’obiettivo di “riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, e la scelta di non riconoscere all’interno una Missione specifica per i giovani contrasta veramente con le indicazioni del NGEU di affrontare la questione giovanile con una precisa strategia a medio e lungo termine, mettendo a sistema tutte le azioni che impattano sui giovani.

Riguardo proprio all'impatto, nel giugno 2021 il Ministro per le Politiche Giovanili ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE).

A luglio scorso, il Comitato ha elaborato le Linee Guida per la valutazione dell'*impatto generazionale* delle politiche pubbliche introdotte con DM del Ministro per le politiche giovanili, indicando come riferimento la fascia di età tra i 14 e i 34 anni, nelle quali si esplicitano le modalità di analisi delle politiche ed è evidenziato il meccanismo per riconoscere le misure generazionali e quelle potenzialmente tali.

Come evidenziato dalla Ministra Dadone: *“questo rappresenta un grande salto di qualità nell'impostazione delle politiche giovanili: i giovani sono messi al centro delle politiche del Governo attraverso strumenti e indicatori in grado di misurare e quindi coordinare le dinamiche di breve medio e lungo periodo che li riguardano direttamente”*.

il Covige, dunque, permette di monitorare tutte le misure e offrirà dati e informazioni utili a una più efficace azione di governo, e questo, in qualche modo potrà portare ad un coordinamento delle politiche giovanili e dei soggetti coinvolti, supportando un metodo di lavoro partecipativo.

C'è bisogno di politiche lungimiranti, e il PNRR deve essere, quindi, l'occasione per dare a temi strategici il giusto sguardo che deve essere ampio e trasversale, cercando, nella complessità dei fenomeni e delle azioni, di ritrovare una unitarietà di intenti che la governance pubblica è andata perdendo.

Serve ancora tanto lavoro per dare radici salde al futuro.

5. Quale mercato?

5.1. Le infrastrutture

Le infrastrutture rappresentano un ambito cruciale per favorire una crescita sostenibile, affrontare le sfide imposte dal cambiamento climatico e raggiungere gli obiettivi definiti a livello globale ed europeo.

A tal fine è necessario programmare, progettare e realizzare le infrastrutture in modo da massimizzare il loro impatto positivo sulla sostenibilità, non solo ambientale, ma anche sociale ed economica, secondo un approccio integrato e su un orizzonte di lungo periodo che prosegua la strada avviata con il PNRR.

Con questo obiettivo l'Allegato al DEF 2022 **"Dieci anni per trasformare l'Italia"** individua **infrastrutture prioritarie per 279,4 miliardi di euro** di cui 209 miliardi già disponibili e 70,4 da reperire, pari al 25% del costo totale.

Tali investimenti riguardano strade e autostrade (83,5 miliardi), ferrovie e nodi urbani (147,4 miliardi), porti (10,1 miliardi), aeroporti (3,2 miliardi), trasporto rapido di massa nelle città metropolitane (32,6 miliardi) e ciclovie (2,6 miliardi).

ALLEGATO AL DEF 2022: INVESTIMENTI PRIORITARI NEI PROSSIMI 10 ANNI - mld €

Modalità	Costo	Risorse assegnate	Fabbisogno residuo
Strade e autostrade	83,5	63,2	20,3
Ferrovie con nodi urbani	147,4	104,0	43,4
porti	10,1	9,2	0,9
Aeroporti	3,2	3,2	0,0
Trasporto rapido di massa nelle città metropolitane	32,6	28,8	3,8
Ciclovie	2,6	0,6	2,0
TOTALE	279,4	209,0	70,4

Fonte: Allegato al DEF 2022 - "Dieci anni per trasformare l'Italia"

Gli investimenti ferroviari sono finalizzati al potenziamento delle linee a lunga percorrenza, all'integrazione e al potenziamento delle linee regionali, nonché al forte sviluppo del traffico merci, anche al fine di ridurre le emissioni di gas climalteranti e delle sostanze inquinanti, in un'ottica di interconnessione con i porti, gli aeroporti e gli interporti, e di integrazione con le altre modalità di trasporto (auto, mobilità dolce, ecc.).

Gli investimenti sulla rete stradale e autostradale sono finalizzati alla messa in sicurezza, al potenziamento tecnologico e digitale, e alla valorizzazione del patrimonio esistente anche nell'ottica della transizione ecologica, alla riduzione dell'incidentalità, al decongestionamento delle tratte metropolitane, extraurbane e autostradali, all'integrazione della rete disponibile con quella dedicata alla mobilità ciclistica.

Anche i porti e il sistema logistico sono destinatari di ingenti investimenti, finalizzati al potenziamento delle infrastrutture portuali e retroportuali, alla loro trasformazione in senso ecologico, all'interconnessione ferroviaria, in linea con i piani sviluppati con la collaborazione delle autorità portuali e delle organizzazioni

del settore. Analogamente, gli investimenti destinati alla mobilità urbana sostenibile e allo sviluppo della ciclabilità urbana e turistica sono finalizzati ad un significativo rafforzamento del trasporto pubblico locale, al rinnovo del materiale rotabile in senso ecologico e ad accompagnare i cambiamenti nelle preferenze e nelle abitudini delle persone a favore delle diverse forme di mobilità dolce.

La realizzazione di tale programmazione produrrà nei prossimi anni un aumento dell'accessibilità sul territorio nazionale con conseguente riduzione delle disuguaglianze.

In particolare, secondo alcuni dati MIMS⁴, la realizzazione della programmazione ferroviaria prevista porterebbe a una **riduzione del tempo medio (ponderato) di viaggio di circa il 17% e una riduzione della disuguaglianza territoriale in termini di accessibilità ferroviaria del 38%**.

Al centro delle politiche infrastrutturali dei prossimi anni è sicuramente il tema della **resilienza delle infrastrutture che impone un vero e proprio cambio di paradigma nella gestione e manutenzione delle opere pubbliche**.

La crisi climatica impone di valutare la capacità di un'opera di rispondere al meglio anche a shock imprevedibili.

Il MIMS a gennaio 2022 con il rapporto "Cambiamenti climatici infrastrutture e mobilità" ha sistematizzato i potenziali impatti dei cambiamenti climatici sulle infrastrutture del Paese. Si pensi, ad esempio, alle conseguenze sulla fruibilità di un'opera infrastrutturale causate dal deterioramento del manto stradale o dei binari ferroviari determinati da ondate di caldo anomali, o da frane e inondazioni.

Impatti dei cambiamenti climatici sulle infrastrutture di trasporto terrestre		
Pericolo climatico	Strade	Ferrovie
Ondate di calore	- Deterioramento del manto stradale - Danni a ponti e viadotti legati all'espansione termica	- Deformazione dei binari causata dalla dilatazione termica - Limitazioni delle velocità di percorrenza e/o interruzioni di servizio - Eccessivo surriscaldamento dei materiali rotabili - Malfunzionamento delle componenti di segnalamento e di telecomunicazione - Danni a ponti e viadotti legati all'espansione termica)
Ondate di freddo	- Deterioramento del manto stradale	- Danneggiamento di vari componenti infrastruttura ferroviaria (es. sistemi di segnalamento)
Siccità	- Deterioramento del manto stradale - Danni strutturali alla sede stradale	- Danni strutturali alla sede stradale (fenomeni di subsidenza)
Incendi	- Danni causati dall'esposizione al fuoco e alte temperature	- Danni causati dall'esposizione al fuoco e alte temperature
Esondazioni fluviali e costiere	- Deterioramento manto stradale - Danni strutturali causati dall'impatto diretto, in particolare ponti e viadotti	- Danni strutturali causati dall'impatto diretto, in particolare ponti e viadotti - Allagamento sede ferroviaria
Tempeste di vento	- Possibile ostruzione sede stradale causa caduta alberi - Danni strutturali causati dall'impatto con detriti	- Possibile ostruzione sede stradale causa caduta alberi - Maggiore sollecitazione rete elettrica
Frane	- Possibile ostruzione sede stradale - Danni strutturali causati movimento di massa	- Possibile ostruzione sede stradale causa caduta alberi - Danni strutturali causati dall'impatto con detriti

⁴ "Mobilità e logistica sostenibili" (MIMS – ottobre 2022).

La maggiore rischiosità delle infrastrutture, unita al normale deterioramento delle strutture, rende necessario individuare metodi e procedure per aumentarne la resilienza attraverso una loro **manutenzione sistematica, di tipo industriale, per tutto il ciclo di vita dell'opera**.

In questo processo diventa strategico il **monitoraggio delle infrastrutture** al fine di innalzare il livello della sicurezza delle strutture e dell'utenza e ottimizzare i costi di gestione e i tempi d'intervento.

L'impiego di tecnologie digitali innovative, come sensori e droni, può aumentare l'efficacia dei controlli perché consente di effettuare verifiche in continuità e di comprendere per tempo dove e come intervenire prima che l'opera subisca danni più consistenti scongiurando eventi dannosi, da ogni punto di vista per la collettività.

Non mancano, in questo senso, esempi virtuosi come il programma SHM (Structural Health Monitoring) realizzato da Anas che prevede la messa a punto di un sistema integrato di censimento, classificazione e gestione dei rischi e di monitoraggio dinamico delle infrastrutture.

5.2. La rigenerazione urbana

Per traghettare il futuro delle costruzioni è fondamentale conoscere e capire le evoluzioni del mercato, i bisogni della collettività, le esigenze territoriali.

Il "presente" già individua delle parole chiave che saranno l'oggetto del "futuro" e che guideranno le scelte a cui le nostre imprese dovranno orientarsi: qualità, connessione, green, efficientamento energetico, sostenibilità, socialità.

Temi che in modo diverso sono contenuti nelle misure previste nel PNRR e che dal 2026 vedranno l'inizio del loro effettivo cammino accompagnate (si auspica) da riforme in grado di produrre degli effettivi positivi per l'economia e per il comparto.

In questa logica, la rigenerazione urbana è da considerare il tema "guida" che ricomprende in sé tutte quelle parole chiave.

L'approccio su cui le imprese saranno chiamate a lavorare sarà caratterizzato da una forte e inevitabile interazione delle questioni urbanistiche con quelle sociali ed ambientali.

La sfida che ci attende è quella di passare da un mercato orientato alla logica "di costruttori di edifici" a quello di "costruttori di risposte per le comunità".

Le imprese di costruzione saranno chiamate a muoversi su una domanda di prodotto più esigente, non più focalizzata su progetti standardizzati ma su livelli di performance più articolati e orientati, non solo sulle caratteristiche degli edifici, ma del contesto locale.

In questa logica sempre di più sarà necessario creare sinergie tra gli interventi privati e quelli pubblici, nell'ottica di agevolare la rigenerazione di intere parti di città, di reti, infrastrutture e dotazioni urbanistiche.

Il partenariato pubblico e privato sarà la modalità che maggiormente risponderà a questa necessità e le risorse del PNRR saranno l'elemento catalizzatore che potrà

creare i presupposti affinché si arrivi a regolare questa “contaminazione” pubblico e privato, necessaria per aumentare l’efficacia e l’efficienza degli interventi.

Obiettivi pubblici ed interessi privati dovranno sempre di più “dialogare”, attraverso un metodo integrato, multidisciplinare, collaborativo, nell’ambito di nuovi strumenti finalizzati proprio ad agevolare e renderne facilmente operativo l’incontro.

I processi pianificatori di molte città saranno, infatti, alle prese di un ripensamento totale del “disordine” spesso causato dalla cosiddetta edilizia spontanea (poi condonata) o da modelli di approvazione dei processi costruttivi a scala di edificio senza una concreta attenzione alle reti di collegamento, alle infrastrutture etc..

Questo “disordine” deve essere alla base dello sviluppo di un processo di costruzione “multistakeholder” che intercetti, mappi gli interessi coinvolti e trasformi le esigenze in progetti strategici, evolutivi.

Le imprese dovranno, quindi, acquisire la capacità di identificare i bisogni partendo anche da nuove modalità di acquisizione delle informazioni.

Nella fase prodromica di definizione degli obiettivi strategici per la rigenerazione urbana, si andrà sempre di più a consolidare la necessità di promuovere l’ascolto, la condivisione degli interessi coinvolti.

Sotto questo profilo assumerà sempre più valore la partecipazione, con il coinvolgimento di una platea variegata, che pone a confronto enti no-profit, investitori, imprese, proprietari di aree e cittadini identificati entro un target urbano, per sviluppare e investire su nuovi modelli di sviluppo e che dovrà essere il canale anche per moderare le diverse esigenze e comporre le eventuali conflittualità (che spesso frenano l’attuazione degli interventi).

Nell’ambito di tale prospettiva sarà importante anche lavorare a soluzioni che possano valutare l’efficacia di tutte le potenzialità di un luogo, incentivando ad esempio gli usi temporanei come modo innovativo di approcciare alla progettazione sperimentando gli usi prima delle trasformazioni.

Per far sì che il mercato della rigenerazione urbana sia poi capace di coinvolgere ogni tipo di struttura e articolazione di impresa, sarà, inoltre, necessario un livello di condivisione di “know –how” tra le imprese, anche attraverso lo strumento delle reti di impresa o di altre approcci di condivisione.

Sempre di più bisognerà allargare le prospettive anche interne per promuovere nuove figure professionali che sappiano adottare al modello puramente tecnico, architettonico, un modello “manageriale” in grado di percepire i nuovi bisogni.

Il modello di mercato che si immagina è quello di una rigenerazione urbana connessa al “marketing territoriale”, inteso in un’accezione diversa da quella attuale di promozione e vocazione di un territorio, ma arricchendola della percezione delle sue esigenze, dei suoi bisogni diffusi.

Un “marketing rigenerativo”, dove il prodotto edilizio, il prodotto città-comunità viene costruito con la capacità di anticipare le evoluzioni e i bisogni nel tempo.

Partenariato pubblico e privato, approccio “multistakeholder” con regole chiare e tempi certi di chiusura, visione di “marketing rigenerativo” alla base delle politiche di sviluppo urbano: è il nuovo mercato dove far crescere le imprese di costruzione.

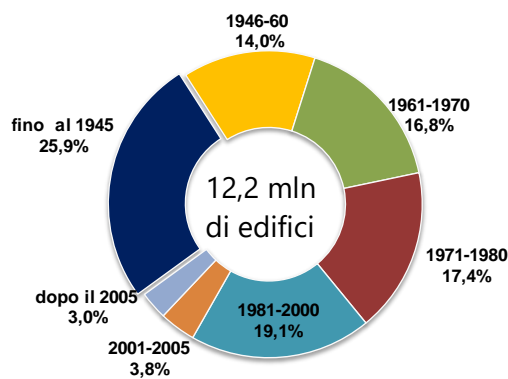
5.3. Il recupero del patrimonio immobiliare

Lo stock abitativo italiano è costituito da 12,2 milioni di edifici (per 31,2 milioni di abitazioni), dei quali, oltre il 70%, è stato costruito prima del 1981, precedentemente la piena operatività delle norme antisismiche ('74) ed energetiche ('76) e dei relativi decreti attuativi emanati negli anni successivi.

Il patrimonio residenziale esistente è stato in buona parte edificato negli anni della ricostruzione e del boom edilizio; espansione quest'ultima che ha coinvolto con particolare intensità le attuali periferie. Quasi la metà degli edifici esistenti è stato, infatti, costruito tra il 1946 ed il 1981.

Tale patrimonio ha, dunque, ormai abbondantemente superato, in media, i 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione.

COMPOSIZIONE % PER EPOCA DI COSTRUZIONE



Elaborazione Ance su dati Censimento Istat 2011

All'edilizia sono associabili ampie quote di consumi di energia nelle fasi di utilizzo degli edifici (per il riscaldamento, il raffrescamento e la produzione di acqua calda sanitaria). Dall'ultimo report ENEA risulta che **i consumi energetici relativi al settore residenziale rappresentano in Italia il 45% dei consumi totali di energia** che, in termini di emissioni dirette di CO₂, pesano per circa il 17,5%.

- **L'impatto sull'ambiente**

L'ANCE ha calcolato che l'efficientamento energetico degli edifici e la sostituzione degli impianti potrebbero portare ad un risparmio di circa 184mila tonnellate di CO₂ all'anno.

- **La sicurezza del territorio**

Accanto al problema dell'efficienza energetica emerge come altro tema di rilievo quello della sicurezza del territorio, soprattutto, con riferimento al rischio sismico.

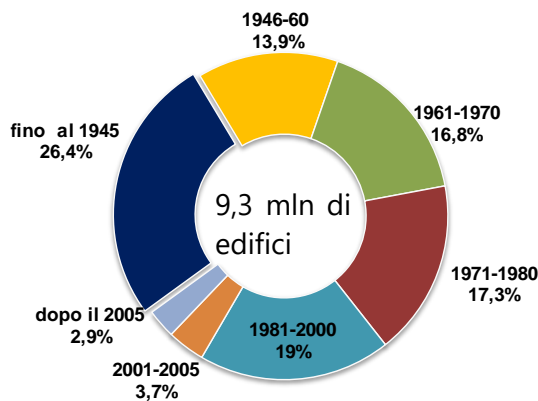
In Italia, le **aree classificate a maggior rischio sismico** (zone 1,2,3, secondo la Classificazione sismica della Protezione Civile 2015) **coprono ben l'85% della superficie nazionale** (quasi 260mila mq) e interessano il 70% dei comuni (circa 5.800).

In queste aree, **vive l'80% della popolazione italiana** (47 milioni di persone), per un totale di 19 milioni di famiglie e si trovano complessivamente circa 11 milioni di edifici, pari ai tre quarti dell'intero stock immobiliare del Paese.

9,3 milioni sono gli immobili residenziali presenti nelle zone a rischio sismico 1, 2 e 3, largamente concentrati in zona 2 (4,3 milioni) e in zona 3 (4,1 milioni). Si tratta di un patrimonio molto vecchio: il 74,4% degli edifici residenziali è stato costruito prima del 1981. Pertanto, quasi 7 milioni di immobili sono stati edificati prima della piena operatività della normativa anti-sismica per nuove costruzioni del 1974 e dei relativi decreti attuativi emanati negli anni successivi. Di questi, 700mila edifici abitativi si trovano in zona 1, 3,2 milioni in zona 2 e 3,1 milioni in zona 3.

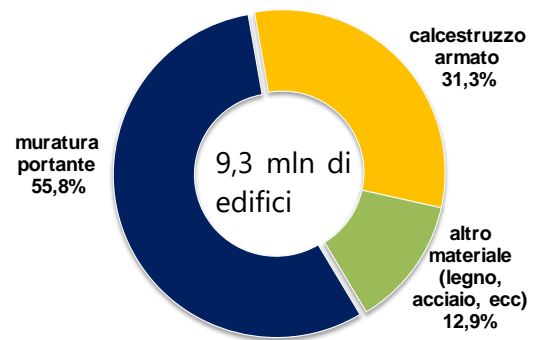
Con riferimento alla tipologia di struttura edilizia, prevale la muratura portante (il 55,8% del totale).

STOCK EDILIZIO RESIDENZIALE
Composizione % per epoca di costruzione



Elaborazione Ance su dati Censimento Istat 2011

STOCK EDILIZIO RESIDENZIALE
Composizione % per struttura portante



Elaborazione Ance su dati Censimento Istat 2011

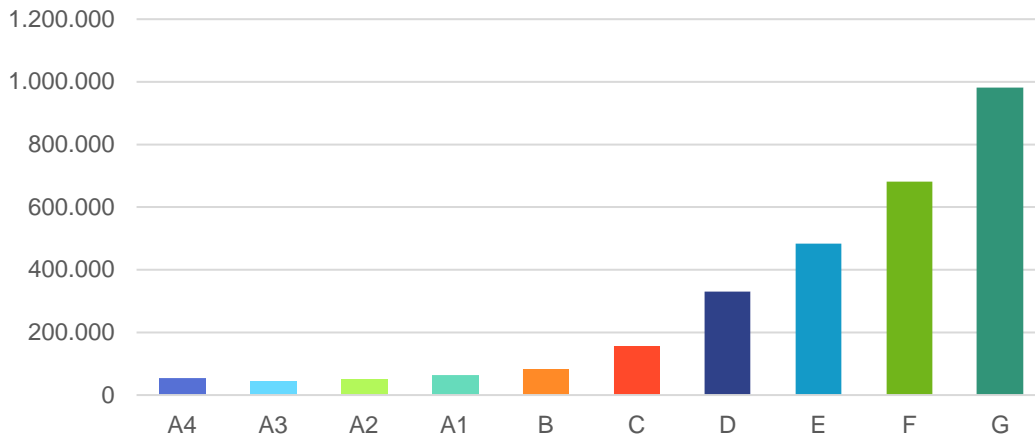
L'ANCE, in collaborazione con l'Oice, ha stimato, a livello nazionale, un costo riferibile ad opere strutturali di miglioramento sismico su edilizia residenziale di circa 105 miliardi di euro.

- **...il punto di arrivo: i target ambientali europei di riduzione delle emissioni condivisi dall'Italia**

I target ambientali di riduzione delle emissioni di CO2 fissati in Europa e che l'Italia ha condiviso, che stabiliscono per gli edifici una riduzione del 55% delle emissioni di CO2 al 2030 e la decarbonizzazione al 2050. Ciò comporta l'esecuzione di interventi di riqualificazione energetica su un vasto parco immobiliare caratterizzato da elevati consumi per riscaldamento e raffrescamento.

I dati parlano chiaro. ENEA ha calcolato la distribuzione nelle diverse classi degli APE (Attestato di Prestazione Energetica) inseriti nelle banche dati regionali: la maggioranza rientra nelle 2 classi energetiche peggiori.

Numero di APE suddiviso per classi energetiche



Fonte: ENEA su dati SIAPE

I piani europei **Green deal**, **Renovation wave**, **Fit for 55** e **REPower EU**, oltre a fissare la riduzione di emissione di CO₂ e quella dell'uso di combustibili fossili, **indicano gli incentivi economici e fiscali quale strumento indispensabile per sostenere la domanda di tali interventi** con particolare attenzione ai soggetti in condizione di "povertà energetica".

Gli stessi piani europei pongono attenzione anche alla **sicurezza strutturale degli edifici**. In un paese sismico come l'Italia, con un parco immobiliare così datato, è una necessità improcrastinabile e sarebbe positivo programmare la realizzazione congiunta di interventi energetici e strutturali.

Da questi macro obiettivi ne discendono altri, non meno strategici per la politica economica e sociale del paese.

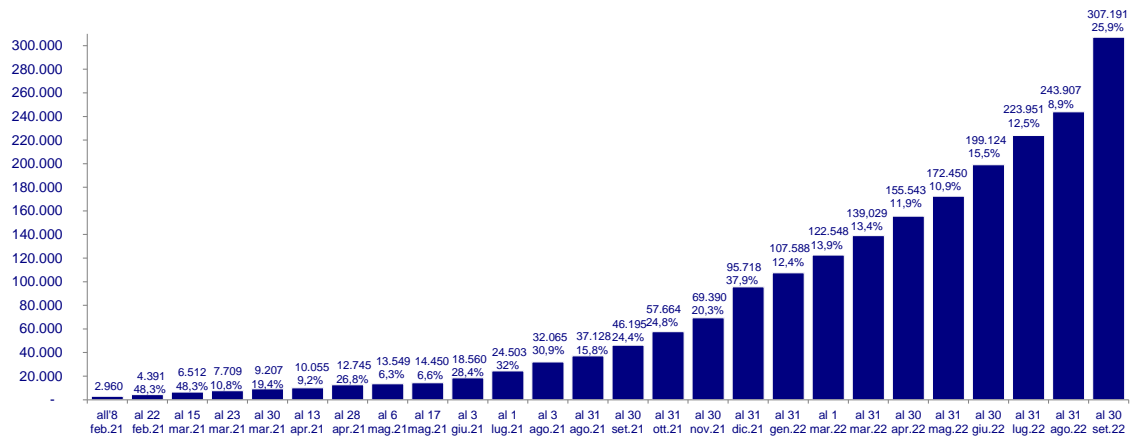
In primis, **le recenti dinamiche del costo delle fonti energetiche** hanno aggravato l'urgenza di ridurre il costo dei bisogni energetici delle case. La riqualificazione energetica delle abitazioni, infatti, è in grado di imprimere una netta riduzione del costo per il riscaldamento e/o il raffrescamento. Di fronte al vasto fenomeno della povertà energetica di moltissime famiglie italiane, una sensibile riduzione del costo del riscaldamento costituisce una misura di aiuto economico altamente strategico.

Su questo tema, il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), approvato dal Governo, recepisce gli obiettivi energetici ed emissivi fissati dall'Europa.

Secondo il Ministero della Transizione ecologica, questo significa attuare azioni concrete a partire da parco immobiliare nazionale: ogni anno quasi **25.000.000 m²** (equivalenti a circa **200.000 edifici**) dovrebbero essere sottoposti ad una riqualificazione energetica profonda.

Un impegno estremamente sfidante, soprattutto considerando il risultato conseguito grazie al Superbonus 110% in termini di incremento degli interventi sui condomini: **in due anni oltre 35.000 condomini rispetto ai 1.443 realizzati con i bonus ordinari nei 7 anni precedenti**.

La progressione esponenziale degli interventi di efficientamento energetico col Superbonus 110%



E', quindi, necessario prevedere una prosecuzione degli strumenti di incentivazione per la riqualificazione del patrimonio immobiliare italiano, anche superando lo strumento del Superbonus 110%, incentivi che tengano debitamente conto dell'obiettivo energetico che si è posto l'Italia e delle scadenze temporali, dei bisogni dei cittadini e dei loro "vincoli di spesa" e, naturalmente, della sostenibilità della misura per la finanza pubblica.

6. Quali imprese?

6.1. Dimensione e Patrimonializzazione

La lunga e profonda crisi settoriale degli anni '10 e la pandemia del 2020 hanno indebolito la struttura finanziaria ed economica delle imprese di costruzioni.

Una **leva finanziaria** elevata, da sempre caratteristica intrinseca del ciclo produttivo delle costruzioni, negli ultimi anni ha subito un ulteriore forte e pericoloso incremento, dovuto a diverse ragioni.

Da una parte, l'esigenza di coprire le perdite degli anni di crisi ha intaccato il patrimonio aziendale; dall'altra, proprio nel momento in cui il settore stava rialzando la testa, è intervenuta l'esigenza immediata di coprire con nuovo debito i costi dovuti alle chiusure del lockdown e dalla diminuzione del fatturato.

L'aspetto positivo delle misure varate nel corso della crisi pandemica è stata la possibilità per molte imprese di **rinegoziare il debito**, grazie all'intervento straordinario del Fondo PMI: tra il 2020 e il 2021, molte aziende, infatti, sono riuscite ad allungare le scadenze del debito. Questo spostamento in avanti ha permesso di arginare sensibilmente un tallone d'Achille che affligge le costruzioni, ossia finanziare parte delle attività non immediatamente liquidabili, con debito a breve termine.

In più, avendo compiuto queste operazioni di ristrutturazione nel periodo in cui i tassi erano al minimo storico, è lecito attendersi che molte aziende del settore siano coperte dal rischio imminente di aumento dei tassi d'interesse.

- **Le imprese edili del dopo-PNRR dovranno aumentare il livello e la qualità, della patrimonializzazione.**

Negli ultimi anni, infatti, le regole europee del settore bancario, ispirate alla gestione prudentiale degli attivi, hanno imposto agli istituti di credito attente analisi sulla struttura economica, patrimoniale e finanziaria dei soggetti richiedenti. La disponibilità al finanziamento appare, in questo modo, fortemente compromessa, soprattutto per quelle imprese che non possono dimostrare indicatori privi di rischio.

La valutazione dei fondamentali economici di un'impresa diventerà sempre più centrale nella capacità di beneficiare della leva finanziaria.

La debolezza patrimoniale delle imprese di costruzioni, che, come detto, è stata una caratteristica del settore, non sarà più sopportabile per i rigidi criteri di selezione degli impieghi delle banche.

Per ricostituire il capitale eroso negli anni e per adeguarlo ai nuovi standard bancari, sono necessari strumenti che permettano alle imprese di svilupparsi attraverso l'investimento.

Per le imprese più piccole, esiste uno strumento⁵ molto interessante, che già permette alle imprese di usufruire, nell'immediato, di risorse fresche per investire e, nei sette anni successivi, di pianificare un aumento di capitale attraverso il

⁵ L'art. 21 del DI 34/2019 prevede un contributo in conto interessi da parte del Mise a valere sul finanziamento necessario per sostenere un progetto di investimento. Tale contributo è erogato a condizione che i soci si impegnino a sottoscrivere, e versare, in più quote, un aumento di capitale sociale, in corrispondenza delle scadenze del piano di ammortamento del finanziamento.

reinvestimento delle risorse generate dall'impiego del capitale investito. Un meccanismo molto semplice ma estremamente efficace per le imprese di dimensioni più limitate, che si trovano alle prese con scarsa liquidità e bassissima marginalità.

Per le realtà aziendali di media dimensione, con fatturato compreso tra i 10 e i 50 milioni di euro sarebbe, invece, necessario immaginare la creazione di un fondo, che potrebbe essere compartecipato da **investitori professionali** (Cassa Depositi e Prestiti, fondi di private equity, istituti bancari, casse di previdenza, fondazioni bancarie, ecc. Un simile strumento aiuterebbe ad avviare, non solo aumenti di capitale, ma anche di riconvertire il debito in capitale e procedere alla tanto auspicata diversificazione delle fonti, ossia, per esempio, l'emissione di titoli obbligazionari.

Ma un aumento della capitalizzazione non è sufficiente per un debito ingente che, per essere considerato sostenibile dalle banche, ha bisogno di una struttura finanziaria solida, caratterizzata da un **flusso di ricavi costante nel tempo e di un'adeguata marginalità**, due requisiti che finora sono mancati alle imprese.

Negli ultimi 15 anni, il settore bancario si è allontanato dall'edilizia, anche perché le costruzioni sono state considerate, per definizione, rischiose: se nel 2007 venivano destinati agli investimenti in costruzioni oltre 52 miliardi di euro, il 2021 si è chiuso con appena 15 miliardi di euro, un calo che supera il 71%.

Le banche, e tutti gli enti collegati, faticano a “leggere” bilanci che presentano forti oscillazioni di fatturato tra un anno all'altro, margini molto ridotti, strutture di costo sbilanciate tra costi fissi e variabili.

- **Nel prossimo futuro, le imprese di costruzioni dovranno stabilizzare l'andamento del fatturato negli anni.** Per questo è necessario spostare l'attività, quanto prima, verso business che consentano un flusso quanto più costante di ricavi: per esempio, contratti di manutenzione o di facility management permette all'impresa di poter contare su entrate certe per un arco di tempo medio lungo. Un fattore che certamente può avere un impatto positivo sui sistemi di calcolo dei rating delle banche.

Anche il miglioramento dei margini giocherà un ruolo importante per rendere il settore attrattivo per un investitore: oggi la marginalità sul capitale investito (ROI) e sul capitale proprio (ROE) presenta valori contenuti e inferiori agli altri settori.

- **Migliorare la produttività degli input sarà un imperativo per ogni impresa attiva domani:** per esempio, l'organizzazione del lavoro deve essere orientata al risultato, e su questo un ruolo strategico può essere giocato dalla formazione continua, non solo delle maestranze, ma anche del management. Ma, considerato anche il basso livello di immobilizzazioni che da sempre caratterizza il settore, le aziende devono iniziare a programmare investimenti in macchinari ad elevata tecnologia, in metodi di progettazione e realizzazione all'avanguardia (BIM), tutte attività in grado di introdurre efficienza in tutte le fasi realizzative in modo da creare spazi per la riduzione del costo unitario per unità di prodotto.

Si tratta di un processo di crescita aziendale che deve trovare forza in un rinnovato **rapporto tra banche e imprese.**

La banca, infatti, si sta finalmente rendendo conto che è fondamentale aggiornare la sua modalità di calcolo del rischio di controparte.

- **I rating bancari dovranno tenere conto delle capacità industriali delle imprese**

Nei mercati della riqualificazione sismica ed energetica degli immobili, le banche valuteranno l'esperienza accumulata dall'impresa in interventi analoghi e la capacità di offrire soluzioni al passo con le migliori tecnologie. Questo perché in tal modo di minimizzeranno i rischi di controparte, per un più sicuro accesso agli incentivi, che dovranno, comunque, sostenere questi mercati.

- **Le imprese, a partire dal 2027, non dovranno essere necessariamente piccole o grandi**

Nel futuro (come oggi, d'altronde), non esiste una formula della dimensione d'impresa valida per tutti. **La dimensione è una caratteristica funzionale che deve essere di volta in volta tarata sul mercato di riferimento** sul quale l'impresa ha deciso di operare.

6.2. La qualificazione delle imprese di costruzioni

“Una, nessuna, centomila..”: il tessuto imprenditoriale delle imprese italiane di costruzioni è estremamente frammentato. Delle circa 500 mila imprese operanti in Italia, secondo Istat, ben 314 mila (63,1%) ha un unico addetto, assumendo una forma oggettivamente diversa da quella imprenditoriale. Pur considerando solo le imprese con più di un dipendente, l'88% di esse ha meno di 10 addetti, mentre solo il 12% ha dimensioni maggiori.

Transizione verde, digitalizzazione, uso delle nuove tecnologie sono sfide che riguardano tutte le imprese, non solo le più grandi. Anche le piccole realtà che operano nel mercato privato delle costruzioni devono saper affrontare il cambiamento per poter radicare la propria presenza su un mercato sempre più esigente, trasparente e competitivo.

Una sfida che deve costituire uno stimolo alla crescita, un'opportunità di investimento e di ritorni, ma che deve essere però incoraggiata con strumenti che facilitino l'incontro tra domanda e offerta, in una logica di **innovazione di valore**.

Anche nel mercato privato, quindi, la qualificazione delle imprese di costruzioni rappresenta un passaggio imprescindibile per rispondere alla crescente domanda di qualità e responsabilità rivolta a tutti i settori industriali.

Proprio al fine di garantire la concorrenza e una sana competizione tra operatori è necessario continuare nella direzione di quanto previsto dalla recente disposizione normativa (articolo 10-bis DL 21/2022) che ha introdotto la necessità della qualificazione SOA per le imprese che effettuano tutti quei lavori (se di importo superiore a 516.000 euro) che usufruiscono di risorse pubbliche.

Aumentare il numero di imprese qualificate significa offrire una maggiore partecipazione a un programma di importanza strategica per il nostro Paese.

La spinta a una sempre maggiore qualificazione coinvolge anche il mercato dei lavori pubblici, nel quale la condizione di impresa qualificata è già discriminante.

Sotto tale profilo, occorre rivedere il sistema di qualificazione SOA che, come noto, attraverso il rilascio di un attestato, consente agli operatori economici la partecipazione alle gare e la successiva esecuzione di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro.

Più precisamente, secondo l'ANCE, occorre far leva sull'Incremento Convenzionale Premiante (ICP), calcolato nel corso del processo di attestazione da parte della SOA, che agisce come un moltiplicatore sui requisiti di base della qualificazione, elevando la cifra di affari in lavori, l'importo dei lavori certificati e dei requisiti economici di costo del personale e delle attrezzature dell'impresa.

Ciò ha fin ora accentuato la logica del mero fatturato, su cui è costruita l'attuale qualificazione, sebbene questa non appaia pienamente dimostrativa della capacità intrinseca dell'impresa di eseguire un lavoro.

Proprio per tale motivo, nella nuova configurazione dell'ICP, ipotizzata dall'ANCE, sono stati considerati ulteriori aspetti dell'operatore economico che - espressi in indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili - rappresentano elementi primari e significativi dell'affidabilità dell'impresa.

In particolare, i dieci possibili indici quali-quantitativi su cui valutare l'operatore economico sono: a) la consistenza del patrimonio netto; b) l'indice di liquidità; c) l'indice di economicità; d) l'incidenza costo del personale operaio; e) l'incidenza costo per personale tecnico e amministrativo; f) l'incidenza del costo per attrezzatura tecnica; g) la vita aziendale; h) le certificazioni; i) lo staff tecnico; l) l'oscillazione rispetto al tasso della tariffa INAIL).

6.3. Criteri ESG – Ambiente, Sociale, Governance

*“Vi è un consenso generale sulla necessità di migliorare la qualità, la comparabilità e la disponibilità dei dati non finanziari. Le metriche più diffuse sono i cosiddetti punteggi **ESG**, che hanno lo scopo di valutare la capacità di un'azienda di affrontare le sfide ambientali, sociali e di governance⁶”*

- **La “finanza sostenibile” nel Piano d’Azione europeo⁷**

Gli eventi climatici, sempre più spesso estremi, la pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno dato una spinta decisiva all'Unione europea per accelerare la ridefinizione dell'attuale modello di sviluppo economico, attraverso l'attuazione di un Piano d'Azione per finanziare la crescita sostenibile⁸ che potesse garantire investimenti in grado di realizzare una **crescita duratura con una visione di medio-lungo periodo**.

In questa strategia, il sistema finanziario assume un ruolo centrale nella trasformazione dell'economia reale perché inizia ad orientare gli investimenti e le performance dei sistemi produttivi verso un'economia a basse emissioni di carbonio e in grado di assicurare benessere, inclusione sociale, riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e dell'ambiente.

⁶ Banca d'Italia – “Long-term investing and sustainable finance: challenges and perspectives” - Paolo Angelini - Workshop ‘Long-term investors’ trends: theory and practice’ – Roma - 11 July 2022

⁷ Assolombarda – “Linee guida per l'applicazione della Tassonomia in azienda - La classificazione Ue delle attività ecosostenibili come bussola verso la transizione ecologica - Luglio 2022

⁸ Commissione Europea – “Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile” - COM(2018) 97 final - 8.3.2018

In questo contesto, le Istituzioni europee stanno concentrando i propri sforzi per sviluppare un processo di regolamentazione della finanza sostenibile⁹ coerente e omogeneo, finalizzato a garantire regole comuni e un approccio organico, nonché a creare canali di finanziamento dedicati alle imprese che possano realmente dimostrare di essere sostenibili.

Il pilastro alla base di questo processo è la **tassonomia**, lo strumento che ha come fine principale la creazione di un “linguaggio” uniforme a livello europeo, in modo che sia chiaro a tutti (Istituzioni finanziarie, imprese, enti pubblici) cosa si intenda per **investimento sostenibile**. Ma l’obiettivo è anche quello di dare gli strumenti per applicare la tassonomia nel contesto aziendale, di far comprendere alle diverse imprese il loro posizionamento rispetto ai criteri minimi richiesti (e quali strategie implementare per colmarli), di rendere possibile l’accesso a canali di finanziamento dedicati.

- **Cosa sono i criteri ESG**

Con ESG si intende rappresentare e soprattutto misurare (e in futuro certificare) la capacità delle aziende di calibrare e gestire il proprio impatto in termini **ambientali, sociali e di governance**.

I criteri ESG non sono altro che un insieme di indicatori che permette di misurare il **grado di sostenibilità di un’impresa nel suo complesso sul medio-lungo periodo**. Questi criteri, nati nel 2006 sulla base dei ‘Principles for Responsible Investments’ dell’Onu, rappresentano oggi una proxy dell’impegno delle imprese ad approcciarsi alla transizione ecologica¹⁰.

Ambiente	Sociale	Governance
<p>La sostenibilità ambientale di prodotti e processi è finalizzata a ridurre le emissioni in atmosfera generate dalla attività di business (per esempio, attraverso il ricorso a energie rinnovabili e/o interventi di efficienza energetica), e incentivando processi industriali che permettano un impiego più efficiente delle risorse che hanno a disposizione (per esempio, riducendo gli scarti e i rifiuti in produzione, e favorendo il mantenimento dei materiali in uso)</p>	<p>si concretizza, ad esempio, nella qualità dell’ambiente di lavoro e della catena di fornitura; nello sviluppo delle risorse umane; nell’attenzione alla parità di genere, alla diversità e all’inclusione; nel farsi carico della responsabilità sociale d’impresa in senso ampio.</p>	<p>La governance d’impresa è indispensabile per realizzare gli obiettivi di sostenibilità nonché per creare valore nel tempo. Una buona governance pone l’attenzione sulle pratiche di governo societario, è attenta alle politiche di retribuzione dei manager, alla composizione del consiglio di amministrazione, alle procedure di controllo, ai comportamenti dei vertici e dell’impresa in termini di rispetto delle leggi e della deontologia. Il modello di governance ideale, quello in cui i poteri esecutivo, governativo e di controllo sono bilanciati ed effettivamente separati, rappresenta non solo l’impegno a creare una struttura di regole e strategie che guidino l’impresa in una direzione ben precisa, ma è anche fondamentale per adottare e implementare una serie di nuovi e buoni approcci industriali</p>

⁹ Finanza Sostenibile: definita nel piano d’Azione come il processo che prende in considerazione i fattori ambientali, sociali e di governance (“Environment, Social, Governance, i cosiddetti Fattori “ESG”) nell’assunzione delle decisioni di investimento, per contribuire da un lato alla crescita sostenibile e, dall’altro, a rafforzare la stabilità finanziaria.

¹⁰ Mario Fontanella Pisa; Andrea Urbinati – “La scoperta del clima e dell’economia circolare” - Economy- N. 48 Luglio-Agosto 2022

In questo modo, si estende il concetto di sostenibilità “tradizionale” di una impresa rappresentato dalla sostenibilità economica e dalla capacità di generare nuovo valore per gli investitori, al concetto di sostenibilità verso la società e verso l’ambiente e dalla capacità di generare un valore per l’ambiente e per la società.

Rispettare le tre dimensioni ESG corrisponda spesso a un costo che deve essere sostenuto dall’impresa; ma la mancata implementazione degli stessi criteri nei processi di reporting significa essere meno resilienti sul mercato e aumentare conseguentemente il rischio d’impresa.

- **Perché la rischiosità degli investimenti sostenibili è minore**

Il Governatore della Banca d’Italia¹¹ ha sintetizzato molto efficacemente i caratteri distintivi degli **investimenti sostenibili**: sulla base di diversi studi analizzati dalla Banca Centrale, emerge che “questo tipo di investimenti portano a rendimenti corretti per il rischio spesso superiori a quelli ottenuti con i modelli finanziari tradizionali”.

Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che l’approccio tradizionale al rischio-rendimento utilizza serie storiche, che lo rendono retrospettivo. La valutazione della sostenibilità, invece, implica una visione lungimirante di lungo periodo, che potrebbe aiutare a mitigare il “breve termine” (che spesso guida gli investimenti finanziari).

Inoltre, il Governatore sottolinea che “le buone pratiche ESG¹² sembrano fornire alle imprese un **vantaggio competitivo derivante dall’innovazione, contribuendo a ridurre i rischi operativi, legali e di reputazione** e portando a un’allocazione delle risorse più efficiente, in quanto le risorse possono essere spostate dalla gestione del rischio alle attività produttive. Ciò riduce il costo del capitale e migliora la performance del mercato”.

Riassumendo, i **vantaggi degli investimenti sostenibili**:

- Attese di **rendimento di lungo periodo** più stabili e quantitativamente più elevate
- Maggiore contenimento dei rischi anche nei periodi di forte volatilità
- Più elevata diversificazione del portafoglio

¹¹ Banca d’Italia - COP 26 Launch “Returns – identifying the opportunity in the transition to net zero” - Ignazio Visco - Londra, 27 February 2020

¹² Il Governatore Visco, nella conferenza di Londra del 2020 (vedi nota 6) si sofferma sui problemi legati ai punteggi ESG: “Oggi non esistono regole accettate a livello globale per la divulgazione dei dati ESG da parte delle singole imprese, né standard di revisione concordati per verificare i dati riportati. Inoltre, esistono difficoltà intrinseche nel decidere quali indicatori siano rilevanti per l’assegnazione di un punteggio ESG (come valutare, ad esempio, la componente “sociale” del punteggio), soprattutto se confrontati con gli aggregati finanziari, dove gli indicatori più importanti, come ricavi, costi, utili e flussi di cassa, sono tutti elementi verificabili e ampiamente disponibili. I fornitori di punteggi ESG si basano in larga misura sulla divulgazione volontaria da parte delle aziende e su metodologie soggettive per selezionare, valutare e ponderare i singoli indicatori. Ciò aumenta la natura arbitraria dei punteggi. Di conseguenza, i punteggi ESG delle singole imprese differiscono notevolmente da un’agenzia di rating all’altra se confrontati, ad esempio, con i rating del *credito*”. Questo problema continua a persistere, dal momento che la disclosure da parte degli Istituti bancari nei confronti del mercato ancora non appare sufficiente.

• **Una possibile declinazione dell’approccio ESG nelle costruzioni**

Un possibile schema di valutazione della sostenibilità delle imprese di costruzioni potrebbe contemplare la valutazione dei seguenti aspetti.

Sostenibilità sociale	Sostenibilità ambientale	Sostenibilità governance
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicurezza ▪ Salute e promozione di stili di vita sani ▪ Prevenzione di situazioni lesive dei diritti della persona ▪ Applicazione contratto collettivo edilizia ▪ Libertà sindacale e negoziati collettivi ▪ Clima aziendale ▪ Politiche rivolte alla conciliazione lavoro-famiglia ▪ Progetti di welfare aziendale ▪ Misure per la riduzione del Gender Gap ▪ Formazione ▪ Partecipazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controllo e riduzione dell’uso di energia ▪ Aumento dell’uso di energia da rinnovabili ▪ Controllo per la riduzione dell’uso dell’acqua ▪ Riciclo e trattamento dei rifiuti ▪ Riduzione dell’emissioni in atmosfera ▪ Riutilizzo di materie prime ▪ Plastic free ▪ Utilizzo di mezzi di trasporto e mezzi d’opera meno inquinanti ▪ Condivisione di beni e servizi con possesso temporaneo, (abitazione, trasporti, ospitalità, spazi di laboratori, uffici, asili) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reporting delle performance di sostenibilità (Bilancio di sostenibilità) ▪ Codice etico ▪ Rating di legalità ▪ Sicurezza 231 ▪ certificazioni <ul style="list-style-type: none"> ✓ SA 8000 Responsabilità sociale ✓ Iso 14001 Gestione ambientale ✓ Iso 37001 Gestione anticorruzione ✓ Iso 9001 gestione della qualità ✓ Ohsas 18001 gestione della sicurezza

6.4. Tecnologie e produttività

Siamo nell’epoca in cui i dati rappresentano il principale prodotto di mercato e in ogni categoria di business la competitività è sempre più legata alle capacità di gestirli. Nel settore edile un esempio concreto è rappresentato dai tre pilastri strategici della Commissione Europea per la digitalizzazione delle costruzioni: processo BIM, digitalizzazione delle procedure di rilascio dei titoli edilizi (E-permit) e registro elettronico dei fabbricati (Digital Building Log Book). Sono progetti accumulati dal processo di “dematerializzazione” dei dati fisici per alimentare specifiche attività: progettazione, costruzione o manutenzione.

Alle imprese, sempre più sarà richiesto di definire un’adeguata **visione per ridisegnare i processi aziendali e dotarsi di nuove capacità operative** sconosciute fino a pochi anni fa. L’aspetto strategico sarà quello di essere in grado di gestire i dati, inteso come: acquisirli, leggerli, utilizzarli, integrarli e proteggerli.

Non è un’attività limitata alla collaborazione con gli altri attori del processo edilizio, ma impatta direttamente sulla valutazione e ottimizzazione dei processi interni. Con la rivoluzione 4.0 il mercato offre diverse soluzioni per il monitoraggio dell’attività sul campo e non, rendendo possibile la registrazione di tempi e livelli di utilizzo delle risorse (umane e strumentali). Sarà avvantaggiato chi riuscirà a collezionare i dati giusti, avvalendosi di strumenti ERP, e interpretarli con il proprio know-how fatto di tradizione e spirito di innovazione.

6.5. Lavoro e formazione

Come già osservato negli ultimi mesi, a fronte di un andamento molto positivo del settore, appare evidente l'impegno delle parti sociali dell'edilizia, profuso nell'ambito della contrattazione collettiva, per incrementare gli investimenti in formazione e sicurezza, nonché per favorire l'occupazione dei giovani, nell'ottica di implementare la professionalità dei lavoratori e la qualificazione delle imprese.

La formazione professionale riveste – e sempre di più assumerà in futuro – carattere prioritario per il settore edile, poiché rappresenta un valore aggiunto per il percorso professionale dei lavoratori, favorendone la necessaria mobilità; risulta, inoltre, determinante per assicurare la specializzazione richiesta dal mercato in profondo e continuo cambiamento, garantendo la sicurezza sul lavoro e potenziando la competitività dell'impresa.

Il settore delle costruzioni vanta un sistema bilaterale strutturato, costituito da quasi 300 enti paritetici presenti su tutto il territorio nazionale, di cui più di 100 dedicati alla formazione degli operatori, il cui ruolo è fondamentale nel supportare imprese e lavoratori in termini di formazione e sicurezza. La capacità di resilienza del settore delle costruzioni è affidato anche all'utilizzo efficiente di tali strutture.

Secondo i dati del **Rapporto Formedil di attività 2022**, negli ultimi dieci anni (2012-2021 sono stati erogati dalle Scuole edili/Enti unificati 133.599 corsi, per 3.065.100 ore formative, per 1.513.081 allievi, di cui 259.231 stranieri.

Solo nell'anno 2021:

- i corsi effettuati sono stati in totale 15.773 (+ 22,8% rispetto al 2020);
- le ore di formazione sono state 297.568 (+23,7% rispetto al 2020);
- gli allievi formati sono stati 157.880 (137.196 operai, 17.466 tecnici, 3.218 rappresentanze) (+10,2% rispetto al 2020);
- le risorse impegnate circa 87 milioni di euro (nel 2020 circa 72 milioni di euro);
- le visite in cantiere dei Cpt sono state 32.170 (+21,1% rispetto al 2020);
- i finanziamenti sono stati pari a 89.083 milioni di euro (importo più alto ricevuto dal 2017, anno d'inizio dell'Osservatorio congiunto) (+21,3% rispetto al 2020).

Con riferimento nello specifico all'attività formativa destinata alla categoria degli operai, in particolare, nel 2021, rispetto al 2020, si rileva:

- un +26,2% per i corsi di formazione professionale disoccupati;
- un +5,3% per i corsi di formazione professionale occupati (continua);
- un +40,9% per i corsi per la sicurezza/adempimenti;
- un +13,9% per i corsi di aggiornamento per obbligo di legge.

In ordine alla ripartizione territoriale, l'attività formativa nel 2021 registra:

- nel Nord Ovest 4.867 corsi per 44.213 allievi;

- nel Nord Est 4.332 corsi per 45.557 allievi;
- al Centro 4.082 corsi per 38.272 allievi;
- al Sud 2.492 corsi per 29.838 allievi.

In merito all'osservazione delle dinamiche occupazionali recenti, mentre nei registri delle Casse edili tra 2018 e 2021 si contano 57mila lavoratori in più, pari ad un +20,7% di incremento, con riferimento all'intero comparto il bilancio è di 85mila dipendenti in più, pari ad un incremento del 10,1%. In questa fase di ripresa settoriale, quindi, la "fuga" dal contratto edile sembra scongiurata, alla fine del 2021 i lavoratori iscritti in Cassa sono di nuovo giunti a rappresentare il 35,7% dell'occupazione dipendente complessiva rilevata dall'ISTAT.

In un mercato che conta sui risultati produttivi del settore delle costruzioni, l'andamento crescente dei livelli occupazionali si scontra con la **crescente difficoltà nel reperire personale**, soprattutto specializzato: un fenomeno che rischia di rallentare la piena realizzabilità del PNRR e ridurre la produzione potenziale del settore per gli anni a venire.

Secondo le previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia per il quinquennio 2022-2026, dall'ultimo Rapporto Excelsior (giugno 2022), per la filiera delle costruzioni e infrastrutture emerge la stima di un'expansion demand di lavoratori in totale di 123.500 unità, per un tasso medio annuo stimato del +1,3%, e una replacement demand pari in totale a 170.400 unità. Il rallentamento della crescita dell'expansion rispetto alle previsioni precedenti riflette l'elevata crescita dei prezzi delle materie prime e la scarsa disponibilità di molti materiali che hanno fortemente impattato sullo sviluppo ulteriore del settore.

Per il periodo 2022-2026, considerando complessivamente le domande di expansion e replacement, per la filiera delle costruzioni e infrastrutture si stima un fabbisogno occupazionale totale di 294mila unità, per un tasso medio annuo del 3,2% (di poco inferiore a quello del totale economia pari al 3,4%).

Per quanto attiene al fabbisogno per professioni, il report rileva, in particolare, che per gli operai specializzati e artigiani si stima un totale di 479.100 unità, per un tasso di fabbisogno medio annuo del 12%. Tra le professioni specialistiche, il tasso di fabbisogno medio annuo, tra i più elevati, è per gli ingegneri, stimato al 4,7% (per un ammontare, in valore assoluto, di oltre 65mila occupati nel quinquennio).

Tra gli operai specializzati, le professioni che saranno maggiormente richieste, soprattutto dalla filiera delle costruzioni e infrastrutture, risultano i conduttori di macchine movimento terra, sollevamento e maneggio dei materiali, con un tasso di fabbisogno medio annuo nel quinquennio del 4,5%. Il ruolo della filiera emerge anche nel fabbisogno di artigiani e operai specializzati delle costruzioni e nel mantenimento di strutture edili (3,7%), addetti alle rifiniture delle costruzioni (3,4%) e addetti dell'industria estrattiva e nella manutenzione degli edifici (3,6%).

Quanto emerge dalle stime previsionali sui fabbisogni occupazionali dimostra che è **necessario intercettare e sostenere la ripresa economica con interventi finalizzati a ridurre il disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro, implementando politiche attive e formazione**. Al riguardo risulta

essenziale una stretta alleanza tra sistema pubblico e privato, la collaborazione tra gli enti bilaterali del settore e i centri per l'impiego, per i quali è fondamentale implementarne l'attività, nonché l'adozione di specifici bandi finalizzati a sostenere la formazione dei lavoratori presso il sistema formativo edile.

Negli ultimi anni, inoltre, lo scenario economico è stato ridefinito da profondi cambiamenti che hanno interessato anche il mondo delle costruzioni, sempre più orientato sul tema della sostenibilità, al centro della riconfigurazione dei processi produttivi e dei percorsi formativi.

Favorire la formazione continua e la riconversione professionale dei lavoratori, e conseguentemente l'occupabilità, sono fattori chiave per rispondere alle trasformazioni del mercato, incrementare la produttività e sopperire alla forte carenza di manodopera che si registra nel settore.

Al fine di ottimizzare il matching tra domanda e offerta di lavoro in relazione agli specifici fabbisogni di risorse umane delle imprese è altrettanto rilevante favorire l'orientamento dei giovani.

Dagli ultimi dati Unioncamere emerge che tra le professioni con maggior difficoltà media per le imprese di reperimento di giovani risulta un 67% per le figure di operai specializzati nell'edilizia e nella manutenzione degli edifici.

È fondamentale quindi porre in essere azioni mirate in tal senso, poiché nonostante l'occupazione in edilizia costituisca un'opportunità di lavoro regolare e di qualità, sostenuta da una contrattazione collettiva che contempla previsioni di valore per una buona occupazione, in termini di formazione, sicurezza, assistenza sanitaria e welfare nel suo complesso, il settore risulta ancora poco attrattivo ed è fondamentale intervenire per aumentarne l'appeal.

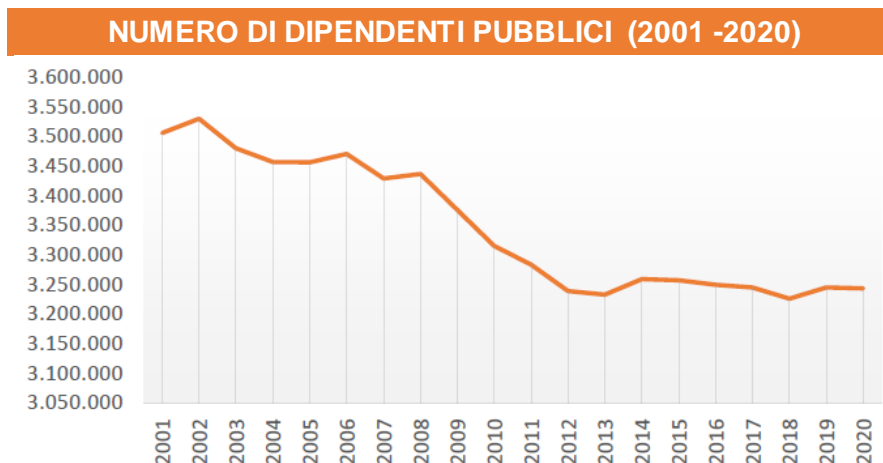
Nel merito, ANCE Giovani, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione ed il Formedil, e con il supporto della Luiss Business School, ha definito e sta realizzando un progetto sperimentale per l'orientamento degli studenti nelle scuole medie.

Il progetto pilota interessa, al momento, le province di Bari – Bergamo – Brescia – Brindisi – Cremona – Genova – Milano – Napoli – Padova e Torino, individuate anche alla luce di esperienze similari in tal senso, e contempla, con il sostegno delle Associazioni del sistema, interventi di orientamento realizzati dai Giovani imprenditori ANCE, con affiancamento dei tecnici degli Enti bilaterali territoriali, nell'ambito degli Istituti scolastici di riferimento, inclusivi di visite/attività laboratoriali nelle Scuole edili e nei cantieri aziendali, al fine di sensibilizzare i ragazzi delle classi terze medie sulle opportunità formative e lavorative concernenti il settore dell'edilizia, alla luce dei fabbisogni di cui necessita il settore.

7. Quale Pubblica Amministrazione?

7.1. Un esercito disarmato

Il PNRR si è inserito in un **contesto di forte indebolimento della capacità amministrativa della PA**. I dati del Ministero dell'economia evidenziano una progressiva **diminuzione dei dipendenti pubblici negli ultimi vent'anni, ridottisi complessivamente del 7%**. L'Italia, infatti, rispetto ad altri Paesi Europei presenta, in proporzione, meno dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione.

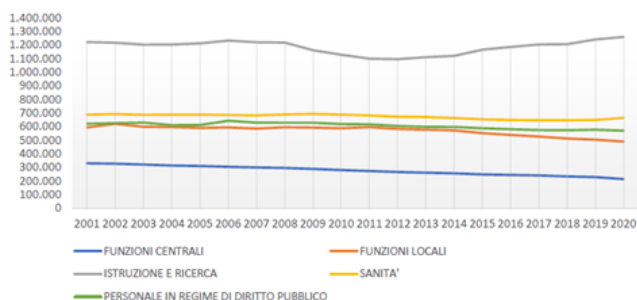


Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Il trend in diminuzione è il risultato di politiche di contenimento dei nuovi ingressi finalizzate a controllare la spesa pubblica per il personale, dopo la crisi finanziaria del 2008, **dalla limitazione del turnover si è passati ad una sostanziale blocco**, che ha permesso non solo una rapida diminuzione di unità di personale, ma anche una contrazione della spesa pubblica per stipendi di 1,8 miliardi di Euro in dieci anni tra il 2008 e il 2018 (Fonte: Eurostat). Una lieve ripresa e la conseguente inversione del trend sono registrabili a partire dal 2019, anno in cui è stato sbloccato il turnover al 100% (DL 34/2019).

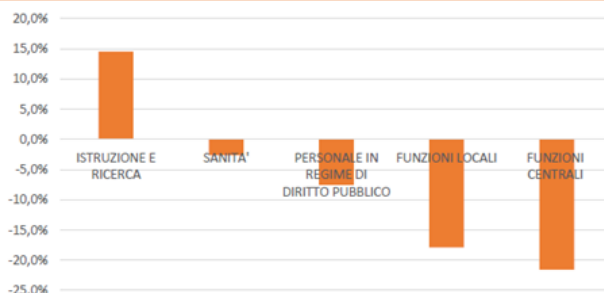
I dati aggregati per comparto (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione, Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico), mostrano un andamento differenziato nel numero dei dipendenti, che **penalizza, soprattutto, il comparto relativo alle Funzioni Centrali e Locali**. Tale fenomeno è particolarmente evidente nel periodo tra il 2011 e il 2020.

OCCUPAZIONE PER SETTORE (2001-2020)



Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

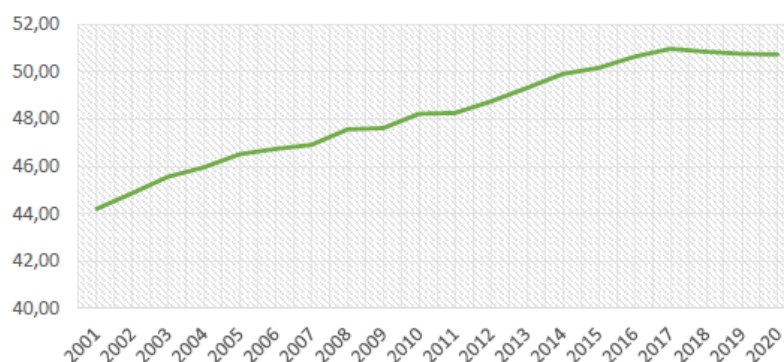
VARIAZIONI % IN RELAZIONE AL COMPARTO (2011-2020)



Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Il blocco del turnover e il conseguente limitato accesso ai giovani hanno determinato un **invecchiamento dei dipendenti pubblici**. **L'età media dal 2001 al 2020 è costantemente aumentata, passando da 44,2 anni nel 2001 a 50,74 anni nel 2020.**

ETÀ MEDIA (2001 - 2020)

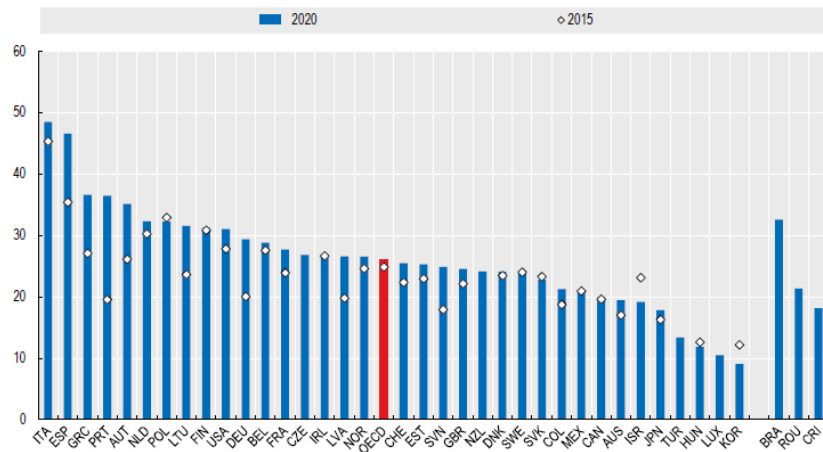


Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

Solo a partire dal 2018 si assiste ad un appiattimento della curva, che coincide con lo **sblocco del turnover** e con l'adozione di "**Quota cento**", che ha previsto un'agevolazione della fuoriuscita, comportando la cessazione del rapporto di lavoro per la componente più anziana.

Nonostante ciò nel 2020, l'Italia, rispetto agli altri paesi europei, era il paese con il più alto tasso di dipendenti ultracinquantacinquenni nel comparto delle Funzioni Centrali.

PERCENTUALE DI DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DI ETÀ PARI O SUPERIORE A 55 ANNI (2020 - 2015)



Fonte: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments

Uno studio condotto dal Think-Tank Tortuga e riportato su Econopoly (Sole24Ore) il 22 Febbraio 2021, ha effettuato una stima dei pensionamenti attesi nella PA nei prossimi anni, ipotizzando pensionamenti per vecchiaia a 67 anni sulla base dei dati INPS sui contratti a tempo indeterminato nel settore pubblico.

Tale esercizio porta a stimare nei prossimi dieci anni, nel settore pubblico, oltre un milione di pensionamenti, corrispondente a quasi un terzo dei dipendenti pubblici attuali. Di questi il 40% avverrebbe nella scuola, e un 20% sia nelle amministrazioni locali che nel sistema sanitario.

Solo per assicurare un turnover al 100% del personale in uscita per pensionamento, sarebbero necessari concorsi pubblici per l'assunzione annua di almeno 100mila per i prossimi dieci anni, dato che fino ad oggi ha raramente superato le 80 mila assunzioni annue, causa anche una scarsa capacità organizzativa dei concorsi e la mole di ricorsi alla giustizia amministrativa, forte causa di ritardi e rallentamenti.

I dati illustrati spiegano bene il depotenziamento della capacità di investimento da parte della PA che ha spinto il Governo a prevedere nel PNRR un importante programma di investimenti e riforme finalizzate da un lato a costruire la capacità amministrativa per la realizzazione dello stesso Piano europeo, dall'altro lato realizzare una riforma strutturale della pubblica amministrazione.

Il PNRR, nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella Pa", sono stati messi in campo 11,15 miliardi articolati su quattro assi principali:

- **Accesso**, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- **Buona amministrazione**, per semplificare norme e procedure;
- **Competenze**, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;

- **Digitalizzazione**, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

La riforma della PA passa necessariamente attraverso l’inserimento nella PA di nuove competenze. Il PNRR dovrà, quindi, avviare un processo che comporterà una progressiva riduzione delle figure amministrative generiche a favore, per esempio, di esperti del digitale, di e-procurement, di transizione verde, di project management. Le nuove assunzioni, infatti, non consisteranno nella sostituzione di vecchie figure con altre identiche, ma guarderanno al futuro, alle nuove competenze che devono sostenere la trasformazione della Pa prevista dal PNRR.

In particolare, **occorre definire nuovi profili professionali superando il “mansionismo”**, inteso come l’attribuzione al personale di compiti definiti e standardizzati, che diventano un limite all’azione amministrativa.

Rispetto all’obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa per realizzare il PNRR, il governo Draghi ha già adottato alcune misure per reclutare nuovo personale, come l’assunzione per tre anni di 1.000 esperti e l’impiego temporaneo di 2.800 tecnici per rafforzare le amministrazioni pubbliche del Sud.

Si tratta di misure che al momento risultano poco efficaci rispetto all’obiettivo di un potenziamento della capacità amministrativa, anche perché hanno riscontrato alcuni problemi. In particolare, come riportato nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, del 5 ottobre 2022, nel caso dell’assunzione temporanea dei 2.800 tecnici le procedure concorsuali hanno selezionato un numero di candidati idonei insufficienti e, in molti casi, la proposta di assunzione non è stata accettata da parte dei vincitori.

7.2. La creazione di “valore pubblico”

Nella logica rigenerativa del mercato privato del futuro, la pubblica amministrazione assume un ruolo fondamentale e deve diventare il soggetto attivo che crea «valore pubblico», migliorando la qualità della vita dei cittadini e delle imprese.

Il PNRR ha previsto molte misure per efficientare l’apparato pubblico e il 2027 dovrà restituirci una pubblica amministrazione più “formata” e più “organizzata”.

La pubblica amministrazione dovrà adottare sempre di più modelli amministrativi “condivisi e collaborativi”, capaci di adattarsi ai bisogni di una società in rapida evoluzione.

Gli uffici tecnici degli “sportelli unici”, deputati al rilascio dei relativi permessi, dovranno essere sempre più orientati alla digitalizzazione e informatizzazione delle pratiche, attraverso modelli “virtuali”, ed essere il risultato finale di un processo con tempi giusti e certi che, per gli interventi a maggior scala urbana, deve trovare la sua condivisione a “monte” nei processi partecipativi.

Sotto questo profilo la pubblica amministrazione svolge un ruolo decisivo di “aggregatore” di interessi che porti ad un costante “dialogo partecipativo”.

Grazie alle nuove competenze acquisite (tramite l’attuazione delle misure previste dal PNRR), le amministrazioni dovranno dotarsi di uffici deputati alla ricerca e all’evoluzione dei bisogni, con strumenti capaci di intercettare le diverse esigenze.

Alcune esperienze sono state già anche avviate in alcune realtà, come Bologna, con l'ufficio immaginazione civica, oppure Ravenna, con il sistema partecipativo che ha messo in atto un modo innovativo di coinvolgere imprese, investitori, proprietari etc. per la realizzazione della Darsena.

In tutti questi casi l'elemento che ne emerge è quello di una pubblica amministrazione sempre più "alleata" "partecipativa" "flessibile".

7.3. La qualificazione delle stazioni appaltanti

ANCE ritiene che la disciplina sulla qualificazione delle stazioni appaltanti sia un elemento essenziale al fine di razionalizzare ed efficientare le procedure di spesa, anche nell'ottica di una piena attuazione del PNRR.

Al riguardo, l'ANAC ha recentemente approvato le Linee guida recanti "attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici" (delibera n. 441/2022).

Le linee guida sono finalizzate ad attestare la capacità "di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro".

La qualificazione sarà necessaria per tutte le acquisizioni di importo pari o superiore a alle soglie previste per gli affidamenti diretti e per l'effettuazione di ordini non a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza (ad es. non richiede alcuna qualificazione l'utilizzo di Consip) o dai soggetti aggregatori (tra queste sono qualificate di diritto le centrali di committenza regionali).

Ciò premesso, stando a quanto emerge dalla Delibera nonché dall'applicazione del simulatore reso disponibile dalla stessa Autorità, l'accesso alla qualificazione da parte delle stazioni appaltanti appare piuttosto ampia. Inoltre, si riscontra la presenza di numerosi soggetti qualificati "di diritto", ai che, pertanto, non devono dimostrare il possesso dei requisiti previsti.

In tal modo, però, si corre il rischio di ridimensionare l'obiettivo primario, da sempre auspicato da ANCE, di garantire che, all'uso crescente della discrezionalità amministrativa, connesso all'ingresso di strumenti innovativi e complessi per la messa a terra degli investimenti, corrisponda un adeguato e comprovato livello di qualità ed expertise della committenza stessa.