

CITTÀ ^{nel} 2030 FUTURO

LE RISPOSTE DELL'ANCE

Promossa da



Con la direzione di FRANCESCO RUTELLI

II EDIZIONE
CITTÀ NEL FUTURO 2030-2050
“Città e case accessibili, vivibili e sicure”

Il contesto	La seconda edizione della Conferenza Città nel futuro 2030-50 si apre in un clima particolarmente caldo, perché si tiene alla fine di una delle estati più calde mai registrate nel globo terrestre, e perché siamo alla vigilia della Legge di bilancio: l’ultima per scadenza naturale del Governo Meloni e quindi l’ultima prima di una nuova tornata elettorale. Se un anno fa il tema della casa era sullo sfondo oggi è punto centrale di ogni agenda di Governo e argomento di ogni campagna elettorale in Europa e nel Mondo. L’emergenza abitativa è emersa in tutta la sua drammaticità in Europa e anche in Italia tanto da spingere il Governo a mettere a punto un piano articolato che punta a 10 mila alloggi all’anno per 10 anni. Come far atterrare in modo concreto e sostenibile per le famiglie e lo Stato questo piano sarà argomento della II edizione della Conferenza con proposte e analisi puntuali sulle misure da prendere per assicurare alle famiglie una casa vivibile e sicura. Allo stesso tempo, il protrarsi delle tensioni geopolitiche e i cambiamenti climatici in atto spingono ad adottare nuove strategie per garantire l’approvvigionamento energetico ed idrico necessario ai nostri territori e alle filiere produttive. Il gap infrastrutturale che il nostro Paese sconta è enorme. La carenza idrica dipende in gran parte da una gestione inefficiente delle reti e della governance dell’acqua. Lo stesso vale per le reti energetiche del tutto insufficienti a coprire l’attuale fabbisogno, in costante aumento anche per la necessità di spingere sulla decarbonizzazione. Saper dare risposte concrete e facilmente attuabili a queste emergenze “ordinarie” del nostro tempo è l’obiettivo che dobbiamo porci in un orizzonte temporale di breve ma anche di medio termine necessario per adottare vere politiche socio-economiche capaci di rispondere a quella che è l’esigenza di ognuno di noi: città e case accessibili, vivibili e sicure.
Tre proposte per Case accessibili, vivibili e sicure	Il decreto varato dal Governo sul Piano Casa a inizio maggio ha introdotto novità importanti basate su tre pilastri: case popolari (Erp), housing sociale (Ers) e edilizia convenzionata. • Per l’Ance la casa è infrastruttura sociale strategica Per aumentare l’offerta occorre rigenerazione urbana, recupero patrimonio esistente e valorizzazione di aree sottoutilizzate a costi sostenibili • Più case per più famiglie a prezzi accessibili

	Occorre agevolare i progetti diffusi coinvolgendo capitali privati cosiddetti pazienti, flessibilità urbanistica, semplificazioni procedurali, leva fiscale. Solo così si potrà allargare la platea di alloggi destinati alla cosiddetta “fascia grigia” quella cioè con un reddito troppo elevato per una casa popolare, ma non in grado di accedere al mercato libero, soprattutto nelle grandi città. • Case sostenibili e vivibili Servono incentivi stabili, con obiettivi misurabili, e di lungo periodo per riqualificare gli edifici più energivori. Premiare solo chi risparmia: meno consumi e meno spendi. Occorre poi rafforzare l’utilizzo del Conto termico per gli edifici popolari e per gli alloggi delle fasce più deboli. Occorre prevedere anche parametri di sicurezza sismica soprattutto nei territori ad alto rischio.
Città che si adattano: le infrastrutture	La stagione del Pnrr ci ha insegnato che è possibile in Italia realizzare grandi piani di investimento, migliorando l’efficienza della pubblica amministrazione e facendo lavorare una grande filiera industriale. Tutto il comparto ha mostrato grandi capacità di realizzare gli obiettivi che erano stati prefissati: i dati dimostrano che quello delle infrastrutture e dell’edilizia è il capitolo che ha viaggiato più velocemente di tutti-. La fine di questa stagione non può farci tornare indietro di 10 anni con finanziamenti a singhiozzo, opere interrotte, cantieri bloccati. Con tutto quello che comporta in termini di degrado economico e sociale del Paese. I primi segnali ci sono già con un rallentamento preoccupante dei bandi da parte dei principali soggetti attuatori come Rfi e Anas. Inoltre, con la crisi energetica e i cambiamenti climatici in atto emergono nuovi fabbisogni infrastrutturali rispetto ai quali si misurerà la capacità del nostro Paese di competere sullo scenario europeo e globale. Lo studio Ambrosetti calcola in 315 miliardi di euro il potenziale di investimenti in infrastrutture strategiche nel comparto Energy e Utility entro il 2035. Un contesto quindi complesso ma nel quale si possono aprire importanti opportunità per sostenere l’economia, anche con il coinvolgimento più attivo dei capitali privati e rispondendo a esigenze della collettività. Queste le principali proposte: • Metodo Pnrr per garantire continuità ed efficacia degli investimenti • Recuperare gap infrastrutturale su energia e acqua: governance efficiente e procedure snelle • Mercato sano e aperto alla concorrenza per far crescere le imprese in Italia e all’estero

Città in trasformazione: le sfide della casa

Tre messaggi principali

1. LA CASA: INFRASTRUTTURA SOCIALE E STRATEGICA

La casa non è un bene di lusso, ma una **infrastruttura sociale**. Senza offerta abitativa adeguata, città e territori perdono giovani, lavoratori e famiglie. Serve una strategia strutturale per **aumentare l'offerta a prezzi ridotti**, attraverso rigenerazione, recupero del patrimonio esistente, valorizzazione delle aree sottoutilizzate e, dove necessario, nuove espansioni sostenibili.

2. VALORIZZARE IL PATRIMONIO PUBBLICO: DA RISERVA IMMOBILIARE A NUOVE COMUNITÀ

Il patrimonio pubblico inutilizzato può diventare una **grande riserva di abitazioni e servizi**. Ex caserme, uffici, aree e immobili pubblici non più in uso o sottoutilizzati possono diventare nuove opportunità per realizzare alloggi accessibili. Il Piano Casa è un punto di partenza: ora occorre trasformare gli immobili in **progetti concreti**, accelerando procedure e partenariati pubblico-privati e creando le condizioni per attrarre capitali aumentando le risorse disponibili.

3. PIANO CASA: LA RATIO È GIUSTA, MA IL MERCATO DEVE POTERLA REALIZZARE

Il Piano Casa è un primo passo ma occorre **agevolare i progetti diffusi e di prossimità, coinvolgendo le piccole e medie imprese locali e qualificate**. Deve essere un'opportunità di crescita per tutti. Servono flessibilità urbanistica, semplificazioni procedurali e incentivi fiscali, che rendano economicamente sostenibile le operazioni in tutto il territorio.

Contesto e proposte ANCE

Nel contesto attuale, la casa va ormai riconosciuta non come un bene di consumo o un semplice prodotto immobiliare, ma come **un'infrastruttura sociale strategica** per la tenuta e la competitività dei territori: una risorsa primaria di cui l'Italia registra oggi una profonda carenza. Non si attraggono talenti. Non si trattengono competenze. Non si sostiene la crescita delle imprese.

Il Piano casa individua la strada giusta: recuperare il patrimonio esistente, rigenerare le città e aumentare l'offerta abitativa accessibile. Ma serve potenziare le sue possibilità attraverso:

- **Coinvolgimento del tessuto imprenditoriale locale e valorizzazione delle PMI:** l'attuazione delle politiche abitative passa attraverso la valorizzazione e il coinvolgimento delle imprese del territorio, premiando qualità, competenze e capacità realizzative anche nell'ambito della riqualificazione ERP

- **Aumento strutturale su base pluriennale dei fondi per ERP ed ERS:** le prime risorse stanziare dal Piano casa sono un segnale, ma per colmare il divario serve una programmazione pluriennale e un incremento stabile dei finanziamenti dedicati alla manutenzione e riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica e sociale. In particolare, occorre rafforzare con specifiche risorse la componente ERP e la componente ERS, per dare risposta abitativa accessibile alla crescente "fascia grigia".

- **Riconoscere la casa come standard urbanistico essenziale, non come standard aggiuntivo:** l'obiettivo non è introdurre nuovi obblighi o nuove quote da imporre agli interventi edilizi, ma fare dell'offerta abitativa una priorità della pianificazione urbana, da perseguire attraverso incentivi mirati (es. agevolazioni cambi d'uso, procedure semplificate, riduzioni di oneri proporzionali al raggiungimento di determinati target

etc) il tutto nel dialogo continuo con i Comuni ai fini della conoscenza del territorio e della valorizzazione anche del patrimonio pubblico.

- **Incentivare il riuso adattivo per creare nuove case a impatto suolo zero:** le nostre città custodiscono un immenso patrimonio di edifici dismessi, ex spazi industriali, edifici pubblici dismessi e non utilizzati, complessi commerciali abbandonati. Occorrono procedure snelle e anche leggi regionali e i piani urbanistici devono fare la loro parte creando un'architettura di incentivi edilizi, urbanistici e semplificazioni procedurali. Un elemento fondamentale resta è anche la massima flessibilità nei cambi di destinazione d'uso.

- **Maggiore impulso agli operatori privati anche con la leva fiscale:** le corsie autorizzative veloci e le agevolazioni urbanistiche e procedurali vanno estese, in stretto dialogo con i Comuni, a tutte le zone che hanno necessità di risposta. È fondamentale quindi prevedere un quadro di semplificazioni calibrato sulle specificità territoriali valutando anche di mutuare il modello "ZES", immaginando una "ZES Casa" (es. sportello unici per la casa, iter autorizzativi ridotti e certi; varianti urbanistiche semplificate; rimodulazione degli oneri per gli interventi che producono alloggi accessibili; accesso preferenziale ai fondi nazionali dedicati alla casa). In questi ambiti territoriali, individuati dai Comuni, si dovrebbe istituire un regime differenziato che escluda temporaneamente i prelievi fiscali, sia nazionali che locali, agendo così da catalizzatore all'investimento privato: tassazione fissa sull'acquisto di immobili, sia privati che pubblici, funzionali all'attuazione dei programmi di rigenerazione; incentivi alle famiglie che acquistano case di classe energetica elevata; misure di incentivazione all'affitto da parte di imprese, accompagnate da una riduzione dell'IVA sui canoni a carico degli inquilini e applicazione di una aliquota IMU ridotta sugli immobili in corso di riqualificazione.

Case da vivere, efficienti e sostenibili

Tre messaggi principali

- **Casa come “infrastruttura sociale”**

La casa è la prima e più importante infrastruttura sociale. E' certamente un tetto, un riparo, ma è soprattutto identità, inclusione, senso di comunità. Deve assolvere al contempo a una serie di funzioni essenziali, contribuire agli obiettivi energetici/ambientali, e restare accessibile ai cittadini non solo come prezzo di acquisto/affitto ma anche come costi di gestione. Un edificio energeticamente “perfetto”, strutturalmente sicuro, ma economicamente inaccessibile alle famiglie, non produce sviluppo: produce esclusione e marginalità. Inoltre, anche le funzioni di un edificio possono evolvere nel tempo, perché cambiano i bisogni delle persone e delle famiglie. Sostenibilità dell'abitare significa una casa accessibile a tutti, adattabile negli usi, confortevole e sicura.

- **Efficienza energetica e riqualificazione**

Il patrimonio residenziale italiano conta 12,4 milioni di edifici e 35,3 milioni di abitazioni di cui il 52% è in classe F o G e il 68,3% risale a prima del 1980. Situazione simile per prestazione energetica e obsolescenza per gli edifici non residenziali. La transizione energetica degli edifici deve partire dalla riduzione dei consumi attraverso la riqualificazione energetica, con benefici su bollette ed emissioni. Il passaggio all'elettrico richiede più rinnovabili e il potenziamento della rete, mentre il gas può mantenere un ruolo nella fase di transizione. Servono incentivi stabili e di lungo periodo per riqualificare gli edifici più energivori, sostenere l'industria e favorire innovazione e contenimento dei costi. Tra le proposte ANCE, servono incentivi per la riqualificazione profonda, che siano nella forma di un credito d'imposta strutturale o di un contributo diretto prenotabile sul modello del Conto Termico. Fondamentale è prevedere una premialità per gli edifici in classe F e G e l'equiparazione delle unità locate alle abitazioni principali.

- **Case sicure e ambientalmente sostenibili**

La riqualificazione del patrimonio edilizio deve integrare efficienza energetica, sicurezza e sostenibilità, affrontando sia il rischio sismico sia gli effetti del cambiamento climatico, come alluvioni, frane e siccità. Per il solo rischio sismico, nelle aree a rischio maggiore (zona sismica 1, 2 o 3) risiedono oltre 50 milioni di persone, 22,5 milioni di famiglie, in quasi 12 milioni di edifici: quasi l'intera totalità. Restringendo il campo alla zona 1 – sismicità più elevata - la popolazione supera i 3,2 milioni di persone, le famiglie sono 1,4 milioni e 1,3 milioni gli edifici. Serve una strategia di adattamento di edifici e città, valutando anche demolizione e ricostruzione quando più efficaci della riqualificazione. Questi interventi possono inoltre favorire l'economia circolare attraverso il recupero e il riuso dei materiali. Tra le proposte, incentivi alla demolizione e ricostruzione quando più efficace della riqualificazione, e una premialità per gli interventi che uniscono in un unico cantiere efficientamento energetico e adeguamento sismico.

Contesto e proposte ANCE

La casa è la prima e più importante infrastruttura sociale. E' certamente un tetto, un riparo, ma è soprattutto identità, inclusione, senso di comunità. Deve assolvere al contempo a una serie di funzioni essenziali, contribuire agli obiettivi energetici/ambientali, e restare accessibile ai cittadini non solo come

prezzo di acquisto/affitto ma anche come costi di gestione. Un edificio energeticamente "perfetto", strutturalmente sicuro, ma economicamente inaccessibile alle famiglie, non produce sviluppo: produce esclusione e marginalità. Inoltre, anche le funzioni di un edificio possono evolvere nel tempo, perché cambiano i bisogni delle persone e delle famiglie. Sostenibilità dell'abitare significa una casa accessibile a tutti, adattabile negli usi, confortevole e sicura.

Per rendere le case davvero energeticamente efficienti, la **priorità** deve andare a **interventi di riqualificazione energetica** che abbattano pesantemente i fabbisogni e quindi i consumi di energia. Il principio guida è "l'efficienza energetica al primo posto", non basta cambiare impianto da caldaia a gas a pompa di calore elettrica, altrimenti il problema si sposta sulla rete elettrica. Ridurre i consumi è il modo migliore di ridurre i costi in bolletta - indipendentemente dalla tipologia di impianto e di vettore energetico utilizzato - e contestualmente anche le emissioni clima-alteranti.

In un percorso di inevitabile transizione dal gas all'elettrico, bisogna considerare che ad oggi l'energia elettrica consumata è prodotta per circa due terzi da fonte fossile e solo un terzo dalle fonti rinnovabili. Per parlare di una vera **decarbonizzazione** serve invertire quelle percentuali, aumentando drasticamente la produzione da fonti rinnovabili.

Va considerato inoltre che, per un rapido passaggio all'elettrico, **servono investimenti** enormi per il potenziamento della rete di distribuzione. Già oggi, con il diffondersi delle auto elettriche e il moltiplicarsi dei data center, la pressione sulla rete elettrica e sulla capacità di generazione sta salendo rapidamente.

Per questo, nel breve-medio termine il gas può ancora rivelarsi la scelta più conveniente, perché conta su una rete distributiva esistente e diffusa sull'intero territorio nazionale. Peraltro, incrementare la quota di gas rinnovabile nella rete contribuirebbe agli obiettivi di decarbonizzazione.

Serve un quadro di politiche e incentivi a sostegno della riqualificazione energetica del vecchio patrimonio immobiliare, dando priorità agli edifici con classe energetica F e G e superando finalmente il contrasto di interessi, nelle case locate, tra il proprietario che sostiene il costo e il conduttore che incassa il risparmio energetico. In assenza di correzione, una quota rilevante del patrimonio resterà strutturalmente fuori dalla riqualificazione. In generale, bisogna prevedere **un'adequata durata degli incentivi**, basata non solo sulla dotazione annuale di risorse economiche, ma anche sulla disponibilità e capacità realizzativa di operatori qualificati. In questo modo si permetterà ai produttori di materiali di programmare la produzione lungo un arco temporale idoneo, all'industria di sviluppare e maturare **tecnologie costruttive innovative** anche basate sull'industrializzazione, e inoltre si eviteranno incrementi ingiustificati dei prezzi dei materiali, dovuti ad una domanda del mercato superiore al normale e concentrata in un arco temporale ristretto. Ridurre i consumi, però, non è l'unico obiettivo. Accanto all'efficienza energetica resta **centrale la sicurezza degli edifici**, ed è da qui che si apre il tema più ampio della **sostenibilità**.

Riqualificare il patrimonio edilizio nazionale è una sfida su più livelli paralleli: energia, sicurezza, sostenibilità. I rischi naturali cui sono esposte le nostre case sono sempre più numerosi e preoccupanti. Non solo i terremoti, che purtroppo rappresentano una caratteristica intrinseca del nostro territorio, ma anche i rischi legati al cambiamento climatico, e in particolare il rischio idrogeologico: alluvioni, frane, siccità che, modificando il terreno, aggravano la condizione strutturale di edifici e infrastrutture critiche (come gli acquedotti). Ormai l'intensità e la frequenza di eventi meteo estremi raggiungono nuovi record ogni anno e l'ultima stima dell'ONU ha rilevato che il limite di 1,5 °C di temperatura media in più rispetto all'era pre-industriale, fissato dall'Accordo di Parigi, è stato superato. **Questo ci impone di pensare non**

soltanto alla mitigazione, laddove possibile, **ma anche a una strategia di adattamento dei nostri edifici e delle nostre città**. A questo scopo può servire ogni tipo di intervento, a partire dalla demolizione e ricostruzione, nei casi in cui riqualificare un edificio esistente sia più costoso e complesso che ricostruirlo con le caratteristiche di un edificio nuovo. Questi interventi rappresentano anche **un'importante leva per l'economia circolare**, come occasione di reimpiego dei materiali riciclati o recuperati da precedenti operazioni di demolizione.

Ma per parlare davvero di economia circolare non basta recuperare i materiali, dobbiamo essere in grado di **reimmetterli nel ciclo produttivo e trasformarli in nuove risorse**. Il nostro Paese ha raggiunto percentuali elevate di recupero dei rifiuti, ma solo poco più della metà dei materiali recuperati viene effettivamente reimpiegata. La sfida, quindi, non è soltanto aumentare la capacità di recupero, ma **rafforzare la capacità di circolarità**, soprattutto **nel settore delle costruzioni, dove i quantitativi di materiali derivanti da demolizione, costruzione e scavo sono ingenti**. Favorirne la gestione e il riutilizzo significa ridurre il ricorso alla discarica e alle materie prime vergini, ma anche contenere per le imprese i costi di acquisto, trattamento e smaltimento. È una leva ambientale oltre che economica, che consente di costruire un modello più sostenibile, efficiente e competitivo, nel quale la rigenerazione urbana diventa anche un'occasione concreta per valorizzare ciò che già abbiamo. La vera prospettiva dell'economia circolare è non **considerare più i materiali derivanti dalla trasformazione del costruito** come un problema da smaltire, ma **come una risorsa capace di creare valore per l'ambiente, per le città e per le imprese**.

Le proposte

- **Edifici pubblici:** utilizzo del Conto Termico 3.0 rifinanziato, con dotazione pluriennale certa, prenotazione incentivo vincolante e erogazione a Stato di Avanzamento Lavori (SAL)
- **Edilizia residenziale privata:** incentivi con credito d'imposta strutturale, con aliquota differenziata in funzione dell'utilizzo come abitazione principale e del risultato energetico conseguito
- **Edilizia residenziale privata:** incentivo con contributo prenotabile per le ristrutturazioni profonde, sul modello del Conto Termico, prenotazione ex ante e erogazione a SAL
- **Edilizia residenziale privata:** premialità per intervento congiunto energetico e sismico, con maggiorazione dell'aliquota e riduzione obbligatoria del premio assicurativo per classe di rischio conseguita
- **Edilizia terziaria/industriale:** potenziare l'efficacia del Conto Termico con la prenotazione vincolante dell'incentivo, verifica preventiva dell'ammissibilità, erogazione a SAL e saldo
- **Demolizione e ricostruzione:** accesso agli incentivi quando più efficace della riqualificazione, a parità di risultato energetico e sismico conseguito
- **Qualificazione obbligatoria** delle filiere come condizione di accesso per tutti gli interventi incentivati, con requisiti graduati e sostenibili per le PMI.

Crisi energetica e idrica: le infrastrutture per l'adattamento

Tre messaggi principali

- **Rafforzare la sicurezza e la resilienza infrastrutturale del Paese, accelerando gli investimenti strategici nei settori dell'energia e dell'acqua e riducendo vulnerabilità e dipendenze dall'estero.**
- **Dare continuità agli investimenti oltre il PNRR, con risorse stabili, programmazione di lungo periodo e una governance unitaria, concentrando le risorse sugli interventi prioritari e riprogrammando quelle destinate alle opere non immediatamente cantierabili.**
- **valorizzare il ruolo del mercato e garantire condizioni di concorrenza.**

Contesto e proposte ANCE

La crisi energetica e idrica, aggravata dal cambiamento climatico e dalle tensioni geopolitiche, rende urgente rafforzare la **sicurezza e la resilienza infrastrutturale del Paese**, riducendone le vulnerabilità e la dipendenza dall'estero. Energia e acqua rappresentano, infatti, settori strategici per la qualità della vita, la sicurezza dei territori e la competitività del sistema produttivo, ma sono caratterizzati da un significativo **fabbisogno di nuove infrastrutture e di ammodernamento di quelle esistenti**.

Sul fronte energetico, l'invasione russa dell'Ucraina, nel febbraio 2022, e più recentemente la forte riduzione dei traffici attraverso lo Stretto di Hormuz hanno evidenziato i rischi connessi alla dipendenza energetica dall'estero. Le crisi degli ultimi anni hanno quindi confermato la necessità di **diversificare le fonti e le rotte di approvvigionamento** e di disporre delle infrastrutture necessarie per fronteggiare gli shock, dai rigassificatori alle reti di trasmissione e distribuzione, dai sistemi di accumulo alle interconnessioni e alle infrastrutture per la produzione e il trasporto di energia da fonti rinnovabili.

In particolare, occorre **accelerare lo sviluppo delle fonti rinnovabili**, superando le persistenti criticità autorizzative e potenziando parallelamente reti e sistemi di accumulo. Secondo i dati del MASE, ad agosto 2026 risultavano ancora in fase di definizione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero della Cultura progetti per complessivi **24 GW e circa 33 miliardi di euro di investimenti**.

A rendere ancora più urgente l'intervento contribuisce il **divario dei costi energetici rispetto ai principali partner europei**, che rappresenta un fattore di debolezza per la competitività del Paese. Al 1° agosto 2026, in un contesto generalizzato di rialzi, il prezzo medio dell'energia elettrica sul mercato all'ingrosso è stato pari a 180 €/MWh in Italia, contro, 125,66 €/MWh in Francia, 126,14 €/MWh in Germania e 119,03 €/MWh in Spagna.

Lo sviluppo delle rinnovabili dovrà essere accompagnato da un **mix energetico diversificato**, nel quale deve trovare spazio anche il **nucleare**. Un tema peraltro rilanciato dal Governo che ha recentemente approvato il disegno di legge delega per il ritorno al nucleare.

In questo quadro, una concreta opportunità è rappresentata dalla **nuova flessibilità europea**, che consente agli Stati membri di finanziare, nel periodo 2026-2028, nuove misure per rafforzare la resilienza del sistema energetico. Le linee guida della Commissione includono tra gli interventi ammissibili le fonti rinnovabili, le reti elettriche, i sistemi di accumulo, l'efficienza energetica e l'elettrificazione, nonché gli investimenti nelle centrali nucleari.

Questa flessibilità può quindi essere utilizzata per **accelerare gli investimenti infrastrutturali necessari alla transizione energetica**, attraverso uno spazio di bilancio che può arrivare fino allo **0,3% del PIL annuo e allo 0,6% cumulato nel periodo 2026-2028**, pari a circa **14 miliardi di euro**.

Parallelamente al settore energetico, è necessario intervenire sul **settore idrico**, le cui reti obsolete e le perdite elevate rendono urgenti investimenti per l'adeguamento e il potenziamento degli invasi e delle reti di approvvigionamento, il miglioramento dei sistemi di depurazione e riuso e il rafforzamento delle infrastrutture necessarie a fronteggiare gli effetti della siccità e delle precipitazioni intense. Basti considerare che il 42,4% dell'acqua immessa nelle reti comunali viene disperso. Ogni giorno vengono dispersi circa 157 litri di acqua per abitante e il volume totale disperso sarebbe sufficiente a soddisfare il fabbisogno idrico di 43,4 milioni di persone per un anno intero (dati ISTAT).

Le criticità risultano particolarmente accentuate nel **Mezzogiorno**, dove le elevate perdite delle reti si sommano a una maggiore esposizione alle condizioni di siccità e a una minore disponibilità della risorsa idrica. Una situazione che, oltre a compromettere l'accesso a un servizio essenziale per la collettività, **può rappresentare un vincolo alla realizzazione e allo sviluppo di importanti opere pubbliche e nuovi insediamenti**, con ricadute sulla competitività dei territori.

A fronte dell'aggravarsi delle condizioni di scarsità idrica, nel 2023 è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una **Cabina di regia per la crisi idrica**, con compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio degli interventi, ed è stato nominato un **Commissario straordinario nazionale** per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica. Si tratta di una prima risposta per affrontare le situazioni di emergenza, che devono tuttavia essere accompagnati da una **programmazione strutturale e di lungo periodo degli investimenti**. La sfida è quindi trasformare questo fabbisogno infrastrutturale in **una strategia stabile di investimenti**, superando la logica dell'emergenza e assicurando risorse, programmazione pluriennale e capacità realizzativa.

Il potenziale di investimento è significativo. Secondo un recente studio realizzato da **A2A e The European House – Ambrosetti**, le imprese del comparto Energy & Utilities potrebbero attivare entro il 2035 **fino a 315 miliardi di euro di investimenti in infrastrutture strategiche**. Si tratta di una capacità di investimento che può contribuire a sostenere la trasformazione dei sistemi energetico e idrico, a condizione di creare un quadro stabile di programmazione e regolazione.

Nel settore idrico, importanti passi avanti sono stati compiuti proprio grazie al **PNRR**, che, oltre a finanziare interventi infrastrutturali, ha previsto riforme finalizzate alla **semplificazione delle procedure e al rafforzamento della governance** per la realizzazione delle infrastrutture di approvvigionamento e della **capacità gestionale del servizio idrico**.

In attuazione di tali riforme è stato introdotto il **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (PNIISII)**, che ha ricondotto in un unico strumento la programmazione degli interventi, superando la precedente frammentazione. Il Piano individua 418 interventi, per un fabbisogno complessivo di circa 12 miliardi di euro, e prevede una regia unitaria del MIT, il coinvolgimento di ARERA e

il coordinamento con Regioni, Autorità di bacino distrettuali ed Enti di governo d'ambito, attraverso aggiornamenti periodici e successivi stralci attuativi.

Nel periodo 2021-2025, secondo il **Blue Book Utilitatis 2026**, gli investimenti nel settore idrico hanno registrato un significativo incremento, pari al **74%**, sostenuto anche dall'apporto delle risorse del PNRR. La crescita degli investimenti ha consentito di innalzare sensibilmente la capacità di spesa del settore, che ha raggiunto i livelli più elevati proprio negli ultimi anni.

La fase successiva dovrà quindi garantire **continuità a questo processo**, evitando che la conclusione del PNRR determini un rallentamento degli investimenti. Anche in presenza di una fisiologica riduzione rispetto ai livelli raggiunti negli anni di maggiore intensità, sarà necessario mantenere una capacità di investimento significativamente superiore a quella di partenza, concentrando le risorse sulle infrastrutture più urgenti e immediatamente realizzabili.

Nuova governance e misure di accelerazione

Per garantire una gestione più efficace e coordinata degli interventi, appare necessario intervenire sia sul piano della **governance** sia su quello delle **procedure**, con l'obiettivo di assicurare maggiore omogeneità, razionalizzazione e rapidità nell'attuazione delle opere.

Il modello di governance adottato per la crisi idrica potrebbe essere utilmente esteso anche al settore energetico, tenendo conto delle specificità e delle diverse competenze che caratterizzano i due ambiti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di rafforzare il **coordinamento unitario a livello centrale** degli investimenti strategici necessari a rafforzare la sicurezza e la resilienza del sistema energetico nazionale, in coerenza con gli obiettivi definiti dal **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)**.

A tal fine, potrebbe essere istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una **Cabina di regia per la sicurezza e gli investimenti energetici**, con il coinvolgimento dei Ministeri competenti, delle Regioni e degli altri soggetti istituzionali interessati. La Cabina di regia dovrebbe operare in raccordo con il quadro programmatico definito dal PNIEC.

Alla Cabina di regia dovrebbe spettare, in particolare, il compito di definire le priorità infrastrutturali e di individuare, nell'ambito di un **programma nazionale di investimenti energetici**, gli interventi strategici relativi alla produzione da fonti rinnovabili, alle reti di trasmissione e distribuzione, ai sistemi di accumulo, alle interconnessioni e alle infrastrutture necessarie alla diversificazione degli approvvigionamenti.

La Cabina dovrebbe inoltre assicurare il **monitoraggio dell'attuazione degli interventi**, verificando lo stato di avanzamento dei progetti, le eventuali criticità autorizzative e procedurali e la disponibilità delle risorse necessarie, così da consentire un intervento tempestivo nei casi di ritardo.

Utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e riprogrammazione

E' evidente che la **crescente crisi energetica e la progressiva scarsità della risorsa idrica** impongono scelte tempestive, investimenti strutturali e una capacità di programmazione che non può essere affidata esclusivamente a misure straordinarie o a finanziamenti occasionali.

La prima condizione per realizzare con rapidità ed efficacia gli interventi necessari è, infatti, la **disponibilità di risorse stabili, certe e pluriennali**, in grado di garantire continuità alle politiche pubbliche e di consentire agli enti attuatori di programmare e realizzare opere senza interruzioni o ritardi.

In tale ottica, è anzitutto fondamentale valorizzare i **fondi strutturali europei**, che, ancora oggi, in Italia presentano livelli di spesa medi molto bassi. Basti considerare che la programmazione 2021-2027 registra al 31 dicembre 2025 un livello di spesa pari al 15%, e con forti differenze territoriali.

È inoltre necessario **concentrare prioritariamente gli investimenti** sugli interventi immediatamente cantierabili e concretamente realizzabili. L'obiettivo deve essere quello di **trasformare rapidamente le risorse disponibili in opere e risultati tangibili** per i cittadini e per i territori, evitando che finanziamenti già stanziati rimangano immobilizzati su interventi che, per ragioni progettuali, autorizzative, tecniche o procedurali, non presentano ancora le condizioni necessarie per poter partire.

Laddove un intervento non risulti concretamente realizzabile, occorre dunque valutare, senza rinunciare agli obiettivi strategici di medio-lungo periodo, la possibilità di **riprogrammare temporaneamente le relative risorse**, indirizzandole verso opere già progettate, autorizzate e pronte a partire.

Maggiore attenzione al mercato

Il PNRR ha senz'altro rappresentato un "booster" per il settore delle costruzioni; al contempo, le imprese edili hanno dimostrato di essere all'altezza del compito.

Per consolidare il percorso di crescita avviato negli ultimi anni e assicurarne la sostenibilità nel medio-lungo periodo, è necessario anticipare il potenziale ridimensionamento degli investimenti pubblici diretti, ampliando per tempo il perimetro delle opportunità di sviluppo.

All'interno di questo scenario, **il mercato dei settori speciali assume una valenza strategica**, in quanto può rappresentare uno dei principali ambiti di espansione futura, favorendo la diversificazione delle attività, l'accesso a nuove opportunità di investimento e il progressivo riequilibrio rispetto alla riduzione della componente pubblica diretta.

Una conferma ci arriva dal recente **studio realizzato da A2A e The European House – Ambrosetti** – già citato in precedenza - secondo cui le imprese del comparto Energy & Utilities potrebbero attivare entro il 2035 fino a **315 miliardi di euro** di investimenti in infrastrutture strategiche.

Questa imponente capacità di spesa, affinché non si trasformi in un'occasione persa per il Paese, deve essere supportata da un **quadro normativo stabile che garantisca la massima concorrenza**.

In tale momento storico, diviene, quindi, fondamentale favorire una maggiore apertura di tale mercato, intervenendo anzitutto sul regime applicabile ai concessionari "senza gara" nei settori speciali.

Nel diritto unionale, vige il principio generale secondo cui se viene assegnata una concessione "a monte" senza svolgere una gara ad evidenza pubblica, il concessionario privato ha l'obbligo di assegnare a sua volta, tramite procedura di gara, i contratti per lavori, servizi e forniture "a valle".

Questo meccanismo serve a garantire che le regole europee sulla concorrenza, trasparenza e non discriminazione non vengano aggirate: se non c'è stata l'apertura al mercato nella fase iniziale (a monte), l'effetto pro-concorrenziale deve essere comunque recuperato nella fase successiva (a valle).

Ciò, in quanto la concessione attribuisce, comunque, al privato una posizione economica collegata allo sfruttamento o alla gestione di un'attività di interesse pubblico e che, come tale, deve rispettare le regole europee.

Ora, con l'entrata in vigore del Codice 36/2023, diversamente dalla normativa previgente, è stato escluso ogni obbligo di esternalizzazione in capo ai concessionari "senza gara" operanti nei settori speciali.

Ciò, a differenza di quanto previsto per i settori ordinari, nei quali tali concessionari sono tenuti a esternalizzare una quota compresa tra il 50 e il 60 per cento dei contratti (art. 186).

Ora, l'assenza di un obbligo di esternalizzazione consente all'incumbent di internalizzare tali attività o di indirizzarle verso imprese collegate o controllate in via societaria.

Sarebbe invece fondamentale estendere anche ai concessionari operanti nei settori speciali un obbligo di esternalizzazione secondo soglie percentuali analoghe a quelle previste per i settori ordinari (e pertanto in una forchetta compresa tra il 50 e il 60% dei contratti di loro competenza).

Parallelamente, e su un piano più generale, il passaggio dal Codice 50/2016 al Codice 36/2023 ha altresì ridefinito la normativa di riferimento per **il ricorso all'in house**, superandone la concezione di modello eccezionale subordinato al mercato e introducendo il principio di libertà di auto-organizzazione amministrativa.

L'obiettivo, invece, dovrebbe essere quello di preservare un corretto equilibrio tra gestione pubblica e apertura al mercato, per evitare che il ricorso all'affidamento in house possa ridurre gli spazi di concorrenza e di partecipazione degli operatori economici.

Questa riflessione diventa particolarmente importante nella fase successiva al PNRR. Se il volume degli investimenti pubblici diretti, infatti, come da tutti previsto, si dovesse ridurre, sarà necessario valorizzare maggiormente le grandi capacità di investimento dei concessionari.

Se il mercato delle infrastrutture rimane concentrato attorno a pochi incumbent e una quota significativa delle attività resta all'interno dei loro perimetri organizzativi, il rischio è che la riduzione della domanda pubblica venga accompagnata da una ulteriore concentrazione delle opportunità economiche.

L'apertura delle attività a valle può diventare, in questa prospettiva, uno degli strumenti attraverso cui gli investimenti dei grandi concessionari producono un effetto moltiplicatore sull'economia: non soltanto infrastrutture più moderne e servizi più efficienti, ma anche più imprese, più competenze, più investimenti e una struttura industriale maggiormente contendibile e dinamica.

In sintesi, occorre:

- assicurare continuità agli investimenti infrastrutturali nella fase post PNRR, attraverso una programmazione stabile e di lungo periodo, capace di accompagnare il progressivo ridimensionamento degli investimenti pubblici diretti e di valorizzare, al contempo, la capacità di investimento degli operatori dei settori speciali;
- favorire una maggiore apertura al mercato degli investimenti realizzati dai concessionari nei settori speciali, introducendo, anche per i concessionari affidatari senza gara, adeguati obblighi di esternalizzazione dei contratti "a valle", secondo criteri coerenti con quelli previsti per i settori ordinari;

- rafforzare i principi di concorrenza, trasparenza e contendibilità del mercato, evitando che gli investimenti infrastrutturali rimangano concentrati all'interno dei perimetri organizzativi dei grandi incumbent e ampliando le opportunità di partecipazione per le imprese;
- preservare un corretto equilibrio tra gestione pubblica e ricorso al mercato, limitando l'utilizzo dell'in house ai casi in cui esso risulti effettivamente giustificato e assicurando che le scelte di auto-organizzazione amministrativa non determinino una compressione degli spazi concorrenziali;
- trasformare la capacità di investimento delle multiutility e dei grandi concessionari in un fattore di crescita diffusa, affinché le risorse destinate a energia, acqua e infrastrutture strategiche producano un effetto moltiplicatore sull'intero sistema economico, favorendo sviluppo industriale, competenze, innovazione e una più ampia partecipazione delle imprese.

29 settembre 2026

Dopo Pnrr: come investire sul futuro in Italia e all'Estero

Tre messaggi principali

- **Usare il metodo PNRR per la realizzazione degli investimenti**, fondato su una regia unica, obiettivi misurabili, tempi certi, responsabilità definite e monitoraggio costante.
- **Garantire continuità al mercato delle opere pubbliche dopo il picco PNRR**, attraverso una programmazione infrastrutturale di lungo periodo e risorse pubbliche e private adeguate, evitando un vuoto di domanda e orientando i nuovi investimenti verso le principali emergenze strutturali del Paese: messa in sicurezza del territorio, adattamento climatico, transizione energetica ed emergenza idrica.
- **Trasformare la capacità produttiva e il know-how maturati con il PNRR in una leva di competitività sui mercati esteri**, rafforzando la filiera, gli strumenti finanziari e il Sistema Paese per accompagnare le imprese nella conquista di nuovi mercati.

Contesto e proposte ANCE

Contesto:

Negli ultimi anni il settore delle costruzioni ha vissuto una fase di forte espansione, con oltre 200 miliardi di euro di investimenti, pari a circa il 12% del PIL. In particolare, dopo una lunga fase di contrazione, gli investimenti pubblici sono tornati a crescere: negli ultimi cinque anni sono stati attivati circa 130 miliardi di euro aggiuntivi, sostenuti per circa la metà dal PNRR. In particolare, nel 2026 il Piano europeo arriverà a rappresentare, in termini di investimenti, circa un quarto del mercato complessivo delle opere pubbliche.

Il PNRR ha determinato un **cambio di paradigma nella programmazione, attuazione e monitoraggio delle opere pubbliche**. Obiettivi misurabili, tempi definiti, responsabilità precise, strumenti di monitoraggio e una regia unica, con un forte coordinamento sia a livello europeo, sia a livello nazionale, hanno consentito di accelerare la realizzazione degli interventi. A luglio 2026 dei circa 18.100 cantieri PNRR, per 48 miliardi di euro, l'85% è stato completato o è in fase avanzata.

Il piano europeo ha inoltre rappresentato un importante fattore di **modernizzazione e rafforzamento del settore delle costruzioni**. Le imprese di costruzioni hanno saputo affrontare la sfida del PNRR e hanno dimostrato di possedere le competenze tecniche, tecnologiche e organizzative per rispondere a una straordinaria sollecitazione di mercato. Una capacità produttiva che rischia un pericoloso ridimensionamento se non si interverrà su due fronti: il mercato interno e i mercati esteri.

In merito al mercato interno, occorre evitare che la conclusione del PNRR determini una brusca caduta degli investimenti pubblici. Purtroppo, non mancano avvisaglie di una pericolosa contrazione degli investimenti. Basti considerare l'**andamento dei bandi pubblicati dei principali soggetti attuatori**, quali RFI e Anas che hanno registrato nel 2025 rispettivamente una contrazione che supera il 90% per l'ente ferroviario e si attesta al -30% per l'ente per le strade che si aggiunge al -48% già verificato nel 2024. **Sono numeri che lasciano presagire un vuoto nella produzione.**

Pertanto, è indispensabile una **programmazione infrastrutturale** di lungo periodo orientata verso le principali fragilità del Paese, a partire dalla messa in sicurezza del territorio, dall'adattamento climatico, dalla transizione energetica e dall'emergenza idrica.

La programmazione rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente ad evitare una pericolosa caduta degli investimenti se non accompagnata da una **adeguata provvista finanziaria**. La prossima

manovra di finanza pubblica si inserisce in un contesto più propizio perché potrà contare su maggiori spazi di bilancio se si considera la flessibilità europea per l'energia (14 miliardi) e le risorse residuali del PNRR, il cosiddetto "tesoretto". È quindi indispensabile che questi maggiori spazi di bilancio siano destinati, in via prioritaria, a sostenere un programma pluriennale di opere pubbliche, concentrato sulle principali urgenze del Paese.

È evidente, tuttavia, che le risorse pubbliche non saranno sufficienti a coprire il fabbisogno necessario. Per questo diventa strategico **favorire il coinvolgimento dei capitali privati**, soprattutto in alcuni ambiti, come quelli delle *utility*, che richiedono investimenti ingenti e di lungo periodo e nei quali la possibilità di generare flussi di ricavi (tariffa) rende particolarmente adatta la strutturazione di operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP).

In tema di PPP, a seguito dell'eliminazione del diritto di prelazione, diventa necessario adeguare al più presto la disciplina nazionale affinché venga garantita la piena coerenza con il quadro europeo, senza però compromettere la capacità del PPP di attrarre capitali, competenze e innovazione.

Accanto alla continuità degli investimenti in Italia, **l'apertura ai mercati internazionali** non è un'opzione ma una necessità strategica: si tratta di una leva in grado di valorizzare — e non disperdere — la capacità produttiva costruita dalle imprese italiane negli anni del PNRR, evitando che competenze e organizzazione accumulate si affievoliscano una volta esaurita la spinta della domanda interna.

Le imprese italiane sono oggi più strutturate per affrontare progetti complessi, in un mercato globale che premia chi sa rispondere a una domanda sempre più orientata verso infrastrutture tecnologicamente avanzate, sostenibili e resilienti. I numeri lo confermano: secondo i dati pubblicati da ENR (Engineering News Record), nel 2025 i ricavi generati all'estero dai 250 maggiori contractor internazionali hanno superato i 550 miliardi di dollari, in crescita di circa il 10% rispetto al 2024, una crescita trainata da transizione energetica, digitalizzazione e intelligenza artificiale, tre ambiti in cui il know-how italiano può giocare un ruolo da protagonista, non da comprimario.

L'eccellenza progettuale italiana, unita a una consolidata capacità di gestione ed esecuzione anche delle opere più complesse, ha già permesso alle nostre imprese di rafforzare la presenza nei mercati globali più avanzati e competitivi: oggi sono attive in 65 paesi, su tutti e cinque i continenti, con oltre 570 commesse per un controvalore che ha superato i 116 miliardi di euro. Si tratta di un patrimonio da consolidare, non da dare per acquisito.

Ma per competere davvero non basta l'eccellenza delle singole imprese: occorre superare la logica dell'individualismo e operare secondo una **logica di filiera integrata**, capace di mettere a sistema progettazione, general contracting, subfornitura e servizi. È l'unico modo per acquisire commesse di grande scala e competere ad armi pari con i concorrenti stranieri, che in diversi casi possono contare su Sistemi paese strutturati — penso a Francia e Spagna in Europa, o a Giappone, Corea del Sud e Cina in Asia — in grado di offrire pacchetti integrati che combinano sostegno politico, diplomazia economica, finanza agevolata, assistenza tecnica e strumenti di garanzia del rischio.

Anche il sistema finanziario italiano deve fare sempre di più la sua parte, e non in modo generico: servono strumenti dedicati alla filiera delle costruzioni, come garanzie all'esportazione più capienti e rapide, linee di credito strutturate per commesse pluriennali, meccanismi di condivisione del rischio tra pubblico e privato, strumenti per capitale di rischio, che oggi restano insufficienti rispetto alla scala delle opportunità in gioco.

Il vero banco di prova nei prossimi anni sarà la capacità del "Sistema Paese" — istituzioni, diplomazia economica e mondo finanziario insieme — di trasformare le capacità maturate durante il PNRR da fenomeno congiunturale a leva strutturale e permanente di crescita per l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Senza questo salto di qualità, il rischio concreto è che un'occasione irripetibile si esaurisca insieme ai cantieri del Piano.

Partner



Media Partner



Si ringrazia

