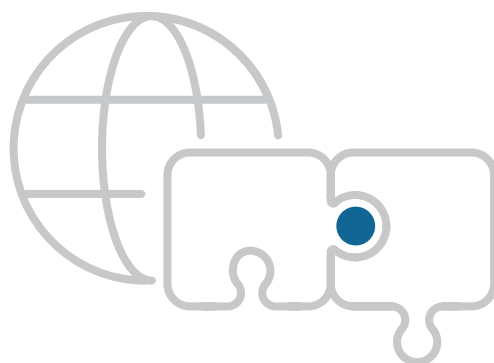

PARTE QUARTA

LE SCELTE: INVESTIMENTI, COESIONE, RIGENERAZIONE



-
- | 16. Il Pnrr delle infrastrutture sociali alla “resa dei conti” |
 - | 17. La politica di coesione: le nuove priorità e le proposte di riforma |
 - | 18. Le politiche abitative |
 - | 19. Il contrasto alla criminalità organizzata |
 - | 20. Crescita turistica e trasformazioni urbane |
-

16. Il Pnrr delle infrastrutture sociali alla “resa dei conti”

16.1 Il monitoraggio finanziario

Una prima dimensione di valutazione dell’attuazione degli investimenti del Pnrr concerne l’avanzamento finanziario dei progetti, monitorato attraverso i dati sui pagamenti che fanno riferimento alle spese effettivamente sostenute per le lavorazioni e gli acquisti oggetto degli interventi contenuti nei progetti. La Tabella 1 fornisce un quadro aggiornato al 30 giugno 2025 dello stato di attuazione finanziaria del Piano, mostrando per ciascuna submisura con dotazione maggiore a un miliardo, le risorse assegnate, i pagamenti effettuati e la relativa percentuale di avanzamento. Nella Tabella le submisure sono ordinate per dimensione finanziaria per cogliere anche il peso relativo delle diverse linee di investimento all’interno del Pnrr.

Per il complesso dei progetti, i pagamenti ammontano a poco più di 70 miliardi di euro, il 51% del totale dell’importo complessivo delle misure, indicando un grado di attuazione intermedio ancora distante dal completamento del Piano. Il quadro complessivo evidenzia una polarizzazione nell’attuazione: gli interventi distribuiti in forma di incentivo o corrispondenti a forniture di beni e servizi a gestione centrale (incentivi alle imprese, bonus fiscali, programmi di ricerca) risultano in uno stato molto più avanzato rispetto a quelli infrastrutturali, per i quali, dal punto di vista territoriale, maggiori sono gli impatti attesi sul rafforzamento delle dotazioni di strutture e sul miglioramento dei servizi offerti nel Mezzogiorno: reti di trasporto, rigenerazione urbana, servizi sociali e sanitari di prossimità.

Si raggiunge il 100% della spesa per gli incentivi riferiti a Ecobonus e Transizione 4.0 che insieme concentrano circa il 40% dei pagamenti (27 su 70 miliardi). Nel primo caso, le successive revisioni del Piano hanno reso più ambizioso l’obiettivo di efficientamento energetico delle abitazioni, indirizzando sull’Ecobonus le risorse liberate dall’eliminazione del Sismabonus.

Nel secondo caso, la piena attuazione riflette la natura automatica e ormai consolidata del meccanismo di incentivo agli investimenti privati, il cui utilizzo presenta una marcata concentrazione territoriale nelle regioni del Centro-Nord, che assorbono circa l’80% delle risorse complessive. Più lento risulta l’avanzamento finanziario delle misure che finanziano la realizzazione di opere pubbliche.

Considerando le risorse territorializzabili, a livello nazionale risultano pagamenti effettuati per il 39% delle risorse territorializzabili, pari a 38 miliardi di euro su un totale di 97,6 miliardi. Tuttavia, la dinamica di spesa appare differenziata: nel Centro-Nord il tasso medio di pagamento raggiunge il 44,5%, mentre nel Mezzogiorno si ferma al 30,3%, con uno scarto di oltre 14 punti percentuali. Questo differenziale conferma le tempistiche più dilatate delle amministrazioni del Mezzogiorno nel garantire procedure attuative in linea con il cronoprogramma del Piano, ma anche la diversa struttura del portafoglio di progetti da realizzare, con una maggiore incidenza al Sud di interventi infrastrutturali. D’altra parte risultano anche marcati i differenziali regionali interni alle macroaree.

Tabella 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per submisura

Codice Submisura	Descrizione Submisura	Risorse (mln di Euro)(a)	Pagamenti (mln di Euro)(b)	(b)/(a)
M2C3I2.01.00	Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica	13.950	13.950	100
M1C2I1.01.00	Transizione 4.0	13.381	13.381	100
M4C1I3.03.00	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	4.605	1.990	43,2
M3C1I1.02.01	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	4.470	3.369	75,4
M3C1I1.02.02	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Liguria-Alpi)	4.260	2.403	56,4
M2C2I2.01.00	Rafforzamento smart grid	3.610	181	5
M1C2I3.01.01	Piano Italia a 1 Gbps	3.519	1.054	29,9
M4C1I1.01.00	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.512	1.192	33,9
M2C2I4.02.00	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana tram autobus)	3.399	891	26,2
M3C1I1.05.00	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2.927	1.138	38,9
M6C1I1.02.01	Casa come primo luogo di cura (Adi)	2.614	1.475	56,4
M3C1I1.04.00	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.452	600	24,5
M3C1I1.07.00	Potenziamento elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.348	728	31
M6C2I1.01.01	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione)	2.316	887	38,3
M1C1I3.00.01	Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali	2.268	1.303	57,4
M5C2I2.03.01	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale	2.103	516	24,5
M5C2I2.01.00	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	1.932	1.107	57,3
M6C1I1.01.00	Case della Comunità e presa in carico della persona	1.910	422	22,1
M2C4I4.01.00	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	1.824	746	40,9
M3C1I1.01.03	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Salerno-Reggio Calabria)	1.800	90	5
M4C2I1.01.00	Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	1.798	1.476	82,1
M2C2I4.04.01	Potenziamento del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con autobus a pianale ribassato a zero emissioni	1.777	511	28,7
M2C4I4.02.00	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	1.749	568	32,5
M4C1I3.02.00	Scuola 4.0 - scuole innovative nuove aule didattiche e laboratori	1.658	1.133	68,3
M4C2I1.03.00	Partenariati estesi a università centri di ricerca imprese e finanziamento progetti di ricerca di base	1.590	532	33,4
M4C2I1.04.00	Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su alcune Key Enabling Technologies	1.588	503	31,7

segue
>>

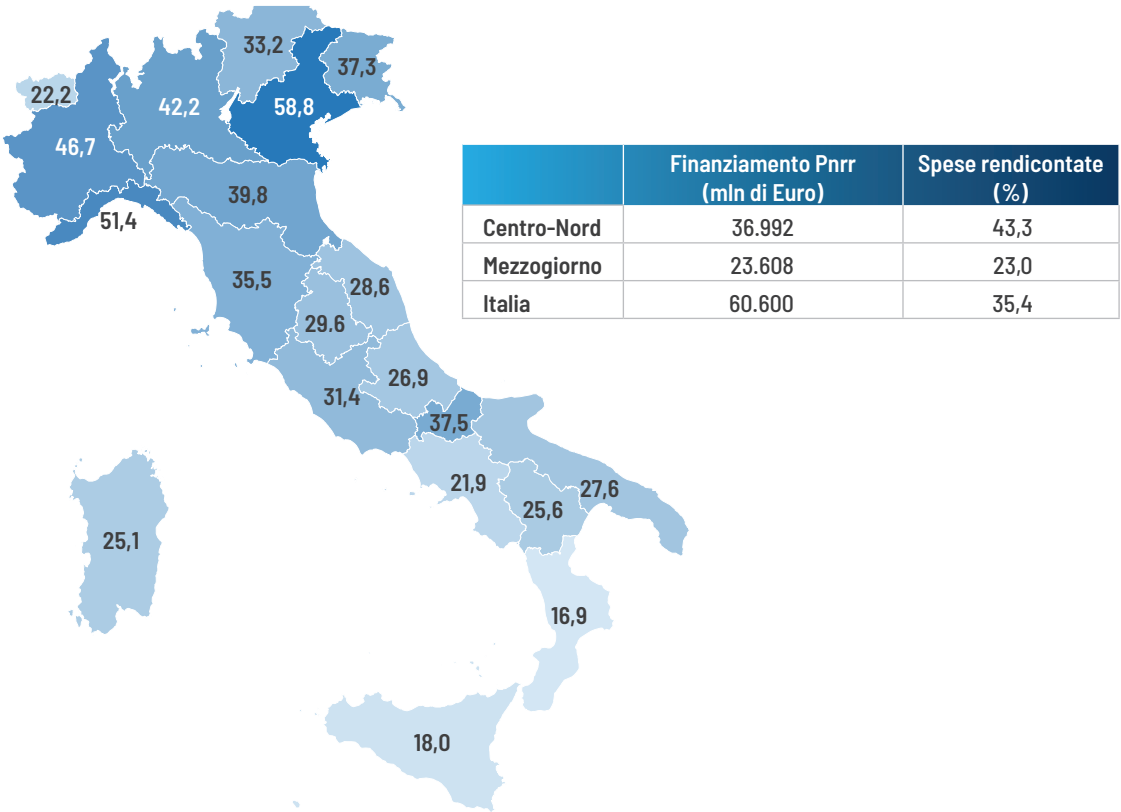
Tabella 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per submisura

segue
>>

Codice Submisura	Descrizione Submisura	Risorse (mln di Euro) (a)	Pagamenti (mln di Euro) (b)	(b)/(a)
M4C2I3.01.00	Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.338	530	39,6
M3C1I1.01.01	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	1.254	651	51,9
M4C2I1.05.00	Creazione e rafforzamento di ecosistemi dell'innovazione costruzione di leader territoriali di R&S	1.233	433	35,1
M2C3I1.01.00	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	1.129	299	26,5
M1C2I3.01.02	Italia 5G - Corridoi 5G Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	1.116	332	29,8
M2C4I2.01.02	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.070	514	48,1
	Altre submisure	38.866	15.130	38,9
Totale PNRR		135.367	70.035	51,7

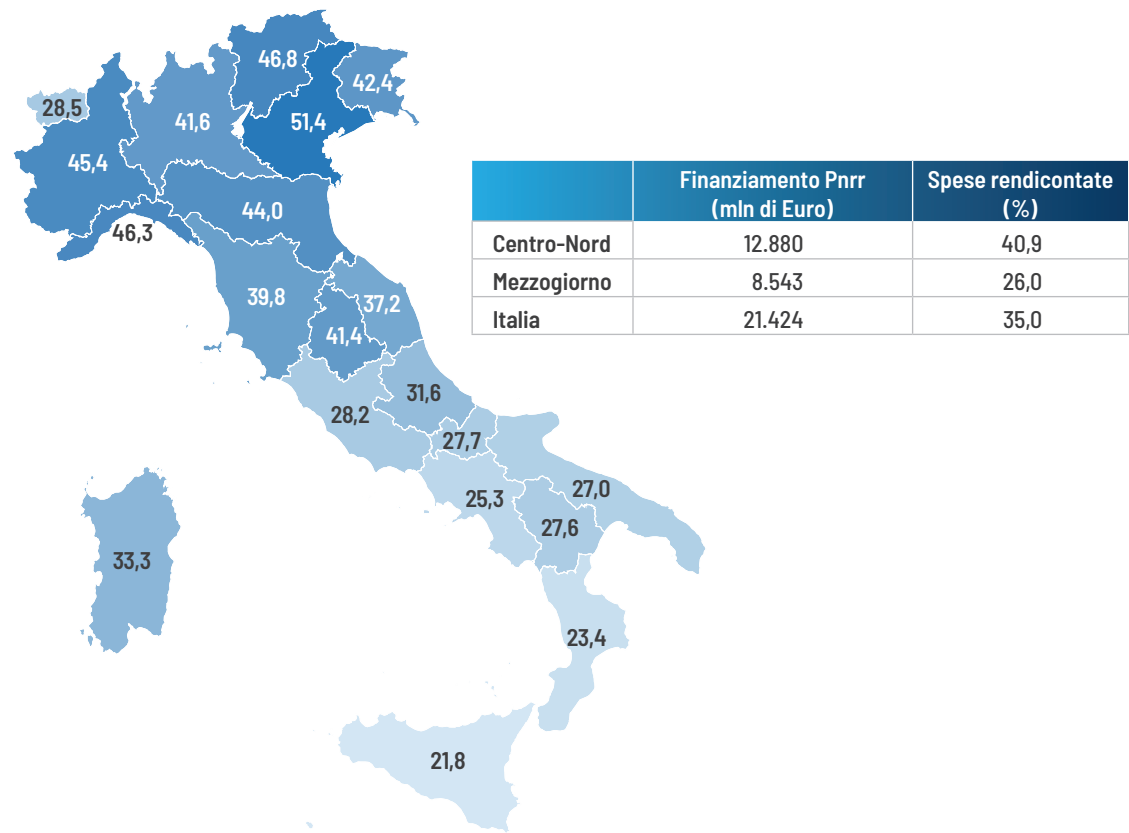
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Figura 1 I pagamenti dei progetti del Pnrr per regione e macroarea, opere pubbliche



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Figura 2 I pagamenti dei progetti del Pnrr per regione e macroarea, infrastrutture sociali



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Nel Centro-Nord, accanto a regioni particolarmente avanzate come Veneto (57,5%), Liguria (49,4%), Piemonte (47,2%) e Lombardia (45,1%), si registrano livelli di attuazione più contenuti in Toscana (40,4%), Lazio (36,5%) e Umbria (34,0%). Nel Mezzogiorno, le performance relativamente migliori si osservano in Molise (37,4%), Abruzzo (34,7%) e Sardegna (30,8%), mentre le regioni più in ritardo sono Calabria (24,7%), Sicilia (28,2%) e Basilicata (30,7%).

La forbice Nord/Sud si allarga andando a verificare l'incidenza dei pagamenti sui progetti Pnrr destinati alla realizzazione di lavori pubblici, che rappresentano circa il 62% dell'importo complessivo del Piano per le misure destinate alle regioni. Per questa categoria, il rapporto tra pagamenti e finanziamenti si attesta al 43,2% per le regioni del Centro-Nord e al 22,9% per il Mezzogiorno (Fig. 1). Circoscrivendo l'attenzione alle infrastrutture sociali (edilizia scolastica, sanitaria e abitativa) il quadro finanziario presenta, invece, tratti di minore disomogeneità territoriale (Fig. 2). Per queste opere, che nella declinazione territorializzata ammontano a oltre 21 miliardi di euro, di cui 8,5 al Mezzogiorno, la quota delle risorse rendicontate si attesta al 40,9% al Centro-Nord e al 26% al Sud.

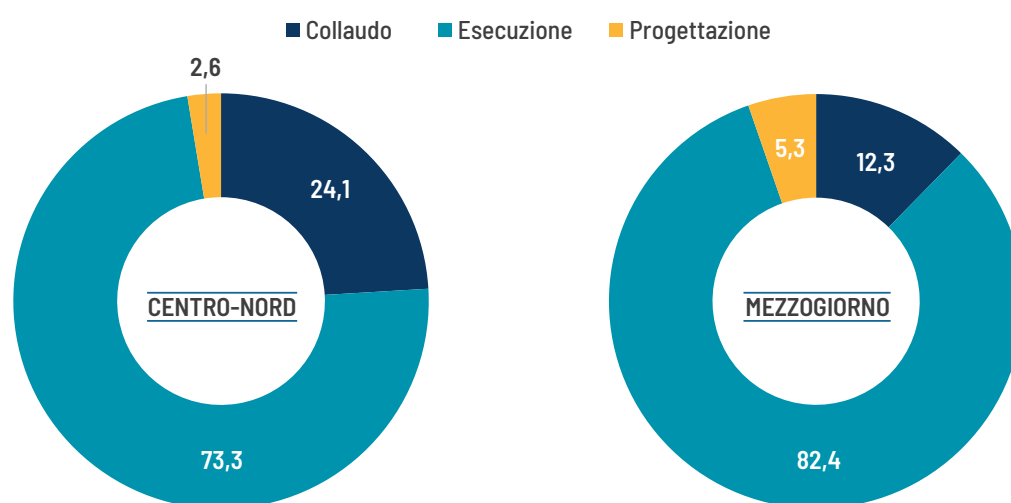
16.2 L'effetto Pnrr sui tempi di progettazione

Per arricchire la valutazione complessiva sullo stato di avanzamento degli investimenti in infrastrutture sociali finanziate dal Piano, è utile analizzare anche lo stadio di avanzamento procedurale delle

opere. Nel sistema informativo del Pnrr, infatti, a ciascun progetto sono associate diverse fasi, dallo studio di fattibilità e progettazione preliminare, fino al collaudo finale. Considerando la distribuzione dei progetti per fase, si osserva che al 30 giugno 2025, la fase di collaudo interessava il 24,1% delle risorse nel Centro-Nord e il 12,3% delle risorse nel Mezzogiorno (Fig. 3). La maggior parte dei progetti risultava giunta alla fase di esecuzione dei lavori: il 73,3% al Centro-Nord e l'82,4% nel Mezzogiorno, mentre una quota residuale risultava ancora ferma alle fasi preliminari, qui aggregate sotto la voce "progettazione": il 2,6% per le regioni del Centro e del Nord e il 5,3% in quelle meridionali.

A questo proposito va ricordato che il differenziale territoriale nella quota di progetti in fase di collaudo, doppia al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, è da ricondurre, tra gli altri fattori, a tempistiche più celeri registrate per l'avvio dei progetti. Il dato, riportato nella piattaforma Regis e riferito alla data esatta di inizio effettivo del progetto – che può coincidere o precedere quella di avvio della prima fase dell'iter procedurale – consente di ricostruire le linee temporali riferite alla quota cumulata di progetti, espressa in termini di importo, avviata in ogni annualità. Una prima differenza sostanziale riguarda la quota di progetti in essere, avviati prima del 2021, che rispetto alla dotazione complessiva, è pari al 12% al Centro e al 5,4% nel Mezzogiorno. Nel 2021, erano stati avviati il 34,4% delle opere nelle regioni del Centro e del Nord, e il 24% nelle regioni del Mezzogiorno; nell'anno successivo la quota sale rispettivamente all'81,1% e al 76%.

Figura 3 Le risorse dei progetti del Pnrr collegati alle infrastrutture sociali per fase di avanzamento



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Nonostante il maggior ritardo del Mezzogiorno nell'avvio effettivo dei progetti, emerge un dato di forte rilievo riguardo alla durata della fase iniziale del ciclo procedurale: con il Pnrr, i tempi di progettazione delle infrastrutture sociali si sono ridotti in modo significativo in tutte le regioni italiane.

Tale evidenza risulta dal confronto con i tempi medi di progettazione delle opere pubbliche a carattere sociale monitorate nel periodo al periodo 2012-2019 attraverso la banca dati Bdap-Mop (Monitoraggio Opere Pubbliche) che traccia l'intero ciclo di vita delle opere pubbliche, dalla progettazione al completamento.

In particolare, per le opere di importo compreso tra 150 mila e 1 milione di euro e per quelle tra 1 e 5,4 milioni – che rappresentano rispettivamente il 42,9% e il 42,8% dei progetti Pnrr riconducibili a questa tipologia di infrastrutture – le fasi preliminari all'avvio dell'esecuzione dei lavori, inclusa la progettazione, presentano una durata media pari rispettivamente a 11,9 e 17,2 mesi. Tali valori risultano sensibilmente inferiori ai tempi medi registrati nel periodo pre Pnrr (2012-2019), quando la sola fase di progettazione richiedeva in media 15,2 mesi per gli interventi di minore importo e 20,1 mesi per quelli compresi tra 1 e 5,4 milioni di euro (Tab. 2). Un ulteriore aspetto di rilievo è il sostanziale allineamento territoriale dei tempi di progettazione, con una riduzione generalizzata che ha interessato tutte le macroaree del Paese e in misura più marcata le regioni meridionali, dove in passato la durata della fase progettuale era significativamente maggiore. Tali evidenze confermano che l'impostazione del Pnrr ha semplificato e reso più efficiente la fase iniziale dei progetti, producendo risultati tangibili in termini di accelerazione e maggiore omogeneità delle tempistiche di progettazione sul territorio nazionale.

**Tabella 2 Fase procedurale antecedente la fase esecutiva
(durata media espressa in mesi), infrastrutture sociali**

Regioni e macroaree	Pre Pnrr sottofase progettazione		Pnrr tutte le sottofasi	
	150mila - 1 milione	1 - 5,4 milioni	150mila - 1 milione	1 - 5,4 milioni
Abruzzo	15,3	19,6	11,7	16,8
Basilicata	23,1	18,9	11,0	16,3
Calabria	17,5	25,7	11,7	16,4
Campania	16,5	15,2	11,9	17,1
Emilia-Romagna	12,4	18,8	12,1	17,5
Friuli-Venezia Giulia	12,8	15,4	11,5	17,7
Lazio	15,7	28,9	11,6	16,1
Liguria	15,2	26,5	11,7	17,4
Lombardia	11,3	17,2	12,4	17,5
Marche	9,7	19,5	12,0	17,2
Molise	25,9	30,5	11,6	15,9
Piemonte	14,2	14,6	11,7	17,8
Puglia	11,6	18,5	11,9	17,3
Sardegna	19,4	21,8	11,6	16,9
Sicilia	23,6	27,4	11,9	16,7
Toscana	15,9	21,7	12,1	17,8
Trentino-Alto Adige	15,2	19,1	11,0	16,2
Umbria	14,3	37,4	12,1	17,2
Valle d'Aosta	31,5	12,8	11,5	15,1
Veneto	14,2	18,4	12,1	17,5
Nord-Est	13,7	18,5	11,9	17,5
Nord-Ovest	13,1	17,2	12,1	17,6
Centro	14,1	24,2	11,8	16,8
Sud	15,7	19,5	11,8	16,9
Isole	21,0	25,5	11,7	16,8
Italia	15,2	20,1	11,9	17,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025 e Bdap-Mop (Monitoraggio Opere Pubbliche).

Le innovazioni introdotte dal Pnrr nei processi di esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli investimenti pubblici hanno richiesto una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti, una più solida capacità amministrativa e una governance rafforzata. Non tutte le amministrazioni si sono trovate pronte a questo salto di qualità; quelle di minori dimensioni o caratterizzate da fragilità organizzative hanno incontrato difficoltà nell'elaborazione di progetti coerenti, nel rispetto delle tempistiche e delle condizionalità previste, e nella gestione della complessità amministrativa e tecnica degli interventi. Consapevole di tali criticità, il Legislatore ha introdotto misure di accelerazione che hanno consentito alle amministrazioni di avvalersi di soggetti pubblici qualificati, come Invitalia, in tutte le fasi del ciclo di realizzazione degli investimenti (Focus “Le innovazioni organizzative del Pnrr: l'esperienza Invitalia”).

16.3 Il nuovo monitoraggio Svimez-Ance della fase esecutiva

Integrando le informazioni Regis con il quadro informativo Ance, è possibile ottenere un prospetto molto dettagliato dello stato di avanzamento dei lavori nei cantieri collegati ai progetti Pnrr per la realizzazione delle infrastrutture sociali.

L'analisi si basa sulle gare aventi per oggetto prevalente “Lavori” tratte dagli open data Italia Domani (“PNRR_Gare_v8”), integrati da dati di fonte Ance basati sui decreti di riparto delle rispettive misure. Una volta definito il campione, per ciascun CIG, sulla base degli open data di ANAC, è stato ricostruito il corredo informativo della gara, comprendente le date di pubblicazione e di aggiudicazione, la stazione appaltante, gli importi a base di gara e le informazioni relative alla localizzazione territoriale dell'intervento. A integrazione di questi dataset, si è fatto ricorso ai dati raccolti dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE)¹, la quale gestisce la piattaforma CNCE_Edilconnect, istituita ai fini del rilascio del certificato di congruità della manodopera in edilizia, come previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143 del 2021. Attraverso tale piattaforma, a partire da ottobre 2021, vengono censiti tutti i cantieri soggetti a verifica di congruità e viene monitorata, lungo l'intera durata dei lavori, la percentuale di manodopera impiegata. Sono oggetto di monitoraggio tutti i lavori pubblici e quelli privati di importo pari o superiore a 70.000 euro. Da marzo 2023, è stato introdotto l'obbligo per i lavori pubblici di inserire anche i codici CIG e CUP. Ciò ha reso possibile la piena interoperabilità con le informazioni già acquisite da ReGIS e ANAC. Grazie a queste integrazioni, i dati della CNCE consentono di sapere se per una determinata gara è stato effettivamente aperto un cantiere e di rilevare ulteriori elementi informativi di rilievo: la presenza di uno o più CUC (Codici Unici di Cantiere), la data di apertura del cantiere e la data presunta di fine lavori, l'importo associato al CUC e la manodopera edile effettivamente impiegata.

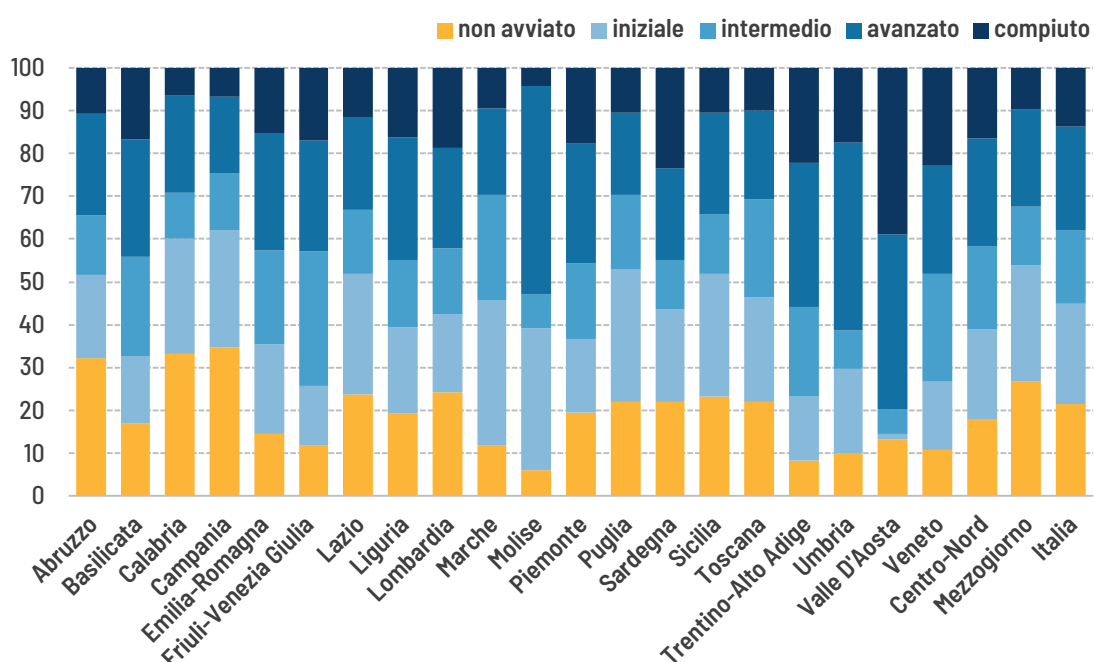
La banca dati è alimentata in modo continuativo e garantisce aggiornamenti in tempo pressoché reale. Per quanto concerne lo stato di avanzamento dei lavori (SAL), esso è stato stimato utilizzando le informazioni relative alla manodopera effettivamente impiegata nei cantieri. In particolare, il grado di avanzamento è stato calcolato mettendo in relazione il costo cumulato della manodopera registrato nei dati CNCE con l'importo complessivo stimato della manodopera necessario per la realizzazione

¹ L'ente nazionale istituito dalle parti sociali firmatarie dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del settore edile, con il compito di fornire indirizzo, controllo e coordinamento alle 112 Casse Edili/Edilcasse operanti sul territorio. L'ANCE, in virtù di una convenzione sottoscritta il 13 marzo 2024 con CNCE, riceve con cadenza mensile estrazioni dei dati dalla banca dati CNCE_Edilconnect riferiti ai CIG di interesse, che vengono utilizzate per le attività di monitoraggio e analisi.

dell'importo edile dell'intervento. In altri termini, lo stato di avanzamento riflette la percentuale della manodopera già utilizzata rispetto a quella prevista per l'intera esecuzione dei lavori. Ai fini della stima, si è assunto che la quota della manodopera venga determinata sulla base dei valori medi osservati nei cantieri del campione già conclusi presenti nei dati CNCE, che costituiscono un parametro di riferimento consolidato per la valutazione del costo del lavoro. Al fine di garantire la robustezza del campione e l'affidabilità delle stime, l'analisi ha preso in considerazione unicamente i CIG pubblicati tra il 1° novembre 2021 e il 30 giugno 2025, di importo pari o superiore a 40.000 euro. Sono state escluse le gare deserte. Con riferimento agli Accordi Quadro e alle Convenzioni, sono state considerate soltanto le adesioni (cosiddetti accordi "discendenti"), così da evitare duplicazioni e consentire una ripartizione territoriale più accurata; inoltre, nel caso di Accordi Quadro aggiudicati a un solo operatore economico, l'analisi ha riguardato quelli per i quali risulta effettivamente avviato il relativo cantiere. L'applicazione di questa metodologia ha consentito di individuare 11.844 CIG, corrispondenti a un valore complessivo di circa 15 miliardi di euro di investimenti, costituendo così una base informativa solida per l'analisi dei processi di attuazione del Pnrr nei settori considerati.

La Figura 4 riporta la distribuzione regionale dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento delle opere: non avviate, in fase iniziale (lavori avviati per importo $\leq 25\%$ dell'importo complessivo del CIG), intermedia (lavori avviati per importo compreso tra il 25-49% dell'importo complessivo del CIG), avanzata (lavori avviati per importo $\geq 50\%$ dell'importo complessivo del CIG) e compiuta. Queste informazioni consentono di integrare quelle espresse in Figura 3 che indicano come la maggior parte dei progetti si trovi in fase esecutiva senza tuttavia fornire un dettaglio puntuale sullo stato di avanzamento. Si tratta di informazioni che fanno capo a due unità statistiche differenti: il progetto (identificato con CUP) e il cantiere (identificato con un CUC) che convergono su un CIG (codice identificativo di gara) a sua volta connesso, con altri CIG, al CUP.

Figura 4 Distribuzione dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento dei lavori
(in % dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali



Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento ottobre 2025.

A livello di macroarea il differenziale maggiore si osserva per il valore dei cantieri non avviati, espresso in percentuale rispetto all'importo complessivo degli interventi: è il 18% nel Centro-Nord e il 26% nel Mezzogiorno, per un valore nazionale del 21,5%. Più alta al Mezzogiorno anche la quota di interventi in fase iniziale che valgono il 27,3% dei progetti contro il 20,8% del Centro-Nord. Nelle regioni del Centro e del Nord risulta più elevata la percentuale di progetti nelle fasi intermedia (19,5%), avanzate (25,3%) e compiuta (16,3%) mentre nel Mezzogiorno i progetti in fase intermedia, avanzata e compiuta si attestano rispettivamente al 13,7%, 22,8% e 9,6%.

Osservando le diverse misure (Tab. 3) le maggiori criticità interessano l'edilizia sanitaria, dove i cantieri non avviati o in fase iniziale rappresentano oltre il 60% dell'importo complessivo, arrivando al 67% per le regioni del Mezzogiorno. A rilento i lavori per edilizia sociale, con i Pinqua non avviati per oltre il 20% del totale, e la maggior parte dei cantieri ancora in fase iniziale. I cantieri non avviati e quelli in fase iniziale per questa missione superano il 70% al Mezzogiorno e sono circa il 50% nel Centro-Nord. Viceversa, risultano stati di avanzamento più soddisfacenti per l'edilizia scolastica e la realizzazione di asili nido, con cantieri in fase avanzata o conclusa pari al 52,7% al Centro-Nord e al 40,7 al Mezzogiorno. Un aspetto di interesse che emerge dalle analisi, confermando precedenti valutazioni della Svimez, è la diversa capacità realizzativa tra amministrazioni regionali e comunali, le prime responsabili degli interventi in ambito sanitario, le seconde principali soggetti attuatori degli investimenti in edilizia

**Tabella 3 Distribuzione dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento dei lavori
(in % dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali**

Tipologia di intervento		Importo complessivo degli interventi (%)					Totale (mln di euro)
		non avviato	iniziale	intermedio	avanzato	compiuto	
M2 - Nuove scuole	Centro-Nord	21,6	22,6	35,6	18,8	1,4	696.490
	Mezzogiorno	27,7	39,5	21,0	10,2	1,6	436.461
	Italia	23,9	29,1	29,9	15,5	1,5	1.132.951
M4 - Edilizia scolastica e piano asili nido	Centro-Nord	13,8	15,6	18,0	29,7	22,9	5.431.874
	Mezzogiorno	22,0	21,1	16,1	26,3	14,4	3.949.585
	Italia	17,3	17,9	17,2	28,3	19,4	9.381.459
M5 - Social housing	Centro-Nord	17,5	32,2	19,5	20,2	10,7	1.803.220
	Mezzogiorno	35,8	36,5	5,5	18,9	3,3	1.201.191
	Italia	24,8	33,9	13,9	19,7	7,7	3.004.411
M6 - Edilizia sanitaria	Centro-Nord	29,1	25,3	17,8	19,5	8,3	2.009.131
	Mezzogiorno	32,5	34,5	11,3	19,7	2,0	1.083.948
	Italia	30,3	28,5	15,5	19,6	6,1	3.093.079
Totale infrastrutture sociali	Centro-Nord	18,1	21,0	19,5	25,2	16,2	9.940.714
	Mezzogiorno	26,6	27,3	13,7	22,8	9,6	6.671.186
	Italia	21,5	23,5	17,2	24,2	13,6	16.611.900

Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento ottobre 2025.

scolastica. I Comuni, soprattutto quelli meridionali, nonostante siano stati caricati di maggiori sforzi attuativi mostrano migliori performance, soprattutto per la realizzazione di infrastrutture destinate a offrire servizi per i quali devono recuperare gap di offerta più marcati, come nel caso dei servizi per la prima infanzia. Proprio in questo ambito, il Pnrr è stato impostato con finalità di perequazione infrastrutturale, adottando criteri di allocazione territoriale delle risorse per orientare gli investimenti verso i territori a maggior fabbisogno. D'altra parte, le risorse del Piano non riusciranno a colmare i divari territoriali in questo come in altri ambiti. Diventa perciò prioritario ridare slancio continuità agli investimenti nel post Pnrr, seguendo una logica coerente e complementare agli obiettivi di riequilibrio territoriale.

> Focus

LE INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE DEL PNRR: L'ESPERIENZA INVITALIA

Oltre alla significativa quantità di risorse stanziata, il Pnrr ha introdotto una profonda revisione dei processi di esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli investimenti pubblici richiedendo una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti, una solida capacità amministrativa e una governance rafforzata. Non tutte le amministrazioni erano pronte a questo salto. Molte, in particolare quelle di piccole dimensioni o più "fragili", hanno incontrato difficoltà nell'elaborare progetti coerenti, nel rispettare le tempistiche e le condizionalità previste dal Pnrr, nel gestire la complessità amministrativa e tecnica degli interventi. Un aspetto, questo, molto chiaro al Legislatore che ha introdotto una misura di accelerazione, il supporto tecnico-operativo¹, prevedendo la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di soggetti pubblici particolarmente qualificati, come Invitalia, in tutte le fasi del ciclo di realizzazione degli investimenti.

Grazie a una specifica convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), le amministrazioni interessate hanno potuto attivare il supporto tecnico-operativo di Invitalia, in particolare nel ruolo di Centrale di Committenza, potendo contare su regole di ingaggio semplici ed efficaci e su competenze specialistiche, senza alcun costo aggiuntivo.

Invitalia ha quindi messo a punto un modello operativo – prevedendo anche procedure aggregate e flessibili, e cioè procedure di affidamento per Accordi Quadro (AQ)² – capace di attivare rapidamente un gran numero di interventi e, soprattutto, efficientare il compito dei soggetti attuatori in termini di costi, tempi e carichi di lavoro.

In questo contesto, è stata promossa una collaborazione con diverse Amministrazioni titolari degli investimenti Pnrr e con gli stakeholder, in particolare con Anci che ha fortemente sostenuto le modalità attuative promosse dal Mef e da Invitalia.

Complessivamente Invitalia ha gestito 218 procedure di gara, di cui 44 per Accordi Quadro, per un importo di circa 11,6 miliardi di euro³ a base di gara.

Gli Accordi Quadro gestiti da Invitalia hanno interessato:

- 778 Soggetti Attuatori
- 2.780 interventi
- 6.462 prestazioni programmate per un valore di circa 6 miliardi di euro.

¹ Introdotto dall'art.10, D.L. 77/2021, il supporto tecnico-operativo ha l'obiettivo di sostenere e accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici in tutte le fasi, in particolare di quelli previsti dal Pnrr e dalla programmazione nazionale e dell'Unione europea 2021-2027. Invitalia è il soggetto qualificato per la gestione delle procedure di affidamento, in qualità di Centrale di Committenza, e per supportare le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio, valutazione degli interventi anche attraverso azioni di rafforzamento della capacità amministrativa.

² Gli Accordi Quadro sono procedure aperte, standardizzate e flessibili, che garantiscono la massima pubblicità e trasparenza, riducendo il numero degli affidamenti diretti. Oggetto degli Accordi Quadro sono tutti gli affidamenti necessari alla realizzazione di un investimento e possono comprendere le seguenti prestazioni: servizi tecnici; servizi di verifica della progettazione; lavori – anche in appalto integrato – e servizi di collaudo.

³ Le procedure sono state gestite nell'ambito della convenzione con il Mef-Rgs e di specifiche convenzioni con i committenti. Le attività di monitoraggio si riferiscono ai 44 AQ gestiti nel contesto della convenzione con il Mef-Rgs.

> Focus

Le procedure per Accordi Quadro, strutturate in 186 lotti geografici, sono state aggiudicate a 1.515 operatori economici che hanno sottoscritto 4.691 prestazioni (per servizi tecnici, lavori – anche in appalto integrato – verifiche e collaudo) impegnando oltre 4,9 miliardi di euro⁴.

È stata una sfida rilevante non solo per le amministrazioni, chiamate a comprendere e ad adattarsi rapidamente a uno strumento adottato su larga scala e fino a quel momento poco utilizzato (come l'Accordo Quadro), ma anche per il mercato e gli operatori economici, che si sono confrontati con procedure mai sperimentate con tale intensità nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche.

Le amministrazioni hanno scelto di aderire al modello operativo proposto da Invitalia, spesso delegando le procedure per gli interventi più complessi, riconoscendo in tale scelta un'opportunità strategica per ottimizzare i carichi di lavoro interni, ridurre i rischi operativi e valorizzare competenze tecniche e gestionali non sempre disponibili all'interno delle strutture amministrative.

In sintesi, questo modello operativo ha consentito di:

- assicurare, attraverso un'unica Convenzione, il supporto tecnico-operativo di Invitalia alle Amministrazioni Centrali titolari di investimenti Pnrr/Pnc e, conseguentemente, ai soggetti attuatori. Il tutto, senza costi aggiuntivi e riducendo adempimenti amministrativi e tempi di avvio delle attività;
- gestire un considerevole numero di gare riducendo i tempi medi di attivazione;
- concentrare competenze altamente qualificate e assicurare un controllo uniforme delle procedure garantendo maggiore efficienza e trasparenza rispetto a quanto si sarebbe ottenuto attraverso una gestione frammentata e disomogenea delle stesse;
- ridurre il contenzioso amministrativo connesso alle centinaia di procedure di affidamento di competenza dei soggetti attuatori;
- organizzare per tempo la capacità produttiva degli operatori economici, la logistica e l'approvvigionamento (materiali, subforniture, ecc.);
- applicare in modo uniforme i principi, le priorità trasversali e le condizionalità previste dal Pnrr (DNSH, pari opportunità generazionale e di genere);
- conseguire il raggiungimento delle prime milestones previste dal Piano (come, per esempio, l'aggiudicazione dei contratti per l'esecuzione delle opere);
- attivare numerose partnership istituzionali, ad esempio con Anci, Ministeri, Regioni e con numerosi stakeholders (ordini professionali, associazioni di categoria, come per esempio Oice e Ance);
- standardizzare e accelerare il processo anche in seguito all'aggiudicazione svolgendo, al posto dei Soggetti Attuatori, le verifiche sui requisiti degli appaltatori ex artt. 80 e 83 del D. Lgs. n. 50/2016 (complessivamente Invitalia ha gestito l'acquisizione di oltre 66 mila certificati);
- garantire il supporto costante ai Soggetti Attuatori anche in fase di esecuzione per la predisposizione e la sottoscrizione dei contratti specifici e per il monitoraggio dei cronoprogrammi.

⁴ Sul totale di 6.462 prestazioni, circa l'8% è stato oggetto di rinuncia (488) per un valore di 357 M€. L'86% delle rinunce riguarda prestazioni relative ai servizi per le quali i Soggetti Attuatori hanno provveduto mediante affidamento diretto o attivando i propri uffici tecnici (progettazione e/o DL e/o CSE/verifica/collaudo). Il valore effettivo delle prestazioni attivate non tiene conto dei cofinanziamenti e delle risorse aggiuntive rese disponibili dai Soggetti Attuatori.

• **Pnrr. Procedure per Accordo Quadro**

AQ Invitalia	n. Soggetti Attuatori	n. interventi in AQ	n. lotti geografici previsti dall'AQ	n. operatori economici	n. prestazioni attivate	Valore prestazioni attivate (M€)
AQ Asili	316	431	54	357	404	525
AQ Nuove scuole	135	135	20	70	131	613
AQ PINQUA	64	245	28	213	475	616
AQ PUI	141	398	26	329	642	598
AQ Salute nazionale	105	1.167	40	280	2.275	2.096
AQ Salute Sicilia	10	211	9	86	266	294
AQ Caput mundi	7	193	9	180	498	176
Totale	778	2.780	186	1.515	4.691	4.919

Fonte: Invitalia. Dati al 1° settembre 2025.

Principali lezioni apprese dal Pnrr. Sono sette le lezioni chiave che Invitalia ha identificato supportando l'attuazione del Pnrr: un patrimonio da capitalizzare per rafforzare strumenti, processi e competenze in materia di investimenti pubblici massimizzando anche le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche e dai processi di digitalizzazione.

- 1) Una programmazione consapevole e integrata rappresenta un elemento imprescindibile per garantire l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti, in particolare di quelli infrastrutturali. Deve, cioè, basarsi su un'adeguata valutazione dei fabbisogni e delle priorità, su una corretta stima dei costi delle opere, su un'accurata verifica di tempi, procedure di approvazione dei progetti, modalità di esproprio, capacità operative dei soggetti attuatori. Bisogna tendere a riallineare i fabbisogni alle risorse effettivamente disponibili, gli interventi alle priorità espresse dai territori, i tempi alle reali capacità amministrative e le procedure di gara agli obiettivi strategici da conseguire per scongiurare il rischio di generare opere incompiute, ritardi cronici e sprechi di risorse.
- 2) L'efficace selezione degli interventi è essenziale per evitare l'attivazione di opere più costose o meno utili del necessario, sovrapposizioni tra i vari strumenti di programmazione e finanziamento, ulteriori pressioni sulle aree del Paese con strutture amministrative e competenze tecniche da rafforzare.
- 3) Modelli di governance condivisi e coerenti che prevedano il coinvolgimento degli stakeholders interessati permettono di individuare le migliori soluzioni di accelerazione degli interventi.
- 4) Modalità di attuazione omogenee e facilmente attivabili – calibrate sulle diverse tipologie e dimensioni finanziarie degli investimenti – unitamente al ricorso a Centrali di Committenza qualificate possono rivelarsi determinanti per garantire l'avvio e l'esecuzione degli interventi.

> Focus

- 5) Bisogna rafforzare la qualità della progettazione delle opere pubbliche. Le misure legislative di semplificazione, da sole, non eliminano le criticità attuative che scontano soprattutto gli enti locali. La limitata disponibilità di competenze e strumenti spesso si traduce in una carenza del parco progetti e, di conseguenza, in criticità attuative.
- 6) È essenziale prevedere fin da subito soluzioni efficaci per la manutenzione e la gestione degli investimenti finanziati, al fine di garantire nel tempo la qualità delle infrastrutture e dei servizi offerti. Questo obiettivo può essere perseguito anche attraverso il coinvolgimento di soggetti privati mediante il partenariato pubblico-privato (PPP), che permette di condividere competenze, risorse e rischi.
- 7) L'utilizzo, a livello centrale e territoriale, di piattaforme interoperabili e orientate alla performance è da intendersi non solo come una risposta tecnica alle esigenze di digitalizzazione, ma anche come un acceleratore di capacità amministrativa, in grado di supportare efficacemente le amministrazioni durante l'intero ciclo di realizzazione degli investimenti pubblici.

Investimenti pubblici: dal PNRR alla Programmazione nazionale ed europea. I forti ritardi e le criticità nell'attuazione degli obiettivi della politica di coesione dimostrano che è sempre più necessario creare le condizioni per superare uno dei principali ostacoli al processo di convergenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord: la capacità di avvio e completamento degli investimenti pubblici. Se non si opera per superare le difficoltà attuative nelle varie fasi del ciclo di vita delle opere pubbliche, il rallentamento degli investimenti pubblici e il conseguente impatto negativo sulla crescita economica saranno inevitabili, in particolare a partire dal 2027.

Il modello Pnrr – opportunamente adeguato – può essere replicato tenendo conto dell'esperienza maturata, delle lezioni apprese e delle modifiche normative introdotte per migliorare le fasi di selezione, avvio, affidamento, esecuzione e monitoraggio dei nuovi investimenti pubblici.

Una soluzione scalabile che potrebbe consentire, per esempio, alle amministrazioni interessate di accelerare gli investimenti selezionati e finanziati dalla Programmazione 2021-2027 e dei successivi cicli di programmazione. Al contempo, consentirebbe di gestire con flessibilità eventuali revisioni delle strategie e degli investimenti programmati e garantirebbe continuità in vista del prossimo quadro finanziario pluriennale che prevede proprio un approccio più orientato ai risultati, come per il Pnrr.

In fase di selezione degli interventi è possibile individuare, in collaborazione con le Amministrazioni, un unico modello di selezione delle proposte che possa, al contempo:

- tener conto delle condizionalità e dei principi trasversali coerenti con le diverse fonti finanziarie;
- fornire un monitoraggio puntuale degli interventi sulla base dell'area tematica/obiettivo, della tipologia, della fonte finanziaria;
- contribuire a creare un quadro unico degli interventi utile ad alimentare il ciclo di programmazione con flessibilità e senza soluzione di continuità.

Per garantire il rispetto dei cronoprogrammi, l'esecuzione degli interventi può essere accelerata ri-

correndo a un modello di attuazione "rafforzata" basato su modalità centralizzate e omogenee, puntualmente definite e replicabili a livello regionale.

Attivabile dalle Amministrazioni su base volontaria, tale modello potrebbe prevedere:

- il ricorso a un soggetto qualificato ex lege a fornire il supporto tecnico-operativo (art. 10, D.L. 77/2021);
- la definizione e l'avvio di procedure di Accordi Quadro o di procedure innovative, quali il Partenariato Pubblico Privato;
- il ricorso allo strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo a livello centrale e regionale per la promozione e la realizzazione di piani di intervento settoriali e/o territoriali (art. 10, co. 4, D.L. 77/2021);
- una struttura qualificata da attivare tempestivamente per un efficace esercizio dei poteri sostitutivi.

Conclusioni. La centralizzazione delle procedure, il supporto tecnico-operativo, la standardizzazione e la digitalizzazione delle modalità operative si sono rivelati strumenti efficaci per affrontare le principali criticità collegate all'attuazione degli investimenti pubblici. La vera sfida, però, è consolidare questi risultati e replicarli nei nuovi cicli di programmazione, garantire la continuità di queste azioni anche oltre la durata del PNRR, trasformando le innovazioni introdotte in prassi consolidate e rafforzando centri di competenze qualificati al servizio delle amministrazioni per la gestione delle procedure.

Il Pnrr può diventare un'opportunità per rilanciare gli investimenti pubblici e per irrobustire un modello di sviluppo che necessita di essere reso più solido e resiliente. In questo percorso, la programmazione deve diventare il fulcro attorno al quale costruire politiche pubbliche efficaci, in grado di trasformare interventi straordinari in cambiamenti strutturali e duraturi nel tempo.

Sebbene l'approccio performance-based, tipico del Pnrr, si sia rivelato una buona pratica, suscettibile di essere estesa anche ai futuri cicli di programmazione con gli opportuni adeguamenti, è imprescindibile preservare la dimensione programmatica, ovvero quella capacità di pianificazione strategica che guarda alla sostenibilità e alla continuità degli investimenti nel lungo periodo.

Piani straordinari come il Pnrr rischiano di produrre effetti limitati se non accompagnati da piani di gestione e manutenzione a lungo termine delle infrastrutture e dei servizi che ne scaturiscono. Diventa quindi essenziale riequilibrare il paradigma attuativo, integrando la logica della performance con una prospettiva di crescita che assicuri coerenza, valorizzazione e cura degli interventi oltre le scadenze dettate dalle milestone. Solo così gli investimenti pubblici potranno tradursi in risultati concreti e duraturi nel tempo.