

**L'edilizia italiana negli ultimi
quarant'anni tra crisi ed espansione: il
caso dei calcestruzzi Iorio**

Indice

Introduzione

Capitolo Primo

**Dalla Seconda Rivoluzione Industriale
ad oggi**

1. Urbanesimo
2. La speculazione edilizia in Italia
3. I cicli del mercato immobiliare
4. Dal 1993 ad oggi

Capitolo Secondo

**I miglioramenti in Italia grazie al
PNRR**

1. La riqualificazione urbana e il Piano Nazionale di resistenza e resilienza
2. Il Piano Nazionale di resistenza e resilienza
3. Gli investimenti per le infrastrutture sostenibili e l'impatto sull'edilizia

Capitolo Terzo

L'edilizia in Italia e il calcestruzzo

1. Il superbonus 110%:caratteristiche
2. La reale applicazione del Superbonus 110%

3. L'impatto economico sul bilancio dello stato
4. I giovani e l'imprenditoria nell'edilizia
5. Il caso dei calcestruzzi del gruppo Iorio

Conclusioni

Bibliografia/Sitografia

Introduzione

Il presente lavoro prende le mosse dalla disamina dell'andamento del settore edile in Italia. Per affrontare il tema nel primo capitolo si è trattato dell'origine dell'urbanesimo e delle prime speculazioni edilizie che ci sono state in Italia per poi proseguire con un'analisi dei diversi cicli che hanno interessato il mercato immobiliare.

Nel secondo capitolo e in parte del terzo si è trattato del PNRR e dell'impatto che esso ha avuto sull'edilizia, facendola rifiorire dopo un periodo di gravissima crisi iniziata nel 2008.

Infine si è trattata la storia imprenditoriale del gruppo Iorio leader nel settore dell'edilizia in quanto produttore di grandi dimensioni di calcestruzzo.

Gli argomenti fin qui solo citati verranno tutti ampiamente trattati nell'elaborato, tuttavia, non si può non, trattare con un maggiore approfondimento gli aspetti positivi e negativi che ha avuto in PNRR sull'edilizia sin d'ora.

Sul punto è necessario osservare che le statistiche più recenti rivelano che in Italia ci sono attualmente 76,5 milioni di immobili, di cui 35,9 milioni sono residenziali e oltre 29 milioni sono adibiti a attività produttive e commerciali.

I dati evidenziano che la maggior parte degli edifici è vecchia e poco efficiente dal punto di vista energetico, con oltre il 70% delle abitazioni residenziali costruite prima del 1980.

Gli edifici costruiti dopo il 2000 e quindi più efficienti rappresentano meno dell'8%, evidenziando la necessità di rinnovare il patrimonio edilizio del Paese.

È importante sottolineare che la maggior parte degli immobili certificati attualmente ricade nelle classi energetiche E, F e G, contribuendo in modo significativo ai consumi energetici nazionali.

Per affrontare questa situazione, il Governo italiano ha adottato diverse misure in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo, tra cui il rinnovo del 3% annuo del patrimonio immobiliare pubblico. Queste azioni sono fondamentali per ridurre l'impatto ambientale degli edifici e promuovere maggiori standard di efficienza energetica.

Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede importanti investimenti per il settore edilizio al fine di ridurre le emissioni di gas serra e migliorare l'efficienza energetica degli edifici. In particolare, entro il 2030 tutti i nuovi edifici dovranno essere a zero emissioni.

Il PNRR prevede investimenti per la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli immobili per un totale di 15,3 miliardi di euro, che permetteranno di ristrutturare circa 50.000 edifici all'anno.

Questi investimenti riguardano sia il settore pubblico, con interventi prioritari sulle scuole e le cittadelle giudiziarie, sia il settore privato tramite il "Superbonus", che offre incentivi fiscali per interventi di riqualificazione energetica sugli edifici. La sfida è quella di cambiare la tendenza alla scarsa manutenzione degli immobili in Italia, rendendoli più efficienti, sicuri e sostenibili.

Il PNRR prevede investimenti importanti in diversi settori chiave dell'economia italiana, come la green economy, l'innovazione tecnologica, l'istruzione e la formazione professionale, l'infrastruttura, la sanità e il welfare. Questi investimenti non solo mirano a ripristinare la crescita economica del Paese, ma anche a renderla più sostenibile e inclusiva, promuovendo la riduzione delle disuguaglianze sociali, la creazione di nuove opportunità di lavoro e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale italiano.

Inoltre, il PNRR prevede importanti riforme strutturali per favorire la competitività e la produttività del sistema economico italiano, come la semplificazione burocratica, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la riforma del sistema fiscale e del mercato del lavoro.

Queste riforme sono fondamentali per garantire la crescita sostenibile dell'economia italiana nel lungo termine e per attrarre investimenti esteri.

In conclusione, il presente lavoro si propone di valutare l'impatto del PNRR sul settore delle costruzioni, analizzando le misure adottate, i risultati ottenuti e le prospettive future. Si spera che questa analisi possa contribuire a una maggiore comprensione del ruolo fondamentale che il settore edile svolge nell'economia italiana e a individuare eventuali criticità da affrontare per garantire il successo delle politiche di sviluppo delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anche per cercare di prevenire eventuali fasi di depressione economica futura che impatterebbero sull'edilizia e conseguentemente metterebbero a repentaglio la serenità di svariate famiglie come è già successo in tutte quelle fasi di depressione dell'economia che hanno impattato sull'edilizia.

Capitolo Primo

Dalla Seconda Rivoluzione Industriale ad oggi

Sommario: 1. Urbanesimo; 2. La speculazione edilizia in Italia; 3. I cicli del mercato immobiliare; 4. Dal 1993 ad oggi.

1. Urbanesimo

L'urbanistica moderna, intesa come autonoma disciplina, nasce intorno al XVIII secolo, epoca in cui si manifestarono due fenomeni strettamente collegati tra loro: da un lato, l'avvio del processo di industrializzazione, dall'altro, l'incremento del tasso di crescita della popolazione.

Tali fenomeni, congiuntamente alla diminuzione della mortalità e al conseguente allungamento delle prospettive di vita¹, avevano determinato una crescita vertiginosa delle dimensioni delle città, rendendo necessario fornire una prima, seppur embrionale, regolamentazione della costruzione degli edifici sul territorio.

Tale scopo venne perseguito, in un primo momento, mediante l'adozione di una normativa sanitaria e, successivamente, grazie ad una più compiuta disciplina delle tecniche di edificazione.

Infatti, in tale periodo cominciarono a svilupparsi interi quartieri sprovvisti di un corretto assetto del territorio e ciò anche in virtù della circostanza che, all'epoca, non era contemplata l'idea di dividere il territorio urbano in zone.

¹ DAMONTE R., *La nozione di urbanistica secondo l'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 16 marzo-14 luglio 2000 n. 494*, Riv. Giur. ed., 2000, I, op. cit., p. 732.

L'unica necessità tenuta in adeguata considerazione, era che ogni singolo appartamento rispettasse i requisiti minimi fissati dalle fonti regolamentari, in ordine alla tutela degli aspetti igienico-sanitari e che osservasse i parametri costruttivi relativi a luci, distribuzione di spazi interni, ampiezza dei cortili, distanze da altri edifici e altezza massima.

Come già osservato, si trattava di primigenie disposizioni di natura “edilizia”, ma prive di ogni contenuto pianificatorio².

A seguito del processo d'industrializzazione e con l'abbassamento del tasso di mortalità, si avvertiva sempre più fortemente l'esigenza di pervenire ad una più precisa regolamentazione degli aggregati urbani.

Il primo riferimento normativo in materia “urbanistica”³ è il *Public Health Act* del 31 agosto 1848, che, come enunciato espressamente dall'art., si proponeva di «*migliorare le condizioni sanitarie delle città e dei distretti popolosi in Inghilterra e nel Galles...*».

Ad esso hanno fatto seguito la legge urbanistica francese del 1850 ed il regolamento di polizia di Berlino del 1853.

Nel nostro Paese, la legge n. 3259/1865 è la prima a fare riferimento ai piani di programmazione degli spazi urbani⁴, laddove sarà solo con la legge n. 2359/1865 che vengono introdotti, per la prima volta, i due piani edilizi: piano regolatore e piano di ampliamento⁵.

Agli inizi del XX secolo, in assenza di una disciplina unitaria, la legislazione edilizia era costituita da poche disposizioni, tra loro disorganiche.

² DAMONTE R., *op. cit.* p. 732.

³ ASSINI A., *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2003, p. 4.

⁴ DAMONTE R., *op. cit.*, p. 733.

⁵ PIGNATELLI N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, 2012, p. 3.

Ciò mutò solo con l'adozione della legge n. 1150/1942, la prima legge urbanistica di carattere unitario, che ancora oggi costituisce il testo base da cui partire, sebbene essa sia stata più volte oggetto di successive modifiche⁶.

La legge *de qua*, fornisce una regolamentazione dell'assetto del territorio, stabilendo che: «*L'assetto e l'incremento⁷ edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio dello Stato sono disciplinati dalla presente legge*». Viene, così, stabilito, per la prima volta, che il territorio⁸ è quella parte del centro abitato cittadino contrapposto alle vaste aree agricole e alle terre lontane dell'*urbs*.

Si crea un sistema «a doppia normazione»⁹, in cui lo Stato stabilisce le linee-guida fondamentali attraverso l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento, demandando ai Comuni il compito di conformare tali piani alle prescrizioni impartite dalle direttive europee.

Viene, dunque, a delinarsi una prima statuizione normativa del contenuto della disciplina urbanistica: l'uso delle aree cittadine, di quelle di espansione nonché, più in generale, di tutto il territorio dello Stato.

Il legislatore italiano ha così fornito, quasi inconsapevolmente, la definizione di diritto urbanistico, designandolo quale diritto avente la funzione di tutelare i caratteri tradizionali degli abitanti e di costituire un freno normativo al crescente fenomeno dell'urbanesimo.

⁶ DAMONTE R., *op. cit.*, p. 733.

⁷ PALLOTTINO M., «*Le regioni a statuto ordinario e l'edilizia economica e popolare*, Riv. Giur. ed., 1974, II, p. 226. Scaturisce dalla sentenza della Corte Costituzionale 24 luglio 1972, n.141: «*L'urbanistica, come materia regionale, è solo quella concernente l'assetto e l'incremento edilizio di centri abitati*».

⁸ PIGNATELLI N., *op. cit.*, p. 8.

⁹ PIGNATELLI N., *op. cit.* p. 14.

Con l'avvento della Costituzione¹⁰, decorsi pochissimi anni dall'approvazione della legge n. 1150/1942, la problematica relativa all'urbanistica assunse una portata sempre più ampia, in virtù del fenomeno del regionalismo e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Ante riforma del titolo V, l'urbanistica rientrava tra le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 1, Cost.), pertanto, spettava alle Regioni emanare norme legislative nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, dell'interesse nazionale e dell'interesse delle altre Regioni (per quanto l'Assemblea avesse approvato la materia urbanistica senza un'approfondita discussione ed senza un serio dibattito).

Infatti, tale materia, come la gran parte di quelle rientranti nella competenza concorrente, non fu oggetto di un vero e proprio confronto da parte dei Costituenti, tanto che essi non fornirono alcuna specificazione concettuale in ordine a circoscrizioni comunali, polizia locale urbana e rurale, musei e biblioteche di enti locali cave e torbine, caccia, pesca nelle acque interne).

Una sorte migliore, perché oggetto di maggiore attenzione, ebbero l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, fiere e mercati, beneficenza pubblica, assistenza sanitaria e ospedaliera, istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica, tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, navigazione e porti lacuali, agricoltura e foreste.

Ma l'ambito entro il quale si manifestò il maggior disagio, fu quello delle materie non attenzionate, fra cui l'urbanistica, i cui relativi lavori, affidati

¹⁰ PIGNATELLI N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, G. Giappichelli editore - Torino 2012, op. cit. p. 10.

a sottocommissioni competenti in materia di ordinamento regionale, non furono condotti efficacemente¹¹.

Infatti, in sede assembleare, non mancò chi sostenne che l'urbanistica concerneva quasi esclusivamente la competenza degli enti locali, laddove altri ritenevano che i piani regolatori dovessero rientrare nella materia di competenze delle Regioni.

In sede di dibattito costituente, certamente non si tenne in adeguata considerazione¹² che, proprio in forza dell'esistenza della legge del 1942, non corrispondeva a verità né la circostanza che i piani regolatori venissero approvati con legge né che la relativa disciplina non potesse riguardare quasi esclusivamente gli interessi degli enti locali, poiché, già nella richiamata legge, veniva menzionato il piano territoriale, il quale si presenta articolato in maniera più ampia rispetto al piano meramente locale.

Inoltre, nel 1947, a dibattito ancora in corso, gli urbanisti erano già fortemente convinti che l'ambito di operatività della disciplina non fosse inerente unicamente alla dimensione locale, bensì anche a quelle regionali e nazionali.

La Costituzione, quindi, in quanto frutto di un compromesso tra le varie forze politiche uscite vincenti dal primo *referendum* a suffragio universale, sancì l'ingresso in Italia dei principi fondamentali, oltre che delle norme che disciplinano i diritti e doveri dei cittadini, l'ordinamento della Repubblica e le garanzie costituzionali inerenti i rapporti tra lo Stato e gli Enti locali.

¹¹ Il passo dei lavori è evidenziato in modo assai puntuale da MAZZAROLLI L., *I piani regolatori nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, 334 ss., nota 39.

¹² PORTALURI P. L., *Riflessioni sul governo del territorio dopo la riforma del titolo V*, in Riv. Giur. ed., 2002, II - III, p. 358; SPANTIGATI F., *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 28.

Dall'analisi della Costituzione emerge una forte centralità dello Stato, supportata dalla collaborazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Il testo costituzionale¹³, invero, elenca le materie che può disciplinare la sola Regione con legge regionale (seppur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale), riservando, in via residuale, alla legislazione esclusiva statale ogni altra materia non specificamente ivi annoverata.

Dal corpo di norme, appare chiaro che i padri costituenti avevano delineato un sistema binario, caratterizzato, da un lato, dai rapporti tra lo Stato e le Regioni, dall'altro, da quelli tra Stato ed Enti locali.

Entro tale modello, inoltre, lo Stato ricopriva il ruolo di unico regolatore delle competenze e dell'organizzazione degli ordinamenti territoriali interni, i quali avrebbero dovuto relazionarsi con lo Stato ma, non essendo ben organizzati a livello locale soprattutto a livello comunicativo, in buona parte dei casi finivano per fare concorrenza allo Stato stesso.

Il predetto sistema di collaborazione Stato- Comune¹⁴, però, non rispecchia il riparto attualmente in vigore con riferimento all'urbanistica.

Difatti, a seguito della novella del Titolo V, alle Regioni furono attribuite non soltanto la competenza legislativa, ma anche quella amministrativa, secondo la logica del parallelismo delle funzioni di cui all'art. 118 Cost.

La diretta conseguenza di un totale vuoto di tutela statale¹⁵ in materia urbanistica, fu il proliferare di una serie provvedimenti adottati dalle Regioni, le quali sul punto pur senza la copertura di leggi di principio nazionali.

¹³ PORTALURI P. L., *op. cit.* p. 357.

¹⁴ PIGNATELLI N., *op. cit.* p. 14.

¹⁵ D'ANGELO G., *Stato, Regioni e legislazione urbanistica*”, in Riv. Giur. ed., 1982, I, p. 199.

Difatti, se, da un lato, l'art. 117 Cost. affermava che l'attività legislativa delle Regioni dovesse essere esercitata entro i limiti stabiliti dalla legge dello Stato, dall'altro, l'art. 9 della legge 10 febbraio n. 62/1953, la assoggettava alla preventiva emanazione di leggi statali, volte a dettare i principi fondamentali cui la legislazione regionale era tenuta ad attenersi, seppur ammettendo, per alcuni settori di competenza regionale, delle eccezioni.

L'art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281, abrogando le norme del citato art. 9, ha eliminato tutti questi limiti cui la funzione legislativa delle Regioni era assoggettata, consentendo a queste ultime, con l'entrata in vigore dei decreti delegati, di legiferare nelle materie riservate alla loro competenza. Tutto ciò ha consentito, da un lato, lo sviluppo della legislazione regionale, dall'altro non ha fornito adeguata ed esaustiva risposta ai profili di criticità che incidono, seppur in maniera consequenziale, sul piano dell'autonomia legislativa delle Regioni.

Infatti, non solo non è stata emanata la normativa che avrebbe dovuto stabilire espressamente i principi fondamentali per le singole materie, ma non è avvenuto neppure l'adattamento delle leggi dello Stato alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, come annunciato dalla IX disposizione transitoria, la quale imponeva, quale termine ultimo per l'espletamento di tale operazione, tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Dunque, il nuovo assetto è venuto a realizzarsi pur in assenza di previsioni normative di carattere generale, coerenti e conformi ai precetti costituzionali, la cui funzione di strumenti guida non può essere assolta dalla legislazione regionale.

Tale *vacatio legis* ha costretto il legislatore regionale a dover operare entro i limiti dei principi desumibili dalla legislazione statale vigente (che, come già osservato, era scarsa e frammentaria), con esiti scarsamente proficui dal punto di vista delle risultanze attese.

Infatti, i dubbi e le incertezze riscontrati a livello regionale riemergono allorché lo Stato, per il tramite del Governo, è chiamato ad operare il controllo sulle leggi regionali.

La conseguenza è che, molto spesso, si finisce per adire il Giudice delle leggi che è divenuto di fatto arbitro dei conflitti Stato-Regioni e principale interprete del sistema vigente; la Corte Costituzionale, infatti, finisce per sostituirsi al Parlamento cui spetterebbe istituzionalmente il compito di stabilire principi chiari e certi.

Il sistema binario entra in crisi definitivamente, oltre che con l'attribuzione dell'Urbanistica alle materie di competenza regionale, con il d.P.R. n. 8/197, disciplinante il trasferimento delle funzioni statali in ambito urbanistico alle Regioni a Statuto ordinario.

Sul concetto di "urbanistica" la Corte Costituzionale ebbe modo di pronunciarsi con la sentenza n. 141/1972, relativa al precedente d.P.R.

Essa confermò che *"l'urbanistica come materia è un'attività che concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati riprendendo, quindi, il contenuto dell'art. 1 della legge n. 1150/1942 e affermando che solo così poteva essere considerato il termine nell'art. 117 Cost, secondo il criterio, ritenuto valido anche per le altre materie, che in essa la Costituzione si sia voluta far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica."*

Questa affermazione richiama la *Versteinerungstheorie*¹⁶ (o teoria della pietrificazione), una teoria elaborata dalla Corte Costituzionale austriaca, secondo cui tali competenze dovrebbero essere definite alla stregua della legislazione vigente all'epoca dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale.

In Italia questa teoria è stata sostenuta oltre che nella sentenza sopracitata anche da alcuni in dottrina che nella sentenza stessa hanno trovato conferma al proprio pensiero.

Tale dottrina¹⁷ rifiuta la considerazione che l'elencazione costituzionale delle materie devolute alle Regioni consti di una pluralità di "voci" prive di un significato identificabile in via interpretativa in più, evidenzia la difficoltà di corrispondenza fra i concetti giuridici astrattamente intesi e la loro applicazione pratica.

Dunque, l'autore afferma che l'individuo, per la ricostruzione del significato utilizzato per individuare ogni singola materia dell'art.117 Cost., deve considerare il significato che il legislatore costituzionale voleva loro attribuire.

La crisi dell'urbanistica avviene negli anni Settanta, quando vengono varati due fondamentali provvedimenti legislativi¹⁸.

Il primo, è la legge 28 gennaio 1977 n. 10, il cui art. 1 ha fissato il principio in base al quale *"ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale è subordinata a concessione sindacale, non facendosi più menzione al solo assetto territoriale dei centri*

¹⁶ Giurisprudenza costituzionale, 1982, I, pag. 2314

¹⁷ A. D' ATENA, *"L'autonomia legislativa della regioni"*, Bulzoni editore, Roma,1974, pag. 117 ss.

¹⁸ R. DAMONTE, *"L'evoluzione legislativa e giurisprudenziale più recente del concetto di urbanistica"*, Riv. Giur. ed., 2000, I, pp. 735

abitati” e il secondo è il d.P.R. 616 del 24 luglio 1977, con il quale si attua la delega contenuta nell’ art. 1 d.P.R. n. 382/1985, in materia di attribuzione di competenze alle Regioni, al cui art. 80, si prevede che le funzioni amministrative della materia “urbanistica” attribuite all’ente regionale, “*concernono la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell’ambiente*”¹⁹.

C’è poi da osservare che il termine urbanistica che per anni ha rappresentato un termine vuoto nel contenuto si è nel corso del tempo arricchito di significati.

Infatti, oggi, neanche la stessa Corte costituzionale fa riferimento con tale termine ai soli “*assetti ed incrementi edilizi dei centri abitati*”²⁰.

Il superamento della dottrina della pietrificazione (forse mai pienamente seguita, del resto) ha travolto le conclusioni precedentemente riferite relative all’urbanistica e ha portato la Consulta a dettare una definizione più ampia, infatti, con la sent. n. 239 del 1982 ha detto che “*l’urbanistica comprende tutto ciò che concerne l’uso dell’intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture*”²¹.

Con l’ingresso della Costituzione, infatti, (1970- 1972) il legislatore affermava una tendenza “panurbanistica“, negando *expressio-verbis* la restrittiva ricostruzione della Corte delineata nella nota sent. n. 141/1972.

¹⁹ La sentenza tuttavia esclude dall’urbanistica la tutela del paesaggio e ciò ai sensi del comma 2 dell’art. 9 Cost.

²⁰ M. BREGANZE, “*Governo del territorio ed enti locali*”, *Riv. Giur. Urb.*, 2002, Pag. 597

²¹ M. LUCIANI, “*L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*”, *Riv. Giur. ed.*, 2009, pag. 16

Inoltre, con il D.P.R. 616/1977, il legislatore pare rivolgersi verso una nuova ricostruzione del legame intercorrente fra l'urbanistica e la tutela dell'ambiente.

Può essere evidenziato, che con l'art. 80 del D.P.R. n.616/1977 si raggiunge il massimo di quella "cultura dell'urbanistica, o di quella che è stata definita come "pan-urbanistica", e che auspicava la definitiva confluenza della tutela dell'ambiente nell'urbanistica, considerando il governo del territorio complessivamente inteso.

Invero, è proprio da questo decreto le due discipline cominciano a staccarsi e comincia a delinarsi l'ambito di applicazione di ognuna di esse.

La Legge n. 431/85 dispone che la tutela dell'ambiente venga riportata in capo allo Stato, "principale interprete e protagonista" della tutela dell'ambiente²².

Ad oggi, per urbanistica s' intende "*non soltanto l'insieme delle norme in materia edilizia e di pianificazione (relative all'edilizia privata o pubblica e agli aspetti costruttivi o a quelli igienico-sanitari)*" ma anche quelle destinate "alla progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche relative alla distribuzione delle attività commerciali (acquisizione dei dati conoscitivi sui quali fondare le scelte amministrative e che regolano il funzionamento degli enti preposti alla gestione delle attività implicate negli stessi settori)."

A seguito di una attenta disamina di tutta la disciplina di settore, può dirsi che la "regionalizzazione" ha costituito certamente un momento fondamentale nell'evoluzione dei contenuti della materia urbanistica

²² M. PALLOTTINO, "La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n. 431", Riv. Giur. Amb., 1988, pag.632.

ampliandone gli oggetti fino a definire la materia come “governo del territorio”, modernamente inteso.

2. La speculazione edilizia in Italia

Lo studio del settore immobiliare è complesso e presenta collegamenti con il mercato finanziario, l’attività bancaria, l’urbanizzazione, i flussi di capitali esteri e l’andamento ciclico dell’economia.

In particolare, si analizzerà l’edilizia residenziale, considerata il cuore dell’industria delle costruzioni. È importante sottolineare che le fluttuazioni nell’edilizia abitativa hanno un impatto significativo sull’economia, poiché molte costruzioni non residenziali dipendono dalla costruzione di case civili. Tuttavia, queste ultime sono limitate dalla disponibilità di spazio urbano e dalla legge dei rendimenti decrescenti²³.

Sulla strada di una qualificazione del rapporto tra sviluppo economico e ciclo edilizio, la letteratura pubblicata tra gli anni ‘50 e ‘70 del XX secolo ha svolto un ruolo significativo. Questo periodo coincide con una seconda ondata del processo di urbanizzazione iniziato dopo la Seconda Guerra Mondiale, che ha ridefinito il volto urbano di molte città italiane.

Uno degli studi più importanti per l’Italia in questo contesto è stato condotto dal gruppo di Mario Talamona, basato sull’Indagine statistica sullo

²³ Prendendo in considerazione come elemento in grado di dare valore ad un immobile la sua distanza dal centro urbano, più la costruzione risulta eccentrica minore è il valore di essa nonostante i costi di produzione restino pressoché uguali. Cfr. R. Camagni, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma, 1998.

sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956 e successivamente ripreso da Bruno Bricoli verso la fine degli Anni Sessanta.

L'analisi di questi studi si è concentrata sull'individuazione dei flussi di capitali diretti verso il settore delle costruzioni edilizie come componente dell'investimento complessivo. Si è osservato che gli investimenti nel settore edile possono essere considerati tra i più rilevanti, essendo responsabili di una larga quota della spesa nazionale totale per investimenti in tutti i paesi²⁴.

Inoltre, la presenza di fenomeni ciclici nell'economia²⁵ ha spinto a cercare di capire come i movimenti di singole industrie influenzino i vasti aggregati o viceversa²⁶. Gli investimenti nell'edilizia sono stati considerati strategici nella genesi e nell'evoluzione dei fenomeni congiunturali, e hanno giocato un ruolo importante nel rapporto tra sviluppo economico e ciclo edilizio, sia allora che oggi²⁷.

²⁴ 6 Bruno Bricoli, *Ciclo edilizio e sviluppo economico*, Editrice La Nazionale, Parma, 1968

²⁵ Importanti sono a tal proposito i numerosi lavori di Stefano Fenoaltea finalizzati ad individuare le stime di crescita italiana a partire dall'Unità e quindi a riconsiderare alcune stime precedenti. Secondo Fenoaltea durante gli anni '80 e '90 del XIX vi è una crescita settoriale edilizia sottostimata dalla serie ISTAT-Vitali secondo cui l'industria delle costruzioni subirebbe grandi variazioni, ciò non tenendo presente una parte importante dell'investimento che per Fenoaltea è rappresentata dai bilanci delle opere pubbliche che per Fenoaltea situano le stime su valori più elevati. Cfr.: S. Fenoaltea, *La crescita economica dell'Italia post-unitaria: le nuove serie storiche*, in «Rivista di Storia economica», XXI, n°2, Agosto, 2005; S. Fenoaltea, *Decollo, ciclo e intervento dello Stato*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari, 1969; G. Toniolo (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, Laterza, Bari, 1873; S. Fenoaltea, *Le opere pubbliche in Italia 1861-1913*, in «Rivista di Storia economica», N°2, 1985; S. Fenoaltea, *Le costruzioni in Italia-1861-1913*, in «Rivista di Storia economica», n°2, 1987; sul ciclo Kutznetz e il rapporto tra costruzioni e sviluppo industriale vedi S. Fenoaltea, *Lo sviluppo dell'industria dall'Unità alla Grande Guerra*, in P. Ciocca e G. Toniolo, *Storia economica d'Italia – vol. 3 – le strutture dell'economia*, Laterza, Bari-Roma, 1991

²⁶ 8 Nella definizione è utile ricordare i riferimenti che utilizza lo stesso Talamona: «I cicli economici consistono nel ricorrente alternarsi di espansione contrazione nell'attività economica aggregata. Un ciclo consiste in espansioni accidenti all'incirca nello stesso tempo in molte attività economiche, seguite da recessioni, contrazioni e riprese similmente pressoché generali; questa sequenza di mutazioni è ricorrente ma non periodica; per durata i cicli variano da oltre un anno a 10 o 12 e oltre», cit. in M. Talamona, *Fluttuazioni edilizie*, op. cit., p. 19

²⁷ 9 In rapporto agli investimenti complessivi, occorre tener presente la distinzione tra costruzioni, spese per impianti e attrezzature produttive, variazione nelle scorte, investimenti da o all'estero. Talamona, *Fluttuazioni*, op. cit. p. 21 10 G. Della Porta, *Edilizia e sviluppo economico*, in «L'industria italiana dei laterizi», n°3, 1956.

Da un'analisi dettagliata emerge che l'investimento complessivo nel settore edilizio non è omogeneo e deve essere suddiviso in diversi gruppi²⁸. L'edilizia residenziale, ad esempio, ha un rapporto marginale tra capitale e prodotto netto elevato, mentre gli investimenti in beni durevoli si comportano diversamente da quelli in beni non durevoli.

L'investimento nell'edilizia è influenzato dalla politica di distribuzione del reddito nazionale e dalla quota pro capite derivata da essa²⁹.

Inoltre, il mercato delle abitazioni è influenzato dal progresso demografico e dalla crescita urbana regionale, che determinano le differenze nel volume degli investimenti.

È evidente che il settore edilizio è interdipendente dall'attività economica generale, con una particolare centralità sulla distribuzione del reddito e il volume degli investimenti.

I modelli econometrici utilizzati per la previsione dei cicli economici generali in modo da considerare anche l'impatto del settore edilizio. La terza tesi propone invece un'analisi più complessa e articolata che considera il settore edilizio come parte integrante del ciclo economico generale, in cui le

²⁸ Sono numerose le pubblicazioni rivolte ad un'analisi degli investimenti immobiliari risalenti agli anni Cinquanta, tra le molte Talamona ne riporta alcune provenienti prevalentemente da ambiente anglosassone, ma verso cui non mancano contributi da parte italiana: R. A. Gordon, Population growth housing and capital coefficient, in «American Economic Review», XLVI, n°3, giugno 1956, p. 307-322; F. di Fenizio, I fattori essenziali dello sviluppo economico, in «Rivista di Politica Economica», XLVI, III serie, X, ottobre 1956; V. Marrana, Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati, Einaudi, Torino, 1958; J.M. Mattila, An econometric analysis of construction, Madison, University of Winsconsin, 1956; G. Ranucci – L. Pinto, Rilevazioni statistiche sull'attività edilizia, in «Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica», gennaio – giugno 1954, pp. 105-123; M. Fanno, Teoria delle fluttuazioni economiche, UTET, Torino, 1947.

²⁹ A. Alberti, Fabbisogno e costruzione di abitazioni in Italia, in «Rassegna di statistiche del lavoro», n° 4, luglioagosto, 1952 15 J.R. Rigglem.

fluttuazioni nell'edilizia possono essere sia causa che effetto delle dinamiche dell'economia nel suo complesso.

In conclusione, sebbene non esista un modello univoco per definire il rapporto tra ciclo edilizio e ciclo economico generale, è evidente che il settore edilizio riveste un ruolo significativo nell'economia e che le sue fluttuazioni possono avere impatti rilevanti sull'andamento dell'economia nel suo complesso. È quindi fondamentale considerare il settore edilizio nelle analisi e previsioni economiche al fine di comprendere appieno le dinamiche del sistema economico nel suo complesso³⁰.

In sintesi, la terza ipotesi considera l'esistenza di cicli particolari nell'edilizia residenziale, che non mostrano una omogeneità di aderenze rispetto ad altri cicli economici. Il modello a ragnatela è quello che meglio rappresenta l'andamento edilizio, evidenziando fluttuazioni indotte dall'attività economica e dalla tendenza dei produttori a incrementare produzione e prezzi e con conseguenti contrazioni durante le flessioni del mercato. Le fluttuazioni sono principalmente governate da cause interne, con influenze esogene che possono solo iniziare le oscillazioni ma non determinarne la lunghezza e le caratteristiche. Infine, vi è un ritardo intrinseco ad ogni costruzione dovuto al tempo necessario alla realizzazione di impianti e attrezzature.

³⁰ Questa ipotesi sottolinea il fattore rappresentato dalle variazioni del tasso d'interesse. Da tale assunto deriva, secondo i suoi sostenitori, una spiccata inclinazione ad individuare anticipi nell'edilizia per abitazioni, rispetto ai punti di svolta dell'attività economica generale. E. Wagemann, Introduzione alla teoria della congiuntura economica, in G. Mortara, *Cicli economici*, Nuova collana degli economisti, vol. VI, UTET, Torino, 1932. Cit. da M. Talamona, *Fluttuazioni*, op. cit., p.34

Se, ad esempio, dopo una fase iniziale di depressione nell'attività edilizia si verifica una notevole carenza di abitazioni, in un regime di economia libera il livello degli affitti tende ad aumentare, influenzando uno dei principali fattori che determinano la redditività della proprietà immobiliare e incentivano la costruzione. Tuttavia, il tempo necessario per adeguare l'offerta alla domanda potrebbe far salire gli affitti a livelli non più convenienti né per i costruttori né per i consumatori.

3. I cicli del mercato immobiliare

Da queste osservazioni preliminari si evince che l'adeguamento dell'offerta di case alla domanda avviene con un notevole ritardo, il che potrebbe spiegare in parte i movimenti ciclici tipici del settore edilizio.

Questo ritardo comporta tre fasi temporali di diversa durata che possono distruggere il mercato edilizio: inizialmente, gli affitti devono aumentare più del normale per incentivare la costruzione di nuove abitazioni³¹; successivamente, l'aumento della redditività derivante dagli affitti più alti spinge alla decisione di costruire; infine, si verifica il tempo necessario per completare le nuove costruzioni.

Inoltre, la domanda di abitazioni è influenzata anche da fattori esterni, come ad esempio la disponibilità di finanziamenti e mutui agevolati, le politiche abitative

³¹ E'indubbio che come per qualsiasi altro prodotto, il numero delle costruzioni non può superare le reali esigenze prodotte dall'andamento demografico. In questo senso il fabbisogno di abitazioni è il prodotto del livello dell'attività edilizia necessario al mantenimento delle condizioni alloggiative di equilibrio e cioè per consentire nel tempo la stabilità dei servizi forniti dall'abitazione. E. Caranti, Osservazioni sui criteri di valutazione del fabbisogno corrente di abitazioni, in Società Italiana di Statistica, « Atti della XV e XVI Riunione scientifica», Roma, Aprile 1955- Giugno 1956, pp. 77-88; M. Pinchera-G. Veneziani, La costruzione di case in Italia, Ises, Milano, 1965; F. Indovina, La produzione di case per abitazione nel processo economico, in« Bollettino dell'economia pubblica», n°17, 1970

promosse dai governi locali e nazionali, nonché le condizioni economiche generali del paese³².

In conclusione, il livello del reddito, insieme ad altri fattori economici, sociali e politici, gioca un ruolo fondamentale nella definizione e nell'evoluzione della domanda di abitazioni e, di conseguenza, nella struttura e nel dinamismo del mercato edilizio.

Se i tassi di interesse sono bassi, i costi di finanziamento sono ridotti, di conseguenza si incoraggia la costruzione di nuove abitazioni. Al contrario, se i tassi di interesse sono alti, i costi di finanziamento aumentano e di conseguenza si può assistere a una diminuzione della produzione abitativa.

Inoltre, l'andamento del ciclo economico può influenzare anche la domanda di abitazioni. Durante periodi di crescita economica, le famiglie tendono ad avere maggiori disponibilità finanziarie e quindi possono essere più propense a investire nell'acquisto di una nuova casa. Al contrario, durante periodi di recessione economica, le famiglie possono essere più restie ad impegnarsi in un mutuo ipotecario e di conseguenza la domanda di abitazioni può diminuire.

In conclusione, l'andamento del ciclo economico gioca un ruolo fondamentale nel determinare l'offerta e la domanda di abitazioni sul mercato immobiliare. I fattori economici come il reddito reale, i tassi d'interesse e i costi di

³² Bresciani – Turrone, Le previsioni economiche, in G. Mortara (a cura di), Cicli economici, op. cit. . Rispetto al periodo in esame esiste una marcata differenza sull'azione dei tassi d'interesse sull'economia che al momento in cui Talamona produce il suo lavoro è influenzata dalle politiche keynesiane sul tasso d'interesse, ossia che immettendo liquidità nel sistema abbassando i tassi si sarebbe rilanciata l'economia. Durante gli anni liberali il tasso di interesse era influenzato dalla manovra del tasso di sconto operata dalle banche centrali al fine di ricostituire la riserva aurea base della loro operatività. Inoltre la differenza si evidenzia anche sul diverso ruolo dello stato che quando Talamona scrive ha attuato politiche di redistribuzione del reddito. Cfr.: AA.VV., Housing and economic development, Cambridge, MIT, 1955 e L. Grebler, Housing policies to combat depression, in AA.VV., Policies to combat depression, Princeton, 1956

costruzione hanno un impatto significativo sul settore edilizio e sulla disponibilità di abitazioni per i cittadini.

In questo contesto, l'edilizia svolge un ruolo anticiclico, poiché il reddito derivante dalle abitazioni non subisce forti fluttuazioni durante i periodi di crisi economica. Di conseguenza, la costruzione di nuove abitazioni potrebbe essere incoraggiata durante le fasi di depressione, soprattutto a causa delle variazioni dei tassi di interesse e della diminuzione dei costi di costruzione e della manodopera.

Tuttavia, per promuovere gli investimenti nel settore edilizio, è fondamentale che le persone raggiungano un determinato livello di reddito che consenta la creazione di standard abitativi differenziati per diverse classi di reddito. Questi standard indicano la presenza di mercati diversificati, che possono ridurre la concorrenza sul lato dell'offerta e garantire una maggiore redditività degli investimenti.

Il problema dell'investimento da parte dei costruttori è strettamente legato allo sviluppo delle attività bancarie in grado di fornire i capitali necessari per l'edilizia. Allo stesso tempo, l'allocazione dei capitali nel settore immobiliare, sebbene possa generare profitti significativi, deve tenere conto di tutte le variabili che potrebbero influenzare l'economia in generale.

Durante i periodi di crisi, il mercato immobiliare si comporta in modo diverso rispetto ad altri settori che producono beni non durevoli. In questi momenti, potrebbe essere necessario un investimento obbligato in cui i costruttori diventano investitori temporanei, costretti a investire per garantire la propria sopravvivenza e il conseguimento dei profitti attesi.

In questo contesto, devono confrontare i costi dell'attività con quelli dell'inattività, che comporterebbero non solo spese generali e di manutenzione, ma anche la perdita di personale e di posizione sul mercato.

Durante le crisi, la concorrenza sul mercato edilizio diventa più intensa, spingendo le imprese verso una forma di concorrenza monopolistica. La naturale diversificazione del prodotto casa, determinata dall'ubicazione e dalle caratteristiche aggiuntive fornite dai costruttori, porta il mercato immobiliare verso una situazione di eteropolio in cui si verificano forme di discriminazione di prezzo e di concorrenza monopolistica.

Inoltre, il costruttore investitore, al momento dell'acquisto dell'area da edificare, prende una decisione iniziale che si traduce in una differenziazione produttiva nella costruzione progettata. Tale decisione è influenzata dalla domanda a cui intende rivolgersi, poiché l'impresa deve occupare le aree edificabili prima della concorrenza. Più recentemente, gli studi sul settore immobiliare si sono concentrati sul valore sistemico della rendita urbana all'interno dell'economia urbana.

Le condizioni edilizie della seconda metà dell'Ottocento sono diverse da quelle del XX secolo, soprattutto a causa dei redditi bassi che condizionano gli investimenti edili dopo il 1870. Nonostante l'aumento della popolazione urbana, manca una diversificazione sufficiente nel mercato abitativo per soddisfare una domanda in calo. Questo ha portato alla crisi edilizia alla fine del XIX secolo, ma anche alla necessità di una politica edilizia diversificata nel secolo successivo. Con

l'opera dell'Istituto Romano di Beni Stabili, degli Istituti per le case popolari e di altre imprese private, si è attuata una politica abitativa più diversificata³³.

4. Dal 1993 ad oggi

La prima fase di crescita del settore delle costruzioni, tra il 1985 e il 1991, è stata caratterizzata da un aumento medio annuo della massa delle transazioni del 4,4%, con una battuta di arresto nel 1989. Negli anni '90, l'incremento della domanda di abitazioni è stato trainato dalle dinamiche demografiche come la crescita delle nuove famiglie italiane e gli flussi migratori. Questa crescita ha portato a un consolidamento del settore delle costruzioni, anche se inferiore agli anni '80, grazie alla domanda privata che ha compensato la riduzione dell'intervento pubblico. Tuttavia, nel 1993 la crescita si è interrotta a causa delle turbolenze dell'economia italiana e dei mercati finanziari, con un aumento dei tassi di interesse sui prestiti a breve termine.

La fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio sono stati caratterizzati da un ciclo positivo nel settore immobiliare e delle costruzioni in

³³ Tale distanza dall'economia reale si manifesta anche nei meccanismi di vendita promossi dalle società immobiliari. Un esempio è dato dalle operazioni della Banca Italiana di Costruzioni, proprietaria di 1/3 delle azioni dell'Impresa dell'Esquilino. Essa, al fine di procedere più prontamente e più proficuamente alla vendita di immobili, propone nel 1879 di studiare un sistema in grado di agevolare la realizzazione dando luogo ad una progressiva liquidazione col rimborso degli azionisti proporzionalmente al capitale da essi versato. Per cui si propose di alienare i beni ricevendo in pagamento azioni della società al loro valore nominale. In tal maniera o era l'azionista a comprare o convertiva le azioni nella proprietà che aveva concorso ad acquistare o era un terzo, il quale doveva necessariamente comprare dall'azionista che realizzava il valore della sua azione. Nonostante l'ingegnosità il meccanismo non ebbe molto successo, così come scrive la relazione ministeriale incaricata di approvare le modificazioni statutarie necessarie all'attuazione del programma. Ciò probabilmente perché l'asfittico mercato azionario italiano, caratterizzato da scarsi capitali durante quegli anni, non consentiva operazioni di tal genere. Archivio Centrale dello Stato (Acs), Ministero di Agricoltura Industria e Commercio (Maic), Direzione Generale del Credito e della Previdenza, Banche Industrie Società (ibs), b. 287, f. 1561

Italia, con una costante espansione che è durata 12 anni fino alla crisi del 2007. Questa crescita è stata influenzata principalmente dalla reazione ai mercati finanziari, con la Borsa che ha registrato una crescita significativa tra il 1997 e il 1999, seguita dal crollo legato alla new economy nel 2002. Tuttavia, il settore residenziale ha continuato a crescere negli anni successivi, con un aumento delle compravendite e degli investimenti in costruzioni. Questo dimostra che il ciclo positivo del mercato immobiliare è stato indipendente dalla crisi della Borsa e ha avuto le proprie dinamiche di crescita.

Nei primi sette anni del nuovo millennio, il settore delle compravendite e delle costruzioni ha continuato a registrare una crescita positiva, seppur a ritmi più moderati rispetto al passato. Questo trend positivo è stato influenzato da diversi fattori. Tra il 1998 e il 2006, le aree metropolitane hanno risentito di un forte interesse per l'acquisto di immobili. L'incremento dei prezzi delle case ha portato a una riorganizzazione della popolazione urbana. In molte città metropolitane italiane, il declino demografico osservato soprattutto tra il 1991 e il 1998 si è arrestato e la popolazione urbana ha ricominciato a crescere grazie a un saldo migratorio positivo, soprattutto da parte di persone provenienti dall'estero.

Tuttavia, è importante distinguere tra il settore residenziale e non residenziale. Mentre il primo settore ha continuato a crescere costantemente fino al 2007, gli investimenti nelle costruzioni non residenziali private hanno avuto un andamento altalenante negli ultimi vent'anni, alternando periodi di ridimensionamento a periodi di crescita.

La crisi economica del 2007 ha colpito duramente il settore delle compravendite immobiliari in Italia, causata principalmente dalla crisi dei mutui subprime. Questa crisi finanziaria è stata innescata da insolvenze su crediti concessi a clienti meno affidabili (subprime), creando una catena di sofferenze per gli istituti di credito.

In Europa, l'entità della crisi è stata influenzata dalla tipologia di mutui prevalentemente utilizzati nei vari paesi. Nei paesi con mutui a tasso fisso, come Francia e Germania, i movimenti dei tassi di interesse hanno avuto effetti limitati sui prestiti ipotecari. Al contrario, in Italia e altri paesi con mutui a tasso variabile, un aumento dei tassi ha comportato un maggiore indebitamento per le famiglie con mutui.

La crisi dei mutui subprime americani ha causato una generale contrazione degli investimenti, impattando negativamente sul settore immobiliare. L'incertezza economica ha portato imprese e famiglie a posticipare i propri piani di investimento, con una riduzione delle compravendite immobiliari del -4,2% nel 2007, del -15,5% nel 2008 e del -10,9% nel 2010.

Nel 2009 il volume delle compravendite immobiliari in Italia era inferiore del 30% rispetto ai livelli precedenti la crisi, con una flessione del 26% per le case e del 34% per gli immobili d'impresa. Anche nel settore delle costruzioni, gli investimenti sono diminuiti del 10,1% rispetto all'anno precedente. Tutti i comparti hanno registrato un calo, con una flessione del 19,2% per l'edilizia residenziale, del 15,9% per l'edilizia non residenziale privata e del 6% per le opere del genio civile. Questa brusca caduta ha riportato

gli investimenti in costruzioni ai livelli degli inizi degli anni 2000, dopo un periodo di crescita.

Capitolo Secondo

I miglioramenti in Italia grazie al PNRR

Sommario: 1. La riqualificazione urbana e il Piano Nazionale di resistenza e resilienza; 2. Il Piano Nazionale di resistenza e resilienza; 3. Gli investimenti per le infrastrutture sostenibili e l’impatto sull’edilizia

1. La riqualificazione urbana e il Piano Nazionale di resistenza e resilienza

La questione urbana è riconosciuta da tempo come centrale in ambito europeo ed internazionale con l’Agenda 2030 e la New Urban Agenda delle Nazioni Unite che promuovono uno sviluppo urbano sostenibile ed inclusivo.

In Italia, le ristrettezze di bilancio hanno ostacolato interventi di manutenzione dei beni immobili delle città, ma le risorse europee del PNRR offrono un’opportunità.

Tuttavia, la frammentarietà del quadro normativo circa la gestione delle risorse potrebbe privilegiare logiche industriali e finanziarie rispetto a quelle socio-ambientali. Questo lavoro si propone di mappare i progetti finanziati dal PNRR e discutere i criteri utilizzati per la ripartizione delle risorse, senza trascurare un’analisi del quadro normativo in materia di rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana consiste nel ripristinare la vitalità delle parti deteriorate della città, tramite interventi che migliorano l'ambiente fisico e sociale. L'obiettivo è favorire la rinascita e il progresso civile, rendendo le aree urbane più sostenibili, resilienti ai cambiamenti climatici, vivibili e inclusive dal punto di vista socioculturale³⁴.

Il concetto di rigenerazione urbana è come un processo di trasformazione del territorio che mira a migliorare la qualità della vita delle persone, promuovendo la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, è necessario adottare strategie territorializzate che tengano conto delle specificità di ciascun territorio e delle sue risorse e reti di relazioni. Questo significa coinvolgere attivamente i cittadini, le istituzioni locali, le imprese e altri attori chiave nel processo decisionale, per garantire che le azioni di rigenerazione urbana siano effettivamente rispondenti ai bisogni e alle aspirazioni della comunità locale.

Inoltre, è fondamentale promuovere la collaborazione e la sinergia tra diversi settori e attori, per favorire la costruzione di un piano integrato di rigenerazione urbana che tenga conto dell'interconnessione tra i diversi aspetti della sostenibilità. Solo attraverso un approccio olistico e partecipativo, basato sulla conoscenza approfondita del territorio e sul coinvolgimento attivo

³⁴ Gardini G. (2020), "Alla ricerca della 'città giusta'. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana", Federalismi.it, n. 24.

della comunità locale, è possibile realizzare con successo progetti di rigenerazione urbana che contribuiscano a creare città più sostenibili, inclusive e resilienti.

Nell'ordinamento nazionale una definizione di "rigenerazione urbana" compare soltanto nel 2019³⁵.

La norma afferma che *“rigenerazione urbana»: azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un “saldo zero” di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l’innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana.”*

Quindi, il Testo Unico propone principi fondamentali per la rigenerazione urbana in linea con la transizione ecologica. Tra i punti positivi vi sono la strategia contro il consumo di suolo, l'investimento finanziario a lungo termine, il collegamento tra pianificazione urbana e fiscalità immobiliare, l'incentivo alla demolizione di manufatti inutilizzati e la pressione sulle Regioni per redigere piani paesaggistici. Tuttavia, vi sono anche criticità come

³⁵ Il DDL 1131, presentato nel marzo 2019, riunisce i disegni di legge A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981.

un complicato procedimento per ottenere finanziamenti, il peso affidato ai Comuni per i piani di rigenerazione (soprattutto per i piccoli Comuni) e l'introduzione di incentivi senza valutare la situazione specifica.

A causa del parere negativo della Ragioneria di Stato³⁶, l'iter del DDL si è interrotto, lasciando spazio ad approcci regionali alla rigenerazione urbana e al consumo di suolo, che sono strettamente legati alla transizione ecologica.

Da ciò è derivato che c'è stato lo sviluppo di una serie di modelli confliggenti fra loro.

Tutto ciò è seguito dalla crisi pandemica che ha portato a una serie di decreti urgenti finalizzati a semplificare, quali, il decreto "Sblocca cantieri" del 2019 al decreto "Rilancio" del 2020 fino ai più recenti decreti Semplificazioni del 2020 e 2021³⁷, altri elementi presenti nei decreti riguardano la semplificazione delle procedure amministrative, la riduzione dei tempi per l'approvazione dei piani urbanistici, la facilitazione dell'accesso al credito per le imprese del settore edilizio, la promozione della rigenerazione urbana e

³⁶ Secondo la Ragioneria dello Stato gli adempimenti previsti causerebbero oneri a carico degli Enti locali (rinuncia al canone di occupazione del suolo pubblico, alleggerimento degli oneri di urbanizzazione, esenzioni dalla Tari e dall'imposta municipale) per i quali il DDL non prevede coperture.

³⁷ Si tratta dei seguenti DL: 1) D.L. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri), convertito in L. 55/2019 "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"; 2) D.L. 34/2020 (c.d. Rilancio), convertito in L. 77/2020 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"; 3) D.L. 76/2020 (c.d. Semplificazioni 1), convertito in L. 120/2020 con cui è stata predisposta l'Agenda per la semplificazione per la ripresa; 4) D.L. 76/2020 (c.d. Semplificazioni 2), convertito in L. 120/2020; 5) D.L. 77/2021 (Semplificazioni e governance PNRR), convertito in L. 108/2021 "Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

dell'efficientamento energetico degli edifici, nonché l'incentivazione dell'utilizzo di materiali sostenibili e delle tecnologie innovative nel settore dell'edilizia.

Tuttavia, vi sono anche numerose criticità legate a questa politica di semplificazione, in particolare riguardo alla possibile riduzione dei livelli di tutela ambientale e paesaggistica, alla mancanza di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni urbanistiche, alla presenza di conflitti di interesse tra pubblico e privato, e alla possibile sfavoritura delle fasce più deboli della popolazione nella fruizione degli spazi urbani rigenerati.

In questo contesto, è fondamentale trovare un equilibrio tra la necessità di favorire la ripresa economica e l'attuazione del PNRR, e la tutela dell'interesse pubblico e della sostenibilità ambientale e sociale. È importante che le politiche di semplificazione in materia di edilizia e urbanistica siano sostenibili e inclusive, garantendo una pianificazione territoriale equilibrata e il coinvolgimento attivo dei cittadini nel processo decisionale.

Queste deroghe e concessioni vengono introdotte per favorire lo sviluppo e la rigenerazione urbana, incentivando la densificazione delle aree esistenti e il recupero degli immobili già presenti. Tuttavia, queste norme possono portare a un aumento della pressione edilizia e a un peggioramento della qualità ambientale e paesaggistica dei territori interessati.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)³⁸ si inserisce in questo contesto normativo, utilizzando i fondi europei per promuovere la ripresa economica e la trasformazione del paese. Tuttavia, è importante prestare attenzione all'equilibrio tra lo sviluppo urbano e la tutela dell'ambiente e del paesaggio, per garantire uno sviluppo sostenibile e rispettoso del territorio.

La rigenerazione urbana rientra nella Missione 5 "Inclusione e coesione" della Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", che ha l'obiettivo di ridurre i divari di cittadinanza e generazionali. Questa componente si suddivide in 3 misure o linee di investimento.

Inoltre, è prevista una valutazione qualitativa dei progetti presentati, che dovranno essere coerenti con gli obiettivi di riduzione dell'emarginazione e del degrado sociale e contribuire alla rigenerazione urbana.

È importante sottolineare che l'obiettivo di questa misura è quello di favorire la riqualificazione delle aree urbane più svantaggiate, riducendo le disuguaglianze sociali e migliorando la qualità della vita dei cittadini. Grazie a questi investimenti, si potranno realizzare interventi di riqualificazione delle infrastrutture,

³⁸ Santangelo (2021), fa notare come il ricorso a queste due differenti denominazioni non sia neutrale. Mentre il termine recovery sembra guardare al passato richiamando il significato di ripristino, recupero, conservazione, quello di Next Generation EU sembra, invece, abbracciare una prospettiva progressista che guarda al futuro. Non sembrerebbe, dunque, un caso il fatto che un paese "anziano" come l'Italia abbia denominato il progetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

la valorizzazione del patrimonio storico e culturale e la promozione di nuove opportunità economiche e occupazionali.

Non bisogna dimenticare il vincolo del 40% dei fondi del Recovery Plan da destinare al Mezzogiorno, ai sensi della legge di conversione del decreto Governance e Semplificazioni (DL 77/2021)³⁹.

Dei 747 Comuni ammissibili, solo 483 hanno ottenuto finanziamenti (Fig. 3c), con la maggior parte dei Comuni esclusi situati nelle regioni settentrionali. In particolare, Veneto e Lombardia sono le Regioni con la maggiore differenza tra Comuni ammissibili e beneficiari (rispettivamente l'11,3% e il 19,5% dei Comuni finanziati), insieme al Friuli-Venezia Giulia, che ha solo un Comune beneficiario (Monfalcone) su 11 ammissibili. Questa esclusione ha portato molti sindaci del Nord a protestare, ottenendo un finanziamento statale aggiuntivo di 900 milioni di euro oltre al PNRR (articolo 28, comma 1, del DL 17/2022), che supporterà i 541 progetti esclusi dalla misura 2.1 (basata sull'IVSM).

Calabria, Liguria, Molise e Valle d'Aosta sono le uniche Regioni in cui sono stati finanziati tutti i Comuni richiedenti, anche grazie al fatto che ci sono pochi Comuni ammissibili: rispettivamente 24, 11, 3 e 1 con oltre 15mila abitanti. Questa

³⁹ I fondi del Recovery Plan sono chiamati a supportare, insieme ai fondi strutturali europei, la riattivazione del processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord, che si è arrestato a metà degli anni '70, determinando un vero e proprio divario di cittadinanza in termini di accesso alle infrastrutture e ai servizi essenziali. Ha contribuito in modo decisivo all'ampliamento di tale divario la riduzione dei trasferimenti da parte del governo centrale e la tendenza, denunciata anche da un'analisi dell'Ufficio valutazione di impatto del Senato (Pellegrini e Tortorella, 2018), ad utilizzare risorse pensate come addizionali per compensare la penuria di risorse ordinarie.

situazione non si verifica per Basilicata, Trentino-Alto Adige, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, che hanno un basso numero di Comuni beneficiari nonostante il limitato numero di ammissibili.

In termini di numero di progetti finanziati, i governi urbani hanno adottato diverse strategie. Alcuni Comuni, come Salerno, Rimini, Cagliari, Napoli, Milano, Torino e Messina, hanno preferito concentrare le risorse su pochi progetti, mentre altri, come Caserta, Lentini e Trapani al Sud, Macerata, Arezzo e Prato al Centro, e Brescia, Bergamo e Reggio Emilia al Nord, hanno optato per un maggior numero di interventi rigenerativi con finanziamenti più limitati.

La Puglia, la Campania e il Piemonte hanno principalmente seguito la prima strategia, concentrando le risorse su pochi progetti nei Comuni della prima classe di finanziamento, mentre la Sicilia, il Lazio e la Toscana hanno distribuito le risorse in modo più uniforme tra vari progetti.

La Sicilia risulta essere la Regione con il maggior numero di progetti finanziati (246), seguita dalla Campania (225), dal Lazio (214), dalla Puglia (185) e dalla Toscana (183).

Per quanto riguarda l'entità dei finanziamenti, la Campania risulta essere la Regione con i contributi più consistenti (486,5 milioni di euro), seguita da Sicilia, Puglia e Lazio. Le Regioni del Mezzogiorno ottengono complessivamente il 51,5% dei

finanziamenti, mentre Centro e Nord ricevono rispettivamente il 25,1% e il 23,4%.

La distribuzione dei finanziamenti non segue necessariamente la gerarchia demografica, con una forte concentrazione di fondi nei Comuni più piccoli di Campania, Puglia, Lazio e Toscana, mentre molti capoluoghi provinciali del Nord risultano esclusi o ricevono una quota simile a quella destinata ai centri più piccoli.

Nella valutazione dei progetti presentati per il finanziamento, è importante considerare le tre categorie stabilite dal DPCM del 21 gennaio 2021: categoria A per interventi di manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie esistenti pubbliche; categoria B per il miglioramento del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare focus sui servizi sociali, culturali, educativi e sportivi; e categoria C per interventi legati alla mobilità sostenibile.

Analizzando la distribuzione dei metri quadrati rigenerati per Regione in base alle categorie di intervento scelte, emerge che Puglia, Campania e Sicilia sono le Regioni con maggiori dimensionamenti di rigenerazione (oltre 2,1 milioni di mq), seguite dal Lazio (1,7 milioni di mq). Al contrario, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta presentano quantità minori di mq rigenerati.

Complessivamente, quasi il 53% dei mq da rigenerare si trova nel Mezzogiorno. La maggior parte delle Regioni ha focalizzato i progetti sulla categoria A, che riguarda il recupero e riuso edilizio. Tuttavia, alcune Regioni come Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria, Molise, Toscana e Valle d'Aosta hanno puntato di più su interventi legati alla mobilità sostenibile (categoria C) e al miglioramento del tessuto sociale e ambientale (categoria B), evidenziando una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e alla promozione del benessere sociale.

Il processo di rigenerazione urbana è fondamentale per affrontare la crisi ambientale, sociale ed economica che stiamo vivendo. Tuttavia, realizzare progetti di rigenerazione è complesso e costoso, il che spiega il ritardo dell'Italia in questo settore.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza potrebbe rappresentare un'importante opportunità per rendere le nostre città più sostenibili, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, dell'Agenda urbana europea e della nuova carta di Lipsia.

Anche se è presto per valutare i progetti rigenerativi finanziati, è importante garantire che i fondi vengano utilizzati in modo efficace e efficiente per migliorare la qualità della vita nelle nostre città.

Riformulando le politiche di rigenerazione urbana, si potrebbe evitare di cadere in queste criticità e garantire una migliore realizzazione dei progetti. Sarebbe opportuno adottare un quadro

normativo nazionale chiaro e uniforme, che fornisca linee guida precise per la rigenerazione urbana.

Inoltre, sarebbe utile considerare una maggiore partecipazione delle comunità locali nella fase di approvazione dei progetti e garantire che essi rispettino gli obiettivi di inclusione sociale e di sostenibilità ambientale.

È importante evitare che le semplificazioni introdotte per accelerare i processi portino alla realizzazione di opere obsolete o impattanti, che vadano contro gli impegni internazionali assunti dal nostro Paese. Soltanto con un approccio olistico e partecipativo si potrà veramente promuovere una rigenerazione urbana sostenibile e di qualità. In base alla prima analisi, sembra che i progetti finanziati in Campania si concentrino più sulla trasformazione fisica degli spazi piuttosto che sulla rigenerazione sociale e culturale. Gli interventi sembrano puntare maggiormente sull'aspetto materiale piuttosto che sui processi e le sinergie attivabili, privilegiando la realizzazione di opere edili piuttosto che la qualità della vita urbana e la sostenibilità degli interventi.

Un esempio di ciò è il progetto presentato dal Comune di Salerno per il recupero di una cava dismessa da destinare a parco naturalistico. Pur presentato come un intervento verde ed ecologico, sembra più un'operazione di "green washing" considerando che comporterà il consumo di suolo per la realizzazione di nuove

infrastrutture come viabilità, parcheggi, edifici di servizio, palestre, maneggio, e così via.

In ambito nazionale, sono stati approvati solo 28 progetti che hanno ricevuto un finanziamento di 20 milioni di euro ciascuno, tra cui quello di Salerno.

Questa distribuzione dei fondi segue una logica di dispersione, con finanziamenti minimi distribuiti a numerosi progetti. Tuttavia, questo approccio potrebbe portare alla dispersione dei fondi e alla mancanza di significativi cambiamenti, a causa della frammentarietà e mancanza di integrazione degli interventi. Inoltre, limitando l'erogazione dei contributi alla scala comunale, si è penalizzata l'Unione di Comuni e la creazione di reti territoriali.

Questo limite è stato in parte corretto con l'aggiornamento del 7 marzo 2022, che ha esteso la possibilità di presentare progetti anche alle Unioni di Comuni con meno di 15.000 abitanti.

In ambito nazionale, sono stati approvati solo 28 progetti che hanno ricevuto un finanziamento di 20 milioni di euro ciascuno, tra cui quello di Salerno. Questa distribuzione dei fondi segue una logica di dispersione, con finanziamenti minimi distribuiti a numerosi progetti.

Tuttavia, questo approccio potrebbe portare alla dispersione dei fondi e alla mancanza di significativi cambiamenti, a causa della frammentarietà e mancanza di integrazione degli interventi.

Inoltre, limitando l'erogazione dei contributi alla scala comunale, si è penalizzata l'Unione di Comuni e la creazione di reti territoriali. Questo limite è stato in parte corretto con l'aggiornamento del 7 marzo 2022, che ha esteso la possibilità di presentare progetti anche alle Unioni di Comuni con meno di 15.000 abitanti⁴⁰.

Un'altra criticità prevedibile riguarda la grave mancanza di personale amministrativo qualificato per gestire i progetti, soprattutto al Sud, dove la spesa pubblica per gli investimenti si è dimezzata. Sono state previste nuove assunzioni e programmi formativi specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR, ma rispettare il cronoprogramma potrebbe essere difficile date le tempistiche strette.

È importante non perdere l'opportunità offerta dal PNRR di ripensare e ridisegnare le nostre città in chiave sostenibile, evitando di concentrarsi solo sull'implementazione di opere senza affrontare le disuguaglianze sociali e i divari territoriali⁴¹.

⁴⁰ 17 Il decreto-legge 152/21 ha aggiunto 200 milioni alla dotazione per gli 2023/2024, mentre la Legge di Bilancio 2022, ha stanziato ulteriori 300 milioni che possono essere utilizzati per la concessione di contributi ai Comuni con popolazione inferiore a 15mila abitanti che, in forma associata, superino tale soglia, compresi quelli ammessi e non finanziati per insufficienza delle risorse.

⁴¹ Secondo le stime del Cresme dal 2013 al 2020 sono stati investiti ogni anno (ad eccezione del 2015 e del 2020), mediamente 28 miliardi di euro, 24 dei quali negli interventi di recupero edilizio e circa 4 miliardi negli interventi di riqualificazione energetica. Nel 2021 i lavori incentivati sono stati pari a 66 miliardi di euro (Servizio studi della Camera dei deputati, 2022).

2. Il Piano Nazionale di resistenza e resilienza

La nostra società si è abituata a uno standard di benessere che spesso è legato a un intenso consumo delle risorse della Terra.

Sebbene siano state fatte alcune rinunce virtuose per favorire un maggior profitto, ritengo che sia necessario un cambiamento che porti effettivi benefici economici.

È evidente che a livello nazionale ed europeo c'è la richiesta di normative in materia, tuttavia finora non sono state promulgate.

Il consumo di suolo per la costruzione di edifici e infrastrutture comporta perdite economiche dovute alla cessazione dei servizi ecosistemici essenziali per la salute del territorio. Sebbene i guadagni derivanti dall'utilizzo dello spazio possano sembrare vantaggiosi a breve termine, le perdite sono irreversibile e progressive, poiché il suolo è una risorsa non rinnovabile. È necessario un cambiamento repentino per evitare un ulteriore deterioramento dell'ambiente e garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali.

Secondo il Report, la perdita economica annua dovuta alla soppressione dei servizi ecosistemici tra il 2012 e il 2021 è stata in media di 3,6 miliardi di euro.

Questo dato è da considerare insieme a un calcolo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: se la velocità media di copertura artificiale di 2 mq al secondo (registrata nel 2020) dovesse persistere, l'Italia perderebbe tra gli 81

e i 99 miliardi di euro a causa della perdita dei servizi tra il 2021 e il 2030. Questo importo corrisponde a quasi la metà dell'intero importo del PNRR⁴².

A questo punto è opportuno parlare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, detto piano, approvato nel gennaio 2021 dal governo Conte II e poi parzialmente riscritto dal successivo governo Draghi e da ultimo da quello Meloni.

I Piani nazionali di ripresa e resilienza sono programmi dettagliati che gli Stati membri dell'Unione europea devono elaborare per accedere ai fondi del Recovery and Resilience Facility, nell'ambito del Next Generation EU. Questi piani devono contenere riforme e investimenti mirati a favorire la ripresa economica e la resilienza dei Paesi membri, e sono validi per il periodo 2021-2026.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano è stato approvato definitivamente il 13 luglio 2021 a livello europeo con una Decisione di esecuzione del Consiglio UE. Questo piano contiene misure specifiche per affrontare le sfide economiche e sociali che l'Italia deve affrontare a seguito della pandemia da COVID-19, e prevede investimenti in settori chiave per la crescita e lo sviluppo sostenibile del Paese⁴³.

⁴² Comunicato Stampa “Consumo di suolo: senza interventi costi alle stelle già nel 2030”, Roma, 14 luglio 2021, cfr. <https://www.isprambiente.gov.it/files2021/area-stampa/comunicati-stampa/comunicatosuolo.pdf>

⁴³ La CID contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e a ciascuna riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si vincola l'assegnazione delle risorse, che è articolata in dieci rate entro il 30 giugno 2026. Il PNRR italiano - come nei paragrafi successivi vedremo - prevede centotrentadue investimenti e sessantatré riforme, cui corrispondono 191,5 miliardi di euro finanziati dall'Unione europea attraverso l'RRF,

Tale Piano prevede interventi mirati per contrastare il consumo di suolo in Italia, attraverso la promozione di politiche di sviluppo sostenibile, la tutela del territorio e la valorizzazione delle risorse naturali. In particolare, sono previste azioni volte a favorire la rigenerazione urbana, la riqualificazione delle aree dismesse, la promozione di modelli abitativi sostenibili e la tutela dei suoli agricoli e naturali. L'obiettivo è quello di limitare il consumo di suolo, contenere l'espansione urbana e preservare le aree verdi, contribuendo così alla protezione dell'ambiente e alla salvaguardia del paesaggio italiano.

Inoltre, il Piano prevede anche interventi per favorire la mobilità sostenibile, la riduzione delle emissioni inquinanti e il potenziamento delle infrastrutture verdi, con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e rispettoso dell'ambiente. Grazie ai finanziamenti previsti dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza, l'Italia potrà attuare politiche concrete per contrastare il consumo di suolo e promuovere uno sviluppo urbano e territoriale sostenibile, contribuendo così alla transizione ecologica e alla resilienza del Paese.

I fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, sono ben 191,5 miliardi di euro di finanziamenti di cui 68,9 miliardi come sovvenzioni a fondo perduto, per averli era necessaria la presentazione di progetti mirati a promuovere investimenti e riforme

suddivisi tra 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti, da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del Piano

per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione professionale, e promuovere l'equità di genere, territoriale e generazionale.

Questo Dispositivo, incluso nel programma Next Generation EU, è essenziale per stimolare la ripresa dell'economia europea dopo la crisi causata dalla pandemia.

Il Piano, approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021, si articola in 6 Missioni ossia “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute”.

La porzione di investimenti destinati alla riqualificazione urbana è il 31,05% dei fondi del PNRR, pari a 59,46 miliardi di euro, che è destinato a quattro ambiti differenti per finanziare investimenti volti al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il primo ambito riguarda l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, il secondo l'energia rinnovabile, l'idrogeno e la mobilità sostenibile, il terzo l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici, e il quarto la tutela del territorio e delle risorse idriche.

Tuttavia, alcune associazioni ambientaliste criticano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sostenendo che non tiene sufficientemente conto della necessità di limitare il consumo di suolo.

In particolare, si evidenzia una disparità nei finanziamenti destinati al contrasto del dissesto idrogeologico, pari a 3,61 miliardi, rispetto a quelli per la realizzazione di nuove opere, che ammontano a 25 miliardi⁴⁴.

La definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stata avviata nell'autunno del 2020 con la trasmissione di linee guida da parte del Governo Conte II alle Camere. Dopo proposte di integrazione e modifica, il Governo Draghi presentò un nuovo testo del PNRR che fu approvato dalle due Assemblee nel marzo e aprile 2021. Il Governo Draghi trasmette il PNRR alla Commissione europea e al Parlamento nazionale il 30 aprile 2021. Il Parlamento si è successivamente espresso sulla prima relazione sull'attuazione del Piano alla fine del 2021.

In sintesi, il PNRR è strutturato come un piano di performance che impegna l'Italia a raggiungere milestone e target prestabiliti per le riforme e gli investimenti previsti. Ogni misura del Piano ha un calendario di attuazione e obiettivi da raggiungere, condizione necessaria per ottenere il finanziamento. Vi sono anche indicatori che valutano gli obiettivi e i risultati delle riforme e degli investimenti. Le milestone rappresentano fasi essenziali del

⁴⁴ Alessandro Mortarino, La transizione ecologica del PNRR si è scordata del suolo e del paesaggio, Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio, rif. <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2021/04/latransizione-ecologica-del-pnrr-si-e-scordata-del-suolo-e-del-paesaggio/>

completamento delle misure, mentre i target sono indicatori misurabili di risultato o impatto delle politiche pubbliche⁴⁵.

Il PNRR è suddiviso in sei missioni e sedici componenti, sviluppate intorno a tre assi strategici delineati a livello europeo, ossia:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

La sfida principale legata al primo asse consiste nel recuperare il ritardo nel settore delle tecnologie digitali e promuovere investimenti per aumentare la competitività italiana ed europea. Questo include la diversificazione della produzione e il miglioramento dell'adattabilità dei mercati ai cambiamenti. Per quanto riguarda il secondo asse, la sfida è aumentare la competitività del sistema produttivo nazionale, stimolare nuove imprese ad alto valore aggiunto e creare occupazione stabile, nel rispetto dell'Agenda 2030 dell'ONU ed europea. Questo implica ridurre le emissioni inquinanti, prevenire il dissesto del territorio e ridurre l'impatto ambientale delle attività produttive, considerando anche gli effetti di spillover.

Il terzo asse del PNRR si concentra su tre obiettivi principali: promuovere la parità di genere e contrastare le discriminazioni,

⁴⁵ V. Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, Terza Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p. 11.

supportare i giovani nell'acquisire competenze e opportunità lavorative, e ridurre i divari territoriali con interventi mirati allo sviluppo del Mezzogiorno⁴⁶.

Il PNRR oltre ad essere un grosso piano di investimenti prevede un grosso piano di riforme di diverse natura che saranno di seguito classificate,

Le riforme orizzontali sono fondamentali per creare un ambiente favorevole agli investimenti e alla crescita, mentre le riforme abilitanti consentono di superare le barriere burocratiche e regolatorie che frenano lo sviluppo.

Le riforme settoriali, infine, mirano a migliorare specifici settori dell'economia e a garantire una maggiore efficienza e competitività.

In sintesi, il PNRR non si limita a stimolare la ripresa economica attraverso investimenti, ma si propone di trasformare il quadro normativo e istituzionale dell'Italia per favorire una crescita sostenibile e inclusiva nel lungo termine. Grazie a queste riforme ambiziose e mirate, il Paese potrà affrontare le sfide future in modo più efficace e resiliente.

⁴⁶ V. Confcommercio, Appunti sul PNRR, Roma, 10 maggio 2021, p. 9, consultabile al link <https://www.assicconline.it/export/sites/unione/assicc/it/doc/2021/coronavirus/Appunti-sul-PNRR.pdf>

3. Gli investimenti per le infrastrutture sostenibili e l'impatto sull'edilizia

Gran parte delle risorse del PNRR sono destinate al settore delle costruzioni, che torna ad avere un ruolo centrale nei progetti di sviluppo e ammodernamento del Paese, grazie al Piano europeo⁴⁷.

Secondo le stime del Governo, il settore edile sarà quello che beneficerà maggiormente della realizzazione del Piano, come rappresentato nella figura sottostante che mostra la variazione del valore aggiunto per branca di attività economica nel periodo 2021-2026.

In particolare, su un totale di 222 miliardi di euro previsti con il PNRR, il settore in questione beneficerà di 108 miliardi di euro, corrispondenti al 49% delle risorse complessive. Questi fondi saranno utilizzati per aumentare gli investimenti sia nel settore edile pubblico che privato.

In particolare, sono previsti oltre 23 miliardi di euro per interventi sulle reti ferroviarie, considerati prioritari per la transizione ecologica. Questi investimenti, noti come "cura del ferro", sono considerati essenziali per migliorare il sistema dei trasporti. Inoltre, un'ampia parte dei fondi, pari al 45% delle risorse destinate all'edilizia (circa 49 miliardi di euro), prevede il

⁴⁷ V. Associazione Nazionale Costruttori Edili Giovani (ANCE Giovani), Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la spinta verso il futuro, XXII Convegno Nazionale Giovani Imprenditori Edili #costruttivi, Positano, 4-5 novembre 2022, p. 10, consultabile al link https://ance.it/wpcontent/uploads/allegati/studio_ance.pdf. 33 Cfr. sempre Associazione Nazionale C

coinvolgimento diretto degli enti territoriali, garantendo così un impatto diffuso su tutto il territorio nazionale.

Si tratta di un'importante opportunità per migliorare le aree e la qualità della vita, sostenendo al contempo l'economia e il settore edile. Tuttavia, gli enti territoriali dovranno affrontare sfide significative per accedere ai finanziamenti, rispettare le norme e le regole stabilite per il PNRR e garantire il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti.

Tuttavia, il piano include diversi progetti finalizzati a preservare il territorio ottimizzando le superfici già impermeabilizzate.

Inoltre, vanno menzionati progetti per l'ottimizzazione energetica degli edifici esistenti, come l'installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli stabilimenti agroalimentari e il Superbonus 110% per la ristrutturazione energetica e sismica degli edifici residenziali.

Per la tutela dell'ambiente, sono previsti investimenti per la modernizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette, così come per la valorizzazione del verde urbano ed extraurbano attraverso la creazione di nuove foreste e la piantumazione di alberi nelle città metropolitane.

Il progetto volto alla rivitalizzazione turistica dei piccoli borghi meno conosciuti, che prevede un investimento di 1,02 miliardi per il ripristino del patrimonio storico e la valorizzazione di

1800 PMI locali, merita sicuramente di essere menzionato. Tuttavia, le critiche mosse dalle associazioni ambientaliste riguardo alcuni aspetti del PNRR non possono essere ignorate, e bisogna tenerle in considerazione per garantire un approccio sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

Alcuni degli investimenti menzionati sono chiaramente influenzati dai valori ambientali, che si spera possano ispirare ulteriori progetti.

Una parte significativa dei finanziamenti assegnati dal PNRR e dal fondo complementare sarà destinata agli investimenti nel settore delle costruzioni.

Il settore edile sarà coinvolto in molte iniziative del Piano, sia direttamente che indirettamente, come ad esempio nei programmi di potenziamento del sistema dei trasporti, della viabilità, dei porti e della ristrutturazione degli edifici in ottica di transizione ambientale.

I progetti previsti prevedono un flusso di opere da realizzare pari a circa 20 miliardi di euro all'anno nel periodo programmato, di cui più della metà rappresentano un valore aggiunto rispetto alla situazione attuale.

In sostanza, il settore delle costruzioni e dei lavori pubblici in generale si troverà di fronte a una fase di crescita notevole della domanda, con un impatto positivo sull'economia e sull'occupazione.

Si stima che il PNRR attiverà il 21% dei nuovi posti di lavoro nella filiera edile⁴⁸, ma la mancanza di capacità produttiva adeguata potrebbe rallentare gli investimenti del Piano e comprometterne il rispetto degli obiettivi, mettendo a rischio i finanziamenti dell'Unione europea all'Italia. Il biennio 2021-22 ha visto un aumento degli investimenti nel settore delle costruzioni, principalmente a causa dell'accelerazione della domanda privata e delle condizioni favorevoli del mercato del credito. La pandemia ha portato a un incremento del risparmio delle famiglie, che si è riflesso sia nei depositi bancari che nel mercato immobiliare. Tuttavia, nell'ultimo trimestre del 2021 e nel corso del 2022, si è verificato un rapido peggioramento del mercato immobiliare, secondo un'indagine condotta dalla Banca d'Italia.

Il mercato immobiliare ha mostrato una vivace dinamicità anche in molte economie avanzate, ma a partire dal 2022, con l'inizio del cambiamento di tono della politica monetaria, si sono osservati segnali di rallentamento in diversi Paesi europei.

Inoltre, sebbene i prezzi delle case siano aumentati in diversi Stati dell'Unione europea, in Italia i rialzi sono stati più contenuti. La ripresa dell'attività delle costruzioni è stata sostenuta anche dalle politiche di bilancio, con i cambiamenti nelle regole della finanza

⁴⁸ V. C. GAGLIARDI, R. A. MARONI, S. SCACCABAROZZI, C. LUCIFORA, Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione, in CNEL, XXIV Rapporto del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva, 2022, p. 325 ss.

locale, soprattutto da parte dei Comuni, che hanno favorito le spese per investimenti.

I fattori determinanti il recupero degli investimenti edili includono anche gli incentivi fiscali, in particolare il "Superbonus"⁴⁹ che finanzia fino al 110% della spesa e permette ai contribuenti di recuperare integralmente i costi degli interventi senza alcun esborso. Questo ha incentivato la ristrutturazione residenziale e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio.

Il beneficio fiscale del Superbonus ha generato una rapida crescita della domanda nel settore edile, ma la filiera non è stata in grado di gestire efficacemente tutte le richieste. L'accesso a questo beneficio è stato determinato dalle scelte delle imprese edili, sollevando preoccupazioni sulla neutralità del sistema fiscale nei confronti dei contribuenti.

Il costo complessivo del Superbonus è stato coperto parzialmente dal PNRR e dal Piano Complementare, per un totale di 18,6 miliardi di euro. Tuttavia, il successo della misura ha comportato effetti negativi sulle finanze dello Stato, poiché il costo effettivo è stato molto più alto rispetto alle previsioni iniziali.

⁴⁹ Il superbonus è stato introdotto dal Decreto Legge n. 34 del 2020 (decreto "rilancio"), anche se è poi stato oggetto di diversi ampliamenti e proroghe. Esso, in particolare, ha avuto effetti importanti soprattutto dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge n. 77 del 2021 (decreto "semplificazioni"). Con la Legge di bilancio per il 2022 sono stati prorogati gli incentivi, portando al 31 dicembre 2023 la scadenza delle detrazioni per le spese effettuate da condomini, e sono stati inoltre estesi al 2024-2025, anche se con aliquote di detrazione inferiori. Con il Decreto Legge n. 176 del 2022 (decreto "aiuti quater") è stato poi prorogato il termine per l'utilizzo degli incentivi per gli edifici unifamiliari ed è stata rimodulata la detrazione per i condomini, portandola al 90%. V. Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cit., p. 249.

Secondo l'Enea, al 31 dicembre 2022 erano stati ammessi investimenti per un valore superiore ai 62 miliardi di euro per il Superbonus, con detrazioni previste per un totale di 69 miliardi di euro⁵⁰. Queste cifre sono in costante aumento nel corso dell'anno.

Gli effetti del Superbonus devono essere valutati con attenzione anche in relazione ai suoi impatti sul bilancio pubblico. Durante la fase in cui gli incentivi sono attivi e sostengono la domanda, le entrate fiscali dello Stato beneficiano della crescita economica generata. Tuttavia, negli anni successivi, quando l'effetto degli incentivi si esaurisce e i contribuenti utilizzano i crediti d'imposta accumulati, le entrate possono diminuire.

Questa asimmetria temporale tra gli impatti macroeconomici e finanziari del Superbonus va considerata attentamente. I crediti d'imposta rappresentano infatti un debito per lo Stato nel momento in cui vengono concessi, e quindi devono essere contabilizzati correttamente secondo i criteri stabiliti da Eurostat.

È importante monitorare da vicino gli effetti finanziari del Superbonus per garantire una gestione sostenibile delle finanze pubbliche e assicurare che gli incentivi siano efficaci nel lungo termine.

⁵⁰ Si consideri, peraltro, che il Superbonus è solo l'ultima e più significativa misura di incentivazione alle ristrutturazioni. Aggregando tutte le analoghe misure precedenti, fra cui il cosiddetto "bonus facciate", il MEF quantifica un costo complessivo di 110 miliardi (Giovanni Spalletta, Audizione Commissione Finanze e Tesoro, 2 febbraio 2022). V. Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cit., p. 251.

In altre parole, la revisione del criterio contabile relativo all'anno di competenza delle misure del Superbonus e del "bonus facciate" ha portato alla classificazione di tali crediti d'imposta come spese nei conti economici nazionali.

Questo ha comportato una revisione dell'indebitamento per il 2021 e il 2022, e un aumento del saldo obiettivo per il 2023, con benefici per i conti successivi.

Anche se questa rimodulazione temporale non cambia gli impatti macroeconomici complessivi, potrebbe favorire la politica di bilancio italiana, soprattutto considerando l'assenza di vincoli europei dal 2021 al 2023. Questo potrebbe facilitare il raggiungimento degli obiettivi di bilancio a partire dal 2024.

Allo stesso tempo, va sottolineato che nonostante il rialzo dei livelli di indebitamento non abbia influenzato la stima complessiva del debito, gli effetti sulla cassa saranno evidenti quando i crediti d'imposta ceduti daranno luogo a minori entrate, aumentando di conseguenza il fabbisogno.

Pertanto, nei prossimi anni, nonostante il deficit pubblico possa beneficiare dell'anticipo dei costi del Superbonus, la traiettoria del debito rimarrà al di sopra di quanto giustificato dal solo indebitamento, e il miglioramento dei saldi tendenziali potrebbe non aumentare gli spazi fiscali disponibili per l'Italia, ma portare a una revisione degli obiettivi in senso positivo.

È importante considerare anche i problemi che il finanziamento dei Superbonus porterà alle finanze pubbliche, dato che le esigenze di copertura di tali spese hanno portato il Governo ad abbassare l'entità delle detrazioni al 90% e ad abolire la possibilità di cessione dei crediti.

La generosità degli incentivi fiscali è stata certamente motivata anche dagli obiettivi di transizione ambientale, poiché le ristrutturazioni consentono di ridurre i consumi energetici con l'isolamento degli edifici e di aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili con l'installazione di pannelli fotovoltaici. Inoltre, la riduzione della dipendenza da combustibili fossili importati dall'estero è diventata una priorità nell'agenda politica economica a seguito degli eventi legati all'Ucraina e alla Russia.

In conclusione, mentre i benefici del Superbonus potrebbero non riflettersi direttamente sulla situazione fiscale italiana, la sua implementazione potrebbe portare a una revisione degli obiettivi in direzione positiva, contribuendo alla transizione verso un'economia più sostenibile e meno dipendente da fonti energetiche inquinanti.

In questo contesto, gli incentivi fiscali alle ristrutturazioni si dimostrano coerenti con la transizione verso un'economia a basse emissioni prevista dal PNRR. Le misure per l'efficientamento energetico degli edifici rappresentano una parte significativa degli interventi "verdi" identificati a livello europeo.

La recente approvazione della Direttiva sulle "case green" dell'UE impone obiettivi ambiziosi in termini di efficienza energetica degli edifici residenziali entro il 2033 e emissioni zero entro il 2050. Questo richiederà importanti adeguamenti agli edifici esistenti, continuando il lavoro avviato in Italia con il Superbonus.

Nonostante le difficoltà economiche dovute alla pandemia, il settore delle costruzioni ha registrato una crescita significativa tra il 2019 e il 2022. Tuttavia, questa crescita ha evidenziato la necessità di gestire in modo equo le risorse pubbliche, concentrandole su settori che hanno maggiormente risentito della crisi economica causata dalla pandemia.

I dubbi sulla sostenibilità della crescita della filiera edile dopo l'incremento della domanda sono legittimi, considerando il rischio di sovrapproduzione rispetto alla capacità produttiva. Questo potrebbe portare a una pressione sui prezzi, compromettendo gli effetti attesi sull'economia.

Inoltre, i problemi legati ai costi di produzione e alle fluttuazioni delle materie prime e dell'energia potrebbero aggravare le tensioni sui prezzi, soprattutto a causa della crisi del mercato del gas europeo che colpisce direttamente la filiera edile. Questa situazione solleva dubbi sulla fattibilità dei programmi di investimento del PNRR e richiede una revisione delle politiche che riguardano il settore edile, così come una revisione della composizione dei programmi.

Capitolo Terzo

L'edilizia in Italia e il calcestruzzo

Sommario: 1. Il superbonus 110%: caratteristiche; 2. La reale applicazione del Superbonus 110%; 3. L'impatto economico sul bilancio dello stato; 4. I giovani e l'imprenditoria nell'edilizia; 5. Il caso dei calcestruzzi del gruppo Iorio

1. Il superbonus 110%: caratteristiche

Per meglio analizzare come è avvenuto l'incremento del settore immobiliare e conseguentemente dell'edilizia a seguito dei finanziamenti avuti con il PNRR è necessario procedere alla disamina della materia, senza trascurare che essa è estremamente intricata a causa delle frequenti modifiche normative: in meno di tre anni sono state apportate ben 35 modifiche, di cui 20 riguardanti l'agevolazione fiscale e 15 lo sconto in fattura e la cessione del credito⁵¹.

Tale instabilità normativa ha reso difficile comprendere il funzionamento di queste disposizioni e ha limitato la loro efficacia in un breve periodo di tempo.

⁵¹ N. Forte: "GUIDA AL SUPERBONUS 110% REQUISITI, LIMITI E PROCEDURE", Maggioli, 2022.

Inoltre, il superbonus ha contribuito a incentivare l'economia e a sostenere il settore delle costruzioni e delle ristrutturazioni, creando nuove opportunità di lavoro e investimento.

Grazie a questa misura, molte famiglie hanno potuto migliorare la qualità della propria abitazione, rendendola più efficiente dal punto di vista energetico e aumentandone il valore sul mercato immobiliare.

Ebbene, il superbonus del 110% ha rappresentato una importante opportunità per i contribuenti italiani, che hanno potuto usufruire di una detrazione fiscale molto vantaggiosa per migliorare la propria abitazione e contribuire alla sostenibilità ambientale⁵². Sicuramente, questa misura ha avuto un impatto positivo sull'economia e sull'ambiente, dimostrando come la politica fiscale possa essere uno strumento efficace per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Il Superbonus ha avuto un impatto significativo sull'economia italiana.

In un periodo di crisi economica e sociale, questa misura ha contribuito a dare nuova linfa al settore delle costruzioni, favorendo la creazione di nuovi posti di lavoro e stimolando l'attività economica in generale.

Inoltre, ha contribuito a contrastare il lavoro nero e a promuovere l'edilizia sostenibile, rispettando gli obiettivi di

⁵² A. Donati: "SUPERBONUS 110% TUTTI I LAVORI AGEVOLABILI", Maggioli Editore, 2020.

transizione ecologica dell'Unione Europea come già ampiamente trattato nel capitolo precedente.

Grazie al Superbonus, molte famiglie hanno potuto migliorare la qualità delle proprie abitazioni, riducendo nel contempo le emissioni di CO2 e contribuendo alla lotta contro il cambiamento climatico.

Inoltre, le imprese del settore hanno beneficiato di un aumento della domanda di servizi e di materiali da costruzione, generando un circolo virtuoso di crescita economica. Sicuramente, rientra fra queste imprese anche quella della famiglia Iorio che essendo produttrice di calcestruzzo è fra i fornitori primari del settore edile.

In conclusione, il Superbonus si è dimostrato una misura efficace per favorire la ripresa economica del Paese, sostenendo un settore chiave come quello delle costruzioni e promuovendo uno sviluppo sostenibile e conforme alle normative europee⁵³.

Speriamo che questa sia solo la prima di numerose iniziative che favoriscano la crescita economica e la sostenibilità in Italia.

Il Superbonus rappresenta anche un'importante misura di inclusione sociale, poiché offre a tutti la possibilità di migliorare l'efficienza energetica e la sicurezza sismica delle proprie abitazioni, indipendentemente dal reddito. Questo incentivo contribuisce anche

⁵³ C. Sforza Fogliani, A. Cartosio, F. Veroi: "IL SUPERBONUS 110% GUIDA AGLI INCENTIVI", La Tribuna, 2020.

a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore edile e correlato, aiutando a contrastare la disoccupazione che da tempo colpisce l'Italia.

Con riferimento ai soggetti, poi, è importante sottolineare che poter beneficiare del superbonus, è importante essere condomini, persone fisiche non impegnate in attività commerciali, Istituti autonomi case popolari e organizzazioni non lucrative. Inoltre, è necessario essere proprietari o detentori di un immobile attraverso un contratto regolarmente registrato.

Gli interventi devono riguardare la riqualificazione energetica dell'edificio e contribuire al miglioramento di almeno due classi energetiche, la precedente attestazione di inizio dei lavori e deve essere presentata insieme agli altri documenti per ottenere la detrazione del 110%.

La CILAS dovrà essere redatta da un professionista abilitato che attesti che i lavori sono iniziati secondo quanto previsto dal progetto approvato e che sono conformi alle normative vigenti.

In conclusione, per accedere al Superbonus è necessario ottenere l'A.P.E. che attesti il miglioramento energetico dell'edificio, soddisfare i requisiti per il Super Sismabonus, presentare le asseverazioni degli interventi effettuati e la CILAS che attesti l'inizio dei lavori.

Tutte queste documentazioni sono fondamentali per garantire che i lavori siano conformi e che il contribuente possa usufruire della detrazione del 110% prevista dal decreto.

Sono esclusi dalla CILAS gli interventi di demolizione e ricostruzione, per i quali è necessario presentare il Permesso di Costruire o la SCIA. La compilazione del modello CILAS richiede informazioni soggettive, dichiarazioni del progettista, documenti correlati e l'informativa privacy UE. È necessario allegare il modello "altri soggetti coinvolti" con i dati dei professionisti o soggetti coinvolti nel processo edilizio.

Per ottenere l'agevolazione fiscale, le persone fisiche e gli amministratori di condominio devono pagare i lavori tramite bonifico parlante con specifiche informazioni.

Il visto di conformità attesta i requisiti per la detrazione d'imposta ed è richiesto per lo sconto in fattura, la cessione del credito e la detrazione nella dichiarazione dei redditi, ma non è obbligatorio se la dichiarazione viene presentata tramite altri mezzi.

Nel 2022 sono state introdotte nuove regole per le opere con un importo superiore ai 70.000 euro (al netto dell'IVA), richiedendo che l'impresa adotti i contratti collettivi del settore edile per i lavoratori impiegati nei lavori per ottenere l'agevolazione fiscale al 110%.

Per evitare di perdere il beneficio fiscale in caso di violazione delle norme sulla salute e sicurezza sul lavoro o delle obbligazioni

contributive, è necessario richiedere la dichiarazione sostitutiva e il Durc all'impresa esecutrice dei lavori prima del pagamento finale.

Inoltre, per i lavori con Superbonus di importo superiore a 516.000 euro, le imprese devono possedere la certificazione SOA, che attesta la loro capacità di eseguire determinati lavori.

Questa norma è stata introdotta per garantire che le imprese siano idonee a realizzare interventi di una certa complessità, proteggendo così i committenti.

Inoltre, per poter beneficiare delle detrazioni fiscali previste per il Superbonus, è fondamentale che l'impresa esecutrice dei lavori rispetti tutti gli obblighi contributivi e abbia regolarità fiscale. Altrimenti, il contribuente potrebbe non poter usufruire delle agevolazioni fiscali e potrebbero esserci ripercussioni sulla validità dell'intervento.

In conclusione, è importante che sia il contribuente che l'impresa esecutrice dei lavori rispettino tutte le normative e gli obblighi previsti dalla legge per garantire una corretta esecuzione dei lavori e la validità delle detrazioni fiscali per il Superbonus.

È fondamentale che le norme siano redatte in modo chiaro e preciso per evitare ambiguità e interpretazioni errate. Inoltre, è essenziale che vengano stabiliti sia controlli preventivi che interventi durante l'applicazione della norma e sanzioni efficaci in caso di infrazioni.

Il nostro sistema normativo attuale spesso mostra delle lacune in questi punti, rendendo difficile la corretta applicazione delle norme e favorendo comportamenti scorretti.

È quindi necessario un miglioramento del sistema normativo per garantire il rispetto delle regole e la tutela dei diritti di tutti i cittadini.

Gli enti preposti ai controlli per il Superbonus 110% sono il SUE, l'ENEA e l'Agenzia delle Entrate.

Il SUE (Servizi Unificati per l'Edilizia) effettua controlli sulla documentazione richiesta per accedere all'agevolazione e comunica eventuali cause di decadenza all'Agenzia delle Entrate.

L'ENEA svolge controlli di tipo tecnico-documentale sulle asseverazioni presentate, verificando la conformità delle opere al progetto, il raggiungimento degli obiettivi energetici o antisismici e la congruità delle spese. I controlli avvengono tramite caricamento dei documenti sul portale e includono sopralluoghi sul posto.

L'Agenzia delle Entrate effettua controlli sulla detrazione di imposta, seguendo regole diverse a seconda del metodo scelto per usufruire del Superbonus. Per la detrazione diretta, vengono verificati i presupposti della detrazione nella dichiarazione dei redditi. Per la cessione del credito o lo sconto in fattura, l'Agenzia

può notificare un atto di recupero entro un certo periodo di tempo dall'utilizzo del credito⁵⁴.

In sintesi, i controlli sono finalizzati a garantire che le agevolazioni del Superbonus siano utilizzate correttamente e in conformità alle normative vigenti.

Le sanzioni per chi non rispetta i requisiti previsti per beneficiare delle detrazioni fiscali, anche in parte, includono la restituzione dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante, con l'aggiunta di interessi e sanzioni che possono arrivare fino al 200% dell'importo violato.

In caso di presentazione di documenti falsi, le multe possono variare da 2 a 15 mila euro per ciascun documento falso.

Il provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del primo dicembre 2021 prevede controlli preventivi sulle cessioni dei crediti derivanti dagli interventi di Superbonus e altri bonus edilizi, che verranno effettuati automaticamente attraverso l'analisi dei dati per verificare la coerenza e regolarità rispetto all'anagrafe tributaria e ai dati dei crediti già presenti.

L'obiettivo di tali controlli è prevenire situazioni a rischio e intervenire tempestivamente per evitare possibili abusi.

⁵⁴ T. Di Nardo, Pasquale Saggese, Enrico Zanetti: "L'IMPATTO ECONOMICO DEL SUPERBONUS 110% E IL COSTO EFFETTIVO PER LO STATO DEI BONUS EDILIZI", Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2022.

2. La reale applicazione del Superbonus 110%

Esaurita una panoramica generale sulla normativa e sui requisiti per usufruire dell'incentivo è adesso opportuno capire come esso ha impattato sul nostro paese in termini di ricchezza e di forza lavoro.

La sua efficacia è dimostrata dai dati dell'Istat, che indicano un aumento significativo del PIL italiano nel 2021 e nel 2022 grazie al Superbonus.

Questo ha superato gli scetticismi iniziali e ha contribuito in modo significativo alla ripresa economica post pandemica.

L'effetto diretto del Superbonus, stimato da Nomisma, ha raggiunto 87,7 miliardi di euro, consentendo agli investitori di mantenere la disponibilità economica anche dopo i lavori di riqualificazione.

Gli effetti indiretti, stimati in 39,6 miliardi di euro, includono un aumento dei consumi e degli investimenti correlati al Superbonus.

Inoltre, l'incremento del valore degli immobili sottoposti a riqualificazione grazie al Superbonus ha superato i 7 miliardi di euro, offrendo benefici sia per i proprietari che per il mercato immobiliare. Questa misura ha anche contribuito a limitare l'abbandono di aree rurali e di edifici danneggiati dai terremoti, offrendo un'opportunità di ristrutturazione e riqualificazione.

In definitiva, il Superbonus ha svolto un ruolo cruciale nella ripresa economica e nella valorizzazione del patrimonio immobiliare del Paese, offrendo opportunità di investimento e di miglioramento della qualità abitativa per i cittadini.

La sua efficacia è evidente e dovrebbe essere considerato un modello per futuri interventi di riqualificazione e sviluppo sostenibile.

Le richieste di interventi edilizi hanno portato ad un aumento significativo della domanda di manodopera qualificata e non qualificata.

L'introduzione del Superbonus nel settore edile ha portato ad un aumento di 641 mila occupati, oltre a un aumento di 351 mila occupati nei settori correlati, come forniture di materiali e consulenze.

Tuttavia, nonostante questo aumento, persiste comunque una carenza di manodopera specializzata nel settore edile, causata in parte dalla dinamicità del nuovo mercato del lavoro e dalla mancanza di investimenti in formazione da parte delle imprese.

Per affrontare queste sfide, sarebbe importante intervenire a livello formativo, offrendo corsi professionalizzanti a livello nazionale e regionale per i giovani, al fine di rendere il settore più attrattivo.

La scarsa formazione e la mancanza di investimenti nelle risorse umane portano a situazioni di pericolo nei cantieri edili e ad un aumento degli incidenti sul lavoro.

È essenziale che si promuova una cultura della sicurezza nei cantieri edili e che si garantisca una formazione adeguata ai lavoratori, specialmente a coloro che sono alle prime esperienze lavorative o provenienti da altri paesi. Inoltre, sarebbe importante potenziare i percorsi formativi professionalizzanti, anche attraverso corsi online, allo scopo di colmare la carenza di manodopera specializzata nel settore edile.

Infine, sarebbe opportuno prevedere corsi base di lingua italiana propedeutici ai corsi di formazione per i lavoratori stranieri, al fine di garantire una corretta comunicazione e comprensione delle norme di sicurezza nei cantieri. Solo attraverso un impegno congiunto da parte delle imprese, degli enti territoriali e dei lavoratori stessi si potrà garantire la sicurezza e la qualità del lavoro nel settore edile.

Una volta completata la loro formazione, i giovani stranieri potrebbero contribuire a garantire un ricambio generazionale nel settore edile, che attualmente conta su una media di età piuttosto elevata tra i lavoratori impiegati e soffre di carenza di manodopera. Ritengo che abbassare l'età media dei lavoratori nel settore edile porterebbe vantaggi significativi, come la riduzione degli incidenti nei cantieri e un aumento della sicurezza sul luogo di lavoro, oltre a

migliorare l'efficienza produttiva e gli utili delle imprese. Questo potrebbe portare a un aumento del gettito fiscale per lo Stato, che potrebbe essere reinvestito nei percorsi formativi per i giovani nel settore edile.

Inoltre, la mancanza di un ricambio generazionale nel settore edile è un'altra criticità che va affrontata.

Quanto al gettito fiscale generato dal Superbonus, i dati variano a seconda delle fonti.

Tuttavia, è innegabile che si sia verificato un aumento del gettito fiscale, che potrebbe essere considerato come una prova dello sviluppo economico generato dall'agevolazione. Inoltre, il Superbonus potrebbe anche contribuire a ridurre l'evasione fiscale, poiché cittadini e imprese sono incentivati a non evadere per poter beneficiare delle detrazioni fiscali legate ai lavori edili.

In conclusione, l'analisi dei dati relativi al Superbonus nel settore edile solleva diverse questioni importanti, che vanno affrontate per massimizzare i benefici dell'agevolazione e affrontare le criticità legate al settore edile e alla manodopera.

Secondo i dati emessi da Nomisma aggiornati a febbraio 2023, si è verificata una riduzione delle emissioni di CO₂ di 1,42 miliardi di tonnellate grazie all'applicazione del Superbonus.

Questo dato è in linea con quello emesso da Censis e fa ben sperare per una transizione ecologica positiva.

L'Unione Europea ha imposto ai suoi Stati membri di raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 attraverso il Green Deal Europeo, al fine di bilanciare le emissioni di gas serra con la capacità del pianeta di assorbirle.

Questa misura è stata necessaria per fronteggiare il sempre maggiore cambiamento climatico e per garantire la salvaguardia del nostro pianeta.

Inoltre, rappresenta un'opportunità per sfruttare al meglio le tecnologie e le capacità tecniche dei Paesi europei, permettendo di innovare il sistema nel suo complesso.

La tecnologia e la ricerca giocano un ruolo fondamentale in questo processo, soprattutto per le imprese private, che possono diventare più efficienti e efficaci nella gestione aziendale grazie a nuove soluzioni tecnologiche.

Il Superbonus, nonostante i suoi vantaggi evidenti, ha causato alcune criticità che hanno portato il governo a intervenire con modifiche alla normativa.

Oltre alla ripresa economica post crisi pandemica, il Superbonus ha anche generato un aumento dei prezzi e una scarsità di materiali da costruzione, causando difficoltà e ritardi per chi voleva usufruire dell'agevolazione.

Questo fenomeno speculativo ha colpito non solo i beneficiari del Superbonus al 110%, ma anche chi voleva fare piccoli

interventi nelle proprie abitazioni, trovandosi di fronte a costi considerevoli.

È importante affrontare e risolvere queste problematiche per garantire un'efficace e equa applicazione del Superbonus.

Pensando alle imprese che devono gestire preventivi con validità limitata a causa dei fornitori che garantiscono prezzi per pochi giorni, posso comprendere le difficoltà che i clienti si trovano ad affrontare nel dover prendere decisioni rapide per evitare aumenti di prezzo.

Questo può mettere in una posizione scomoda chi deve decidere se procedere con i lavori entro un breve lasso di tempo.

Un fenomeno problematico che si è verificato con l'introduzione del Superbonus è stato l'aumento esagerato dei preventivi da parte di alcune imprese, approfittando del fatto che il cliente non doveva effettuare pagamenti diretti e dei limiti temporali stretti imposti per beneficiare dell'agevolazione.

Questo ha portato a costi elevati per i committenti, che hanno dovuto coprire la differenza con risorse proprie, vanificando così l'obiettivo di copertura totale degli interventi da parte dello Stato.

La scarsità di materiali e apparecchiature necessarie per i lavori agevolati, causata da fenomeni speculativi e dall'aumento della domanda, ha reso difficile per molti beneficiari del Superbonus poter usufruire dell'agevolazione entro i limiti temporali.

Inoltre, il conflitto Russo-Ucraino ha contribuito a creare instabilità economica, finanziaria e politica a livello globale, aumentando l'inflazione e i prezzi delle materie prime ed energia.

Questa situazione di instabilità geopolitica ha favorito gli speculatori a continuare ad aumentare i prezzi, penalizzando le imprese che devono sopportare costi elevati e trasferirli ai clienti. Nonostante gli sforzi di organizzazioni internazionali, non è stato ancora trovato un accordo tra Russia e Ucraina per porre fine al conflitto, rendendo difficile prevedere i futuri sviluppi.

Per quanto riguarda i paesi dipendenti dall'energia russa, come l'Italia, stanno cercando di diversificare le proprie fonti di approvvigionamento per ridurre la dipendenza energetica dalla Russia. La Commissione Europea ha presentato il piano RePowerEU per rendere l'UE indipendente dai combustibili fossili russi entro il 2030. Inoltre, la Commissione si pone l'obiettivo di aumentare gli stoccaggi di gas per garantire la sicurezza energetica.

Le Banche Centrali stanno aumentando i tassi di interesse per contenere l'inflazione, ma nonostante ciò l'inflazione continua a essere un problema. Questi aumenti sono necessari per riportare l'inflazione ai livelli desiderati, anche se possono causare problemi alle famiglie e alle imprese con debiti a tasso variabile.

Per quanto riguarda il Superbonus, il nostro Paese deve affrontare e risolvere i problemi ad esso collegati il più rapidamente

possibile. Gli sforzi degli ultimi governi per garantire l'efficacia del Superbonus sono stati limitati dal deficit di bilancio.

Il Decreto Prezzi entrato in vigore il 15 aprile 2022, che stabilisce i Costi massimi specifici ammessi per interventi di importo superiore a 10.000 euro, ha l'obiettivo di contrastare i preventivi gonfiati nel settore edilizio. Tuttavia, è necessario sottolineare alcune criticità presenti nella normativa.

Innanzitutto, la lista dei costi massimi specifici agevolabili non include gli oneri professionali e i costi di posa in opera, che variano da professionista a professionista e da impresa a impresa. Questo potrebbe favorire ancora una certa discrezionalità nel determinare i prezzi finali.

Si potrebbe quindi pensare di includere anche i costi professionali e di posa in una lista a parte, per garantire maggiore trasparenza e congruenza delle spese.

Inoltre, la lista dei Costi massimi specifici presenta un numero limitato di voci, che potrebbero non coprire tutte le possibili casistiche. Ad esempio, alcune voci sono troppo generiche e non tengono conto delle variazioni di prezzo legate al materiale utilizzato. Si potrebbe quindi ampliare la lista includendo diverse casistiche per ciascun intervento, al fine di stabilire prezzi massimi più realistici e accurati.

In conclusione, è importante considerare queste criticità per migliorare l'efficacia del Decreto Prezzi e garantire una maggiore

tutela per i consumatori e un mercato più trasparente nel settore edilizio.

In alternativa, sarebbe stato possibile utilizzare i prezzi edili regionali, che comprendono tutte le voci necessarie, e stabilire un intervallo percentuale entro il quale i preventivi delle imprese dovrebbero attestarsi per poter usufruire di agevolazioni fiscali complete. Nel caso in cui le offerte superassero questo intervallo, come correttamente deciso dal governo per la soluzione adottata, il committente sarebbe stato tenuto a pagare la differenza.

3. L'impatto economico sul bilancio dello stato

Alla prova dei fatti, la misura del Superbonus si è rivelata troppo ambiziosa, sia per la percentuale di detrazione prevista sia per la cessione del credito.

Sebbene abbia permesso anche ai meno abbienti di effettuare lavori di riqualificazione energetica, il numero di crediti accumulati ha superato di gran lunga le previsioni iniziali.

Gli investimenti derivanti dal Superbonus hanno superato ogni aspettativa, raggiungendo cifre esorbitanti.

Alla fine del primo trimestre del 2023, il totale delle detrazioni previste al termine dei lavori ha superato i 80 miliardi di euro, ben oltre i 36,55 miliardi inizialmente previsti.

La cessione del credito ha creato problemi finanziari, con lo Stato che si è trovato a gestire una spesa molto più elevata del previsto, aumentando il deficit pubblico.

Molte imprese che hanno effettuato i lavori si sono ritrovate con crediti bloccati, incapaci di cederli agli istituti finanziari che hanno raggiunto la saturazione di acquisti.

Questo ha portato molte imprese a dover interrompere i cantieri per problemi di liquidità, causando danni anche ai committenti che hanno dovuto lasciare le loro abitazioni per consentire i lavori e magari stipulare contratti di locazione temporanei.

Questa situazione ha portato a molte proposte di soluzione da parte delle regioni, delle banche e delle associazioni di categoria, ma il Governo si è trovato costretto a ridimensionare il Superbonus per evitare un impatto insostenibile sulle casse dello Stato.

La riduzione della detrazione dal 110 al 90% è stata una decisione necessaria per risparmiare denaro e per garantire una maggiore attenzione da parte dei beneficiari nella spesa dei fondi.

Il problema dei crediti incagliati e della cessione del credito è stato uno dei principali nodi da sciogliere, ma è stato affrontato con la collaborazione di diverse associazioni di categoria.

La decisione di bloccare i crediti è stata motivata dal nuovo calcolo del rapporto deficit/PIL, che ha portato a un aumento del deficit stimato dall'ISTAT.

Questa situazione ha reso necessario intervenire per limitare gli effetti negativi sulla situazione finanziaria dello Stato. In definitiva, è chiaro che il Superbonus era diventato insostenibile e un ridimensionamento era inevitabile per evitare conseguenze peggiori.

Il governo aveva inizialmente pianificato di eliminare completamente e improvvisamente le agevolazioni fiscali per i cantieri edili, ma questa decisione avrebbe causato gravi problemi a imprese e lavoratori.

Fortunatamente, sono state introdotte delle deroghe che permettono una riduzione graduale delle agevolazioni, consentendo ai cantieri di continuare e agli investimenti di essere ammortizzati. Questo evita il rischio di fallimenti e di perdita di posti di lavoro.

Le associazioni di categoria e il governo hanno lavorato insieme per trovare una soluzione che permettesse una transizione più dolce, salvaguardando l'occupazione e il settore edile.

L'introduzione dell'agevolazione ha purtroppo portato a un aumento delle frodi, stimate dal Governo Meloni in 9 miliardi di euro.

Grazie al lavoro della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate, sono state individuate truffe legate alla cessione del

credito e allo sconto in fattura, riguardanti lavori mai effettuati o su edifici inesistenti.

Queste frodi avrebbero comportato gravi danni all'erario se non fossero state scoperte in tempo.

Le imprese che compiono queste truffe spesso sono sconosciute al fisco, manipolano i bilanci per ottenere più credito d'imposta e coinvolgono anche professionisti asseveratori.

La mancanza di controlli preventivi sui lavori ha favorito questi comportamenti fraudolenti.

Al contrario, gli istituti bancari che gestiscono la cessione del credito effettuano numerosi controlli, anche tramite periti, prima di concedere l'operazione, riducendo il rischio di frodi. Gli istituti pubblici, invece, potrebbero migliorare i controlli per evitare tentativi di truffa.

In effetti, per contrastare efficacemente il fenomeno delle frodi legate alla cessione del credito da parte dello Stato, sarebbe stata necessaria l'istituzione di un ente preposto ai controlli preventivi. Questi controlli avrebbero dovuto essere effettuati prima della cessione del credito, in modo da garantire una maggiore trasparenza e evitare eventuali abusi.

Attualmente, l'Agenzia delle Entrate effettua controlli successivi alla cessione del credito, ma ritengo che sarebbe stato opportuno prevedere un meccanismo più stringente e tempestivo, con controlli a tappeto su tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, sarebbe

stato importante prevedere sanzioni proporzionate al danno arrecato allo Stato e alla collettività, per dissuadere potenziali frodi.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dall'ENEA, si può ritenere che il limite minimo del 5% delle asseverazioni annualmente presentate sia troppo basso.

Inoltre, il numero ridotto di controlli con sopralluogo evidenzia la necessità di una maggiore attenzione a questo aspetto. L'ente in questione, non sembra avere una struttura adeguata per effettuare i controlli necessari, considerando il grande numero di asseverazioni da verificare.

In conclusione, sarebbe stata necessaria una maggiore attenzione e rigore nei controlli preventivi sulla cessione del credito da parte dello Stato, al fine di garantire la corretta gestione dei fondi pubblici e prevenire eventuali abusi e frodi.

Inoltre, la norma consente di raddoppiare o triplicare i massimali di spesa, anche se inizialmente fissati per singolo intervento, per ciascuna unità abitativa.

Di conseguenza, molti beneficiari hanno scelto di suddividere le proprie abitazioni in più unità abitative al fine di poter usufruire di un importo maggiore per i lavori con il Superbonus, senza dover ottenere necessariamente il permesso dal Comune.

Sebbene questa pratica non violi la legge, essa comporta un danno per lo Stato poiché il denaro stanziato per la comunità viene di fatto utilizzato a vantaggio di un solo individuo anziché di più.

Questa situazione poteva essere prevenuta durante la fase di implementazione del Superbonus, stabilendo delle regole per limitare tale pratica e assicurare che il denaro disponibile venisse impiegato per il maggior numero possibile di interventi.

Le sanzioni previste per le inadeguatezze sono gestite dall’Agenzia delle Entrate e riguardano principalmente i fruitori, con rare eccezioni di coinvolgimento di imprese o professionisti. Tuttavia, sarebbe più efficace implementare controlli più rigorosi, sia prima che dopo l’esecuzione dei lavori e la cessione del credito, al fine di garantire la congruità e correttezza delle operazioni.

Anche se questa procedura sarebbe complessa e costosa, potrebbe ridurre significativamente le frodi e aumentare la trasparenza del sistema.

4. I giovani e l’imprenditoria nell’edilizia

Un tempo, le grandi aziende e le fabbriche rappresentavano la spina dorsale dell’economia, fornendo lavoro stabile e benessere alle famiglie. Tuttavia, con il passare degli anni, questo modello è cominciato a declinare a causa del mercato saturo e delle nuove dinamiche di lavoro e consumo.

Oggi, il concetto di fabbrica come principale fonte di lavoro non è più realistico.

È necessario interrogarsi sul tipo di lavoro che vogliamo promuovere e sul futuro delle generazioni successive. Le fabbriche del passato non sono più sostenibili, poiché i consumatori richiedono prodotti diversificati e i margini di profitto sono ridotti.

È importante quindi adattarsi a queste nuove realtà e cercare nuove opportunità di lavoro e sviluppo economico.

Le fabbriche del passato rappresentano un importante capitolo della storia economica, ma è necessario guardare verso il futuro e adattarsi alle nuove sfide del mercato globale.

Nel mondo moderno, la creazione di posti di lavoro spesso avviene attraverso le imprese private anziché le grandi aziende. Pertanto, gli obiettivi della politica dovrebbero essere orientati a favorire un ambiente favorevole all'imprenditorialità. L'imprenditorialità promuove la mobilità sociale, la redistribuzione della ricchezza e l'indipendenza economica. Lo Stato dovrebbe sostenere l'imprenditorialità come ha fatto in passato con le grandi industrie, poiché essa rappresenta il futuro del lavoro nei paesi sviluppati.

A differenza del lavoro dipendente in aziende capitalistiche, l'imprenditorialità non è limitata da economie di scala o da restrizioni sul numero di assunzioni. Gli imprenditori hanno il potenziale di creare valore ogni giorno e contribuire a distribuire la ricchezza in modo più efficiente. La diffusione dell'imprenditorialità può portare benefici simili a quelli generati dalla diffusione del

lavoro operaio, come una maggiore equità nella distribuzione della ricchezza e una maggiore varietà di prodotti a prezzi più equi.

Tenendo conto dell'importanza delle istituzioni statali nel creare le condizioni ottimali per favorire l'imprenditorialità, possiamo avere fiducia che un futuro equo e sostenibile possa essere realizzato grazie all'impegno e alla creatività di coloro che intraprendono percorsi innovativi.

La collaborazione tra imprenditori e istituzioni statali sarà fondamentale per plasmare la società del futuro.

5. Valutazione dell'impatto sulla qualità della vita e sull'occupazione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'opportunità senza precedenti per il settore edile, con ben 108 miliardi di euro destinati a investimenti nelle costruzioni e infrastrutture. Questo programma potrebbe portare a una vera e propria ripartenza per il settore, che negli ultimi anni ha subito un costante declino con la scomparsa di migliaia di imprese e la perdita di competenze e capacità produttive. Con il PNRR, migliaia di imprese potrebbero avere l'opportunità di partecipare a gare di appalto e lavori di ristrutturazione, contribuendo così a una crescita economica e occupazionale nel settore edile. È importante sfruttare

al massimo questa occasione per rilanciare il settore e favorire la crescita e lo sviluppo delle imprese edili.

Queste stime evidenziano quindi un forte impatto sul mercato del lavoro nel settore edile derivante dagli investimenti previsti dal PNRR e dai principali interventi ferroviari. Si prevede che la creazione di nuovi posti di lavoro possa contribuire a sostenere la ripresa economica e a favorire la crescita del settore.

L'aumento dell'occupazione nel settore edile potrebbe inoltre avere un effetto trainante sull'economia nel suo complesso, generando opportunità di lavoro anche in settori correlati, come quello dei materiali da costruzione, dell'industria manifatturiera e dei servizi.

È quindi fondamentale che vengano messe in atto politiche e iniziative volte a favorire la formazione e la qualificazione professionale dei lavoratori del settore edile, così da garantire la disponibilità di manodopera qualificata e preparata ad affrontare le sfide e le opportunità legate agli investimenti previsti dal PNRR e ad altri interventi infrastrutturali.

La somma delle due categorie di lavoratori nel settore delle costruzioni risulta quindi essere di 682.600 unità, suddivise in 600.000 operai e 82.600 impiegati. Tra gli impiegati, la maggior parte (69.100) è su base di CCNL dell'industria.

Inoltre, il significativo calo demografico che si è verificato in Italia ha portato ad un progressivo invecchiamento della

popolazione, con conseguenze anche nel settore edile, dove si registra una mancanza di ricambio generazionale.

I dati della CNCE relativi al mese di luglio 2022, elaborati sulla base della Banca dati Ape, mostrano un costante aumento dei lavoratori over 50 nel settore edile, passando da 140.821 (25,4%) nel 2014 a 204.294 unità (35,8%) nel 2021.

Un altro segnale della carenza di manodopera è rappresentato dalla percentuale di posti vacanti, che indica le posizioni lavorative per le quali le imprese stanno cercando attivamente personale ma non riescono a trovare candidati. Questo indicatore è simile alla disoccupazione e mostra un aumento significativo dei posti vacanti nel settore delle costruzioni, specialmente nelle imprese più piccole, superando il 3% dopo il periodo di lockdown.

Inoltre, la maggior parte dei lavoratori nel settore edile ha un basso livello di istruzione, con più della metà degli occupati che non possiede un titolo di studio secondario e solo il 4% che è laureato. Questo indica che molte mansioni nell'edilizia non richiedono competenze avanzate, rendendo più semplice l'inserimento di giovani lavoratori che possono acquisire le competenze necessarie sul campo. Tuttavia, nonostante la bassa istruzione richiesta, la quota di lavoratori under 35 nel settore edile è inferiore rispetto alla media, così come la quota di lavoratori anziani over 64.

Le imprese edili in Italia mostrano anche una minore propensione ad assumere lavoratori giovani, con solo il 21,6% delle

assunzioni programmate nel 2022 che riguardano persone sotto i 29 anni, rispetto al 28,7% della media nazionale. Inoltre, la capacità del sistema scolastico e universitario di formare figure professionali tecniche nel settore edile sembra limitata, con solo l'1,3% degli iscritti alle scuole secondarie di secondo grado che frequentano l'Istituto Tecnico per Geometri.

Considerando un tasso medio di abbandono scolastico del 13%, si stima che ogni anno in Italia ci siano circa 5.800 diplomati all'Istituto Tecnico per Geometri. Questo evidenzia la necessità di incentivare la formazione di figure professionali tecniche nel settore edile per garantire la copertura del fabbisogno di professionalità richieste.

Nel 2019, il numero di laureati magistrali in ingegneria civile e ambientale è stato di 7.700 unità, corrispondenti al 31% dei laureati totali in materie ingegneristiche secondo i dati del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri. Tuttavia, si è registrato un calo del 4% rispetto al 2018, evidenziando un cambiamento nelle preferenze dei giovani verso gli studi ingegneristici, che si stanno orientando maggiormente verso settori industriali e dell'informazione rispetto a quelli civili e ambientali.

Il settore edile è tra quelli con maggiore presenza di lavoratori stranieri, spesso scelti per svolgere mansioni meno presidiate dai residenti. Tuttavia, negli ultimi anni, nonostante un aumento del numero di occupati nel settore, il numero di lavoratori

stranieri è diminuito, situandosi a livelli inferiori a quelli pre-pandemia nel 2021. Questo fenomeno può essere attribuito alle limitazioni legate al Covid-19 e alla mancanza di provvedimenti di regolarizzazione degli stranieri residenti.

Il ridimensionamento del sostegno all'offerta di lavoro rappresentato dai lavoratori stranieri potrebbe aumentare il rischio di lavoro irregolare nel settore edile. Tuttavia, è improbabile che forme di lavoro irregolare si diffondano nei cantieri del PNRR. Ciò potrebbe invece portare a un aumento del lavoro irregolare nelle attività al di fuori del PNRR, assorbendo molta della forza lavoro regolare presente nel settore.

6. Il caso dei calcestruzzi del gruppo Iorio

Con la dicitura gruppo Iorio, lo scrivente mira a definire un insieme di attività gestita dall'omonima famiglia che oggi è già alla terza generazione di imprenditori.

Per poter ben comprendere l'attività d'impresa svolta è necessario partire dagli anni '70 e dal fondatore di questa solida realtà nel mondo del calcestruzzo casertano.

Il fondatore Iorio Gaetano⁵⁵ era allora un giovane uomo di umili origini che lavorava come escavatorista su chiamata, poi a seguito delle nozze con la moglie decise di investire con l'appoggio di quest'ultima, il ricavato delle regalie per il matrimonio nell'acquisto di uno scavatore che rappresenta ancora simbolicamente la pietra d'angolo sulla quale la famiglia ha fondato la sua attività.

A seguito di quest'acquisto il signor Gaetano cominciò a svolgere dei lavori per proprio conto a nord Italia reinvestendo i proventi nell'acquisto di altri scavatori.

Con il passare degli anni e con la nascita dei suoi figli (di seguito identificati come la seconda generazione della famiglia Iorio) il signor Iorio cominciò a lavorare nella provincia di Caserta e più precisamente in una località chiamata San Tammaro, in cui ancora oggi sorge uno degli impianti della famiglia, come meglio dopo si racconterà.

Tuttavia, l'attività del patron delle imprese Iorio era rallentata dalla scarsità di calcestruzzo che doveva essere ordinato ai pochi impianti presenti in Italia, e fu proprio da questa difficoltà che sorse l'intuito del signor Gaetano di acquisire un piccolo impianto di calcestruzzo, diversificando così l'attività d'impresa da un lato e dall'altro accelerando i tempi dell'attività edilizia.

⁵⁵ Il signor Iorio Gaetano è il nonno del candidato.

L'impianto era localizzato in Calabria e aveva all'attivo due piccole betoniere, la prima di 3 metri cubi e la seconda di 2,5, nulla a confronto delle betoniere oggi presenti sul mercato che viaggiano sui 12 metri cubi.



L'impianto a seguito dell'acquisto nel 1978 fu trasferito a San Tammaro e in prima istanza utilizzato in proprio;

Successivamente si avviò la vendita di piccole quantità di cemento ad altre piccole imprese legate da rapporti di conoscenza e amicizia con il signor Gaetano.

⁵⁶ Si tratta di un primissimo escavatore idraulico, utilizzato dal gruppo Iorio, per un lavoro di rifacimento fogne aggiudicato negli anni '60 ad Acerra, quando Iorio Gaetano decise di intraprendere la sua attività nel casertano per stare più vicino alla famiglia.

Il viaggio continua fino agli anni '80 che rappresentano per la famiglia Iorio un vero e proprio “boom economico”, perché, a seguito del terremoto che colpì duramente la Campania aumentò in maniera esponenziale la richiesta di calcestruzzo.

Data l'ingente richiesta di calcestruzzo, l'impianto di San Tammaro divenne un impianto di grosse dimensioni, ovvero a quattro bocche di carico e trentacinque betoniere, cinque betonpompe e dieci pompe.

Con il passare del tempo, l'attività di famiglia si concentrò principalmente in questo settore e il patron con la seconda generazione abbandonarono completamente l'attività edilizia.

Ad oggi oltre all'impianto di San Tammaro la famiglia possiede e gestisce un impianto che ha sede a Castel Volturno, montato nel 2004 con due bocche di carico; un impianto mobile ed infine, un impianto in corso di montaggio con sede a Capua anch'esso a quattro bocche di carico.

Quest'ultimo impianto è il più grande d'Italia e il secondo più grande d'Europa.

Il gruppo Iorio oggi possiede circa 30 betoniere, 3 betonpompe e 10 pompe.



57

Dal punto di vista della manodopera tutti i componenti della famiglia Iorio lavorano presso le attività del gruppo, oltre ad avere circa cinquanta dipendenti con un'età media di circa 40 anni.

Non si deve trascurare che alla seconda generazione⁵⁷, si è aggiunta la terza generazione, ovvero, i nipoti del signor Gaetano fra cui vi è anche lo scrivente.

Proprio quest'ultimo, grazie agli studi svolti finora sta cercando di strutturare meglio la compagine del gruppo Iorio, creando al suo interno un organigramma e un funzioni-gramma che permetta all'impresa di passare da Impresa di famiglia a realtà leader nel settore del calcestruzzo quale essa effettivamente è.

⁵⁷ Si tratta di una foto scattata nello stabilimento di San Tammaro nel corso degli anni '90, in cui vengono rappresentati "2 Personal Cinque" ovvero due impianti di calcestruzzo a 5 vasche.

⁵⁸ fra cui c'è Iorio Salvatore padre del candidato

Il candidato con non pochi sacrifici sta cercando di diversificare le attività creando anche i pre- fabbricati.

Diversi sono gli obiettivi del gruppo Iorio che vuole sempre più crescere nel settore dell'edilizia a tutto campo e che sicuramente ha avuto una grossa spinta anche a seguito del PNRR di cui si diffusamente parlato nell'elaborato.



59

Seppure la rappresentazione a livello temporale non sembra organica, poiché i periodi non sono progressivi, lo scrivente precisa che al termine dell'elaborato è stata inserita una foto in bianco e nero rappresentante un escavatore meglio identificato in nota per ricordare le “fondamenta” della storia del gruppo di famiglia che è cresciuto fino a divenire una realtà solida del settore grazie all'impegno e all'intuito del capostipite.

Considerazioni conclusive

Con quest'elaborato si è voluti fare un percorso nel mondo dell'edilizia che senza dubbio resta uno dei capisaldi dell'economia italiana. Infatti come ampiamente detto nel corso dell'elaborato essa ha sempre riflettuto l'andamento dell'economia sia nazionale che globale.

⁵⁹ Si tratta di un Simit 50 , ovvero l'escavatore acquistato da Iorio Gaetano nel 1968.

Una volta esaurito il breve excursus che è stato fatto, il lavoro non poteva non concentrarsi sul ruolo cruciale che le costruzioni svolgeranno nella realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Circa la metà dei fondi del Piano, pari a 108 miliardi di euro, saranno destinati a investimenti nel settore edile e molte riforme previste hanno riguardato direttamente l'attività edilizia.

Il settore edile è fondamentale per raggiungere l'obiettivo di transizione ecologica, con circa l'80% delle risorse europee destinate a interventi edilizi per favorire la mobilità sostenibile e l'efficientamento energetico degli edifici.

Inoltre, il settore edile gioca un ruolo chiave nell'obiettivo di inclusione sociale, con importanti investimenti previsti nelle infrastrutture sociali come edilizia scolastica, abitazioni sociali, ospedali e servizi sanitari territoriali.

Infine, la digitalizzazione del settore edile sarà parte integrante del processo di digitalizzazione più ampio contemplato dal PNRR, per migliorare l'efficienza e l'innovazione nel settore.

In sintesi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato definito in base agli obiettivi strategici europei, che guidano le scelte di investimento e riforma.

Tuttavia, l'Italia si è trovata di fronte a sfide e ostacoli, come il rallentamento della crescita economica, le tensioni geopolitiche con la Russia e l'aumento dei prezzi energetici e delle materie prime. Ciò sta causando ritardi nella realizzazione degli investimenti del PNRR e rende necessario dimostrare che le misure adottate hanno un impatto positivo sull'economia e sull'occupazione nazionale per ottenere i fondi europei.

Secondo le stime del PNRR, il Piano contribuirà a una crescita costante, portando il PIL nel 2026 a essere più alto del 3,6% rispetto allo scenario attuale. Questo porterà ad un Paese più innovativo e moderno, con un'economia più competitiva e un sistema sociale più inclusivo, riducendo le disuguaglianze.

Le infrastrutture saranno più moderne, digitali e sostenibili, seguendo gli obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU.

Gli investimenti nel settore edile supporteranno lo sviluppo economico e il benessere della popolazione. Ad esempio, la linea ad Alta Velocità/Alta Capacità Napoli-Bari ridurrà i tempi di viaggio e aumenterà la capacità dei treni, favorendo anche il trasporto merci.

Gli interventi di efficientamento energetico degli edifici porteranno a un notevole risparmio energetico e una riduzione delle emissioni di CO₂, contribuendo agli obiettivi europei di decarbonizzazione.

Le infrastrutture sociali, come gli asili nido, offriranno un supporto importante all'occupazione femminile e alla cura dei bambini, con la creazione di nuovi posti per i più piccoli.

Nel periodo post 2026, l'Italia dovrà continuare il processo di rinnovamento avviato con il PNRR per garantire una crescita sostenibile. Le risorse pubbliche, i fondi europei e le riforme strutturali previste saranno fondamentali per affrontare le sfide future, come il cambiamento climatico, il declino demografico e le disuguaglianze crescenti.

Il settore delle costruzioni continuerà a essere cruciale per affrontare queste sfide in modo positivo. Sarà necessario un ulteriore sforzo per evitare debolezze irreversibili e per adattarsi alle trasformazioni tecnologiche che

influenzeranno il lavoro e le imprese. La politica economica dovrà essere guidata dalla consapevolezza di questi fattori nei prossimi decenni.

Pertanto, per generare un impatto economico, sociale e ambientale positivo nei prossimi anni e oltre, è essenziale concentrarsi su ambiti chiave come lo sviluppo infrastrutturale, l'efficiamento energetico, la rigenerazione urbana e la sicurezza del patrimonio immobiliare.

Le infrastrutture svolgono un ruolo cruciale nel favorire una crescita sostenibile, affrontare sfide climatiche e raggiungere gli obiettivi globali ed europei. È necessario pianificare e realizzare le infrastrutture in modo sostenibile, integrando aspetti ambientali, sociali ed economici su lungo periodo.

La rigenerazione urbana è un importante strumento per la transizione energetica e per rispondere ai cambiamenti sociali e demografici. Migliorare la qualità e la sicurezza del costruito riduce le emissioni e migliora la vita dei cittadini.

Inoltre, gli investimenti nel settore dell'edilizia hanno portato a una riduzione del tasso della disoccupazione e ad un incremento dell'imprenditoria.

Gli imprenditori infatti hanno potuto superare la crisi che involgeva il mercato dal 2008 e assumere nuovo personale espandendosi sempre maggiormente.

Fra le imprese interessate a questo percorso di espansione vi è senza dubbio uno dei fiori all'occhiello del settore edile della cosiddetta Campania Felix che è il gruppo Iorio, la cui storia e i cui progetti sono stati sinteticamente trattati dallo scrivente candidato che è parte attiva del gruppo a conduzione familiare e che è molto orgoglioso per il percorso fatto da suo nonno e dai suoi figli fra cui si

annovera suo padre e molto ambizioso per i progetti futuri che involgeranno sempre più l'impegno attivo della terza generazione della famiglia Iorio.

Bibliografia

A. ALBERTI, Fabbisogno e costruzione di abitazioni in Italia, in «Rassegna di statistiche del lavoro», n° 4, luglioagosto, 1952 15 J.R. Rigglem

- A. ASSINI, *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2003
- M. BREGANZE, “*Governo del territorio ed enti locali*”, *Riv. Giur. Urb.*, 2002
- B. BRICOLI, *Ciclo edilizio e sviluppo economico*, Editrice La Nazionale, Parma, 1968
- R. CAMAGNI, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma, 1998
- E. CARANTI, Osservazioni sui criteri di valutazione del fabbisogno corrente di abitazioni, in Società Italiana di Statistica, «*Atti della XV e XVI Riunione scientifica*», Roma, Aprile 1955- Giugno 1956
- G. D’ANGELO, *Stato, Regioni e legislazione urbanistica*”, in *Riv. Giur. ed.*, 1982, I
- A. D’ ATENA, “*L’autonomia legislativa della regioni*”, Bulzoni editore, Roma, 1974
- R. DAMONTE, “*L’evoluzione legislativa e giurisprudenziale più recente del concetto di urbanistica*”, *Riv. Giur. ed.*, 2000, I
- R. DAMONTE, *La nozione di urbanistica secondo l’interpretazione offerta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 16 marzo-14 luglio 2000 n. 494*, *Riv. Giur. ed.*, 2000
- G. DELLA PORTA, *Edilizia e sviluppo economico*, in «*L’industria italiana dei laterizi*», n°3, 1956
- F. DI FENIZIO, I fattori essenziali dello sviluppo economico, in «*Rivista di Politica Economica*», XLVI, III serie, X, ottobre 1956
- T. DI NARDO, P. SAGGESE, E. ZANETTI: “*l’impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo stato dei bonus edilizi*”, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2022

- A. DONATI: “SUPERBONUS 110% TUTTI I LAVORI AGEVOLABILI”, Maggioli Editore, 2020
- C. SFORZA FOGLIANI, A. CARTOSIO, F. VEROI: “IL SUPERBONUS 110% GUIDA AGLI INCENTIVI”, La Tribuna, 2020
- M. FANNO, Teoria delle fluttuazioni economiche, UTET, Torino, 1947
- S. FENOALTEA, Le opere pubbliche in Italia 1861-1913, in «Rivista di Storia economica», N°2, 1985
- S. FENOALTEA, Le costruzioni in Italia-1861-1913, in «Rivista di Storia economica», n°2, 1987; sul ciclo Kutznetz e il rapporto tra costruzioni e sviluppo industriale
- S. FENOALTEA, Lo sviluppo dell’industria dall’Unità alla Grande Guerra, in P. Ciocca e G. Toniolo, Storia economica d’Italia – vol. 3 – le strutture dell’economia, Laterza, Bari-Roma, 1991
- S. FENOALTEA, La crescita economica dell’Italia post-unitaria: le nuove serie storiche, in «Rivista di Storia economica», XXI, n°2, Agosto, 2005
- S. FENOALTEA, Decollo, ciclo e intervento dello Stato, in A. Caracciolo (a cura di), La formazione dell’Italia industriale, Laterza, Bari, 1969
- N. FORTE: “GUIDA AL SUPERBONUS 110% REQUISITI, LIMITI E PROCEDURE”, Maggioli, 2022
- V. C. GAGLIARDI, R. A. MARONI, S. SCACCABAROZZI, C. LUCIFORA, Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell’occupazione, in CNEL, XXIV Rapporto del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva, 2022
- R. A. GORDON, Population growth housing and capital coefficient, in «American Economic Review», XLVI, n°3, giugno 1956

- F. INDOVINA, La produzione di case per abitazione nel processo economico, in« Bollettino dell'economia pubblica», n°17, 1970
- M. LUCIANI, *“L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia”*, Riv. Giur. ed., 2009
- V. MARRANA, Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati, Einaudi, Torino, 1958
- J.M. MATTILA, An econometric analysis of construction, Madison, University of Wisconsin, 1956
- L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962
- M. PALLOTTINO, *«Le regioni a statuto ordinario e l'edilizia economica e popolare, Riv. Giur. ed., 1974, II*
- M. PALLOTTINO, *“La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n. 431”*, Riv. Giur. Amb., 1988
- N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, 2012
- M. PINCHERA-G. VENEZIANI, La costruzione di case in Italia, Ises, Milano, 1965
- P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul governo del territorio dopo la riforma del titolo V*, in Riv. Giur. ed., 2002, II – III
- G. RANUCCI – L. Pinto, Rilevazioni statistiche sull'attività edilizia, in «Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica», gennaio – giugno 1954
- F. SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969

G. TONIOLO (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, Laterza, Bari, 1973

E. WAGEMANN, *Introduzione alla teoria della congiuntura economica*, in G. Mortara, *Cicli economici*, Nuova collana degli economisti, vol. VI, UTET, Torino, 1932