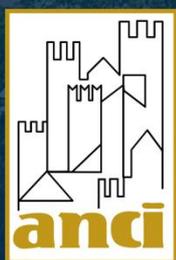


aprile 2025

PNRR E INVESTIMENTI PUBBLICI L'esperienza di ANCI e Invitalia

Dossier ANCI - Invitalia



|
INVITALIA
|

Il presente dossier è stato concluso con dati disponibili al 4 aprile 2025

Realizzazione grafica a cura di



Dossier ANCI - Invitalia
PNRR e investimenti pubblici: l'esperienza di ANCI e Invitalia

SOMMARIO

1. ABSTRACT.....	4
2. Il punto sul PNRR di Comuni e Città Metropolitane	5
3. La collaborazione fra ANCI e INVITALIA per il PNRR.....	9
3.1. Gli Accordi Quadro.....	12
3.2. Alcuni dati di sintesi	12
4. I cantieri aperti col supporto di Invitalia: alcuni casi.	15
5. Dal PNRR ai prossimi programmi di investimento: lezioni apprese, sfide e prospettive.....	21
5.1. I prossimi programmi di investimento	22
5.2. Le lezioni apprese	22
5.3. Nuove prospettive: partenariato Pubblico-Privato (PPP) e nuove azioni a sostegno degli enti locali	25

1. ABSTRACT

Comuni e Città Metropolitane hanno in gestione progetti PNRR per un valore di **26,5** miliardi di euro e sono protagonisti di uno straordinario ciclo di investimenti. Con l'85% dei progetti in fase di esecuzione sono infatti tra le Amministrazioni più performanti nell'attuazione del Piano.

Questo si deve anche alla collaborazione tra ANCI e Invitalia, avviata fin dal 2021, grazie alla quale è stato possibile fornire un fondamentale supporto alle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR consentendo loro di utilizzare lo strumento dell'Accordo Quadro secondo una modalità innovativa.

Tale modalità ha infatti consentito alle amministrazioni di disporre in modo rapido ed efficiente di Operatori Economici per la progettazione e la successiva realizzazione degli interventi in materia **di edilizia scolastica, housing sociale e rigenerazione urbana**.

Grazie alla tempestiva iniziativa di ANCI, si è reso disponibile il supporto di Invitalia alle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi del Piano, consentendo di corrispondere efficacemente ai provvedimenti d'urgenza approvati dal Governo per l'attuazione del PNRR (D.L. 77/2021, D.L. 152/2021; D.L. 36/2022; D.L. 13/2023; D.L. 19/2024). In particolare, l'Accordo tra ANCI e Invitalia è un esempio significativo di collaborazione istituzionale nella realizzazione degli investimenti del PNRR.

Inoltre, l'attivazione del supporto tecnico-operativo di Invitalia da parte del MEF-RGS ha consentito di svolgere tutte le iniziative e le soluzioni necessarie per accelerare gli investimenti pubblici **senza alcun onere a carico dei soggetti attuatori**.

In sintesi, gli Accordi Quadro aggiudicati e stipulati da Invitalia quale Centrale di Committenza hanno permesso di attivare **1.682** prestazioni per un valore di circa **2,5 miliardi di euro**.

Comuni e Città Metropolitane hanno quindi beneficiato di **procedure aperte** che hanno consentito la massima apertura al mercato, efficientando la propria capacità amministrativa. Il tutto, nel rispetto delle milestones previste dalle diverse misure, nonché dei principi trasversali e delle condizionalità in materia di investimenti pubblici (es. DNSH).

I positivi risultati del modello di collaborazione tra ANCI e Invitalia sono il frutto di una condivisione delle varie fasi procedurali prodromiche all'Accordo Quadro con i più importanti stakeholders, di un efficace monitoraggio dell'avanzamento dei progetti e di un costante affiancamento dei Comuni nelle fasi attuative.

Per questo, mutuando le esperienze e le buone pratiche maturate nell'ambito del PNRR, è auspicabile replicare un analogo modello operativo attraverso lo strumento dell'Accordo di collaborazione con soggetti pubblici di rilevanza nazionale, competenti in materia di investimenti pubblici, anche nell'ambito dei prossimi programmi di investimento. L'obiettivo è fornire alle amministrazioni modelli stabili e già sperimentati, valorizzando il ricorso a strumenti contrattuali flessibili e aggregati, quali gli Accordi Quadro, e incrementando l'attuazione di operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

In tal modo, il ruolo di Comuni e Città, in quanto livello istituzionale ottimale per la messa a terra degli investimenti pubblici, non potrà che uscirne rafforzato anche nelle competenze e nella capacità amministrativa.

2. IL PUNTO SUL PNRR DI COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE

Dopo anni di politiche restrittive, l'attivazione dell'iniziativa Next Generation EU e l'avvio in Italia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno aperto una fase inedita di investimenti pubblici. Comuni e Città sono protagonisti dell'attuazione di questo ciclo di investimenti, con una spesa che nel 2024 ha superato i 19 miliardi di euro segnando un incremento del 129% rispetto al dato del 2017. Si tratta di un dato reso possibile non solo dal PNRR, ma anche dal ruolo centrale di Comuni e Città in altri programmi di investimento pubblico nazionali ed europei, a partire dalla Politica di Coesione e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Le risorse PNRR assegnate a Comuni, Città Metropolitane e loro aggregazioni arrivano a un totale di circa 40 miliardi. A seguito della revisione del PNRR i progetti di Comuni e Città finanziati dal PNRR (al netto di quelli trasferiti su risorse nazionali e fondo complementare) hanno un valore di circa 26,5 miliardi. I Comuni, come mostra l'elaborazione ANCI sui dati Regis di dicembre 2024, stanno facendo la loro parte: **l'86,3% degli investimenti portati avanti dai Comuni risultano**

“regolari” in relazione ai tempi di avvio della fase di esecuzione di lavori e forniture e l’1,7% è addirittura riuscito ad avviarla in “anticipo” rispetto ai cronoprogrammi programmati. I ritardi complessivi di tutti i soggetti attuatori riguardano poco più del 9% degli interventi, percentuale che scende all’**8,6% per gli investimenti dei Comuni** e sale al 10,4% per le progettualità gestite da Regioni e Province autonome, e al 19% per i progetti delle grandi imprese pubbliche (RFI, ANAS, GSE etc.).

Tab. 1 – Distribuzione % dei progetti in base al rispetto dei tempi di avvio programmati della fase di esecuzione, per soggetti attuatori (val.%) - Tutte le tipologie di investimento

Tipologia di soggetti attuatori	Non monitorabili	Anticipo	Regolare	Ritardo	Totale complessivo
Comune	3,43	1,69	86,28	8,60	100,00
Consorzi di bacino, bonifica, irrigui o rifiuti	23,13	3,05	65,75	8,07	100,00
Grandi Imprese Pubbliche (RFI, ANAS, GSE, etc.).	0,04	21,47	59,48	19,00	100,00
Musei, teatri, Aree e Parchi archeologici, Chiese e altri beni culturali	2,17	3,90	76,24	17,69	100,00
Regioni e Province Autonome	12,10	10,08	67,38	10,44	100,00
Scuole	4,99	12,05	64,46	18,50	100,00

Il rispetto dei tempi di avvio dei cantieri e delle forniture ci dà una prima misura del buon andamento del PNRR dei Comuni, ancora più interessanti sono i dati sui cantieri aperti, chiusi e sugli interventi conclusi.

Per l’85% degli interventi dei Comuni è stata avviata o conclusa la fase di esecuzione: nel 40% dei casi i cantieri sono attualmente aperti, per il 17% sono invece stati già chiusi e, addirittura, per il 28% si tratta di interventi PNRR che risultano conclusi. Per le Città Metropolitane i progetti che sono entrati nella fase di esecuzione sono il 62% e quelli che hanno già completato i lavori sono il 16%.

Traducendo in termini economici l’andamento appena descritto è possibile constatare che gli investimenti comunali in buon stato di avanzamento (cantieri aperti, cantieri chiusi, interventi conclusi) sfiorano i 18 miliardi e rappresentano il 74% dei 24 miliardi a responsabilità comunale. Per le Città Metropolitane, si contano 843 interventi in buon avanzamento per un valore di 1,66 miliardi di euro vale a dire poco meno dell’80% dei 2 di loro competenza.

La capacità dei Comuni di “mettere a terra” gli investimenti PNRR si legge altresì nel confronto con altre categorie di soggetti attuatori (si vedano le tabelle 2 e 3).

Tab. 2 – Numero e valore % dei progetti in fase di esecuzione (cantieri aperti, chiusi) e interventi conclusi per soggetti attuatori (v.a e val.%) - Tutte le tipologie di investimento

Soggetto attuatore	Cantieri aperti (v.a)	Cantieri chiusi (v.a)	Interventi conclusi (v.a)	Totale cantieri aperti e chiusi e interventi conclusi (v.a)	Totale interventi (v.a)	Cantieri aperti (v.a)	Cantieri chiusi (v.a)	Interventi conclusi (v.a)	Totale cantieri aperti e chiusi e interventi conclusi (v.a)	Totale interventi (v.a)
Città metropolitana	638	165	40	843	1035	62%	16%	4%	81%	100%
Comune	25145	10522	17661	53328	62743	40%	17%	28%	85%	100%
Consorzi di bacino, bonifica, irrigui o rifiuti	477	52	49	578	1016	47%	5%	5%	57%	100%
Grandi Imprese Pubbliche (RFI, ANAS, GSE, etc.)	5556	5444	1501	12501	21027	26%	26%	7%	59%	100%
Musei, teatri, Aree e Parchi archeologici, Chiese e altri beni culturali	161	43	176	380	1153	14%	4%	15%	33%	100%
Regioni e Province Autonome	8165	2835	1899	12899	17815	46%	16%	11%	72%	100%
Scuole	24038	15754	12655	52447	58236	41%	27%	22%	90%	100%

Fonte: elaborazione Anci su dati Regis al 13/12/2024

Tab. 3 – Valore dei progetti in fase di esecuzione (cantieri aperti, chiusi) e interventi conclusi per tipologia di soggetto attuatore (euro) - Tutte le tipologie di investimento

Soggetto attuatore	Cantieri aperti (euro)	Cantieri chiusi (euro)	Interventi conclusi (euro)	Totale cantieri aperti e chiusi e interventi conclusi (euro)	Totale interventi (euro)
Città metropolitana	1.547.459.836	94.672.314	18.031.575	1.660.163.726	2.077.021.919
Comune	16.055.805.739	1.032.560.210	875.282.268	17.963.648.217	24.230.788.611
Consorzi di bacino, bonifica, irrigui o rifiuti	3.638.047.425	154.709.626	90.574.727	3.883.331.778	5.208.651.923
Grandi Imprese Pubbliche (RFI, ANAS, GSE, etc.).	28.094.585.842	648.940.963	244.808.477	28.988.335.281	31.795.391.166
Musei, teatri, Aree e Parchi archeologici, Chiese e altri beni culturali	123.683.440	12.923.197	39.892.966	176.499.603	713.361.236
Regioni e Province Autonome	10.010.978.043	1.430.505.214	644.795.935	12.086.279.191	18.836.318.766
Scuole	3.239.946.364	1.263.839.038	186.823.423	4.690.608.824	5.223.739.851

Fonte: elaborazione Anci su dati Regis al 13/12/2024

Sono dati positivi che mostrano una capacità dei Comuni di attuare i progetti di investimento superiore a quella di altre amministrazioni, come riconosciuto anche da osservatori importanti. Lo Svimez in una recente analisi ha sottolineato come al sud il ritardo nell’attuazione delle opere “risulta più ampio per le Regioni e più contenuto nel caso dei Comuni”¹. Ancora Svimez rimarca come nei Comuni del sud i progetti infrastrutturali sull’edilizia scolastica sono avviati nell’87% dei casi. Anche ANCE nel suo osservatorio congiunturale pubblicato nel gennaio 2025 parla di ottima performance della spesa per investimenti effettuata dai Comuni con una crescita del 28,4% in un anno².

Come è sempre emerso nelle Cabine di Regia, tutti i target e le milestone dei Comuni previsti dall’Unione Europea fin qui sono stati raggiunti. Facciamo qualche esempio: entro il 31 dicembre 2023 sono stati realizzati 200 chilometri di percorsi ciclabili nelle città, dato che entro il 2026 dovrà arrivare a 365 chilometri; entro il 31 dicembre 2024 sono stati piantati 4,5 milioni di alberi nelle nostre città

¹ <https://lnx.svimez.info/svimez/PNRR-e-opere-pubbliche-il-sud-in-difficolta-nella-fase-esecutiva-ma-i-comuni-fanno-meglio/>

² https://ance.it/wp-content/uploads/allegati/20250128_Osservatorio_Ance_-_Gennaio_2025.pdf

metropolitane. Al 31 dicembre 2024, inoltre, sono stati acquistati 800 dei 3000 nuovi autobus ecologici che entro il 2026 circoleranno nelle nostre città³.

Si tratta quindi di opere e progetti che cambiano la vita dei cittadini. Al termine del PNRR avremo 2,6 milioni di metri quadri di scuole riqualificate, 200 mila metri quadri di nuove infrastrutture sportive, mille nuove mense scolastiche, oltre 12 mila amministrazioni (tra cui i Comuni) che mettono i dati su cloud, 300 interventi di rigenerazione urbana nelle grandi città con i Piani Urbani Integrati e molto altro.

I dati positivi confermano come i Comuni siano le amministrazioni che più di altre sono in grado di attuare gli investimenti pubblici, nonostante nel 2023 la riprogrammazione del Governo abbia previsto la fuoriuscita dal PNRR di progetti proprio dei Comuni per circa 10 miliardi di euro. Si è trattato di una scelta che ANCI non ha condiviso. È positivo però che tutti i progetti abbiano trovato una fonte di finanziamento e stiano comunque andando avanti.

3. LA COLLABORAZIONE FRA ANCI E INVITALIA PER IL PNRR

Se il PNRR ha rappresentato un'opportunità inedita per Comuni e Città, ha al contempo posto sfide rilevanti a pubbliche amministrazioni segnate da quasi tre lustri di politiche di tagli al personale e limitazione del turn-over. Tra il 2007 e il 2023 il Comparto ha perso oltre 137 mila unità di personale. Questo dato, unitamente all'incremento dell'età media del personale e alle restrizioni nelle risorse per la formazione, ha fortemente minato la capacità amministrativa dei Comuni, a fronte di una crescente domanda di servizi e opere pubbliche.

Anche per questo, fin dall'inizio, ANCI ha evidenziato come il PNRR dovesse essere accompagnato da misure di rafforzamento delle amministrazioni comunali, come poi avvenuto con la progressiva riduzione delle limitazioni alle assunzioni e la previsione di assunzioni straordinarie a tempo determinato a valere su risorse PNRR e su altre risorse nazionali ed europee.

³ <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2025/02/OREP-Presentazione-Ciferri-13.02.2025.pdf>

In questo quadro, ANCI e Invitalia hanno puntato all'attivazione di un nuovo modello operativo che ha consentito di supportare i Comuni e le Città Metropolitane nella realizzazione del PNRR.

Ancora prima dell'avvio del PNRR, in coerenza con l'articolo 10 del D.L. 77/2021, il 24 novembre 2021 ANCI e Invitalia hanno sottoscritto un Accordo per sostenere lo straordinario impegno operativo e procedurale richiesto alle strutture amministrative dei Comuni e delle Città metropolitane, nella consapevolezza che una sfida così straordinaria potesse essere colta e vinta anche promuovendo un partenariato con organismi di diritto pubblico con competenze nello sviluppo e nella realizzazione di investimenti, come è appunto Invitalia.

Il D.L. 77/2021, convertito in L. n. 108 del 29 luglio 2021, ha infatti istituito una specifica misura di accelerazione degli investimenti pubblici previsti dal PNRR e dalla programmazione 2021-2027: il **supporto tecnico-operativo**.

Invitalia, soggetto pubblico qualificato a fornire questo tipo di supporto, ha sottoscritto una **convenzione con il MEF-RGS** grazie alla quale è stato possibile sostenere le amministrazioni interessate nelle fasi di definizione, avvio e gestione delle procedure di affidamento, nonché in quelle di attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

In questo ambito sono state sperimentate nuove modalità operative per sostenere gli enti locali nella realizzazione degli investimenti pubblici. Attraverso **regole di ingaggio semplici ed efficaci** è stato infatti possibile attivare tempestivamente il supporto specialistico di un soggetto qualificato *ex lege*, come Invitalia, **riducendo tempi di attivazione, oneri e procedure amministrative** a carico dei soggetti attuatori.

Nasce così il modello di supporto a Comuni e Città Metropolitane attraverso il ruolo di Invitalia quale centrale di committenza, che sfruttando appieno le potenzialità dello strumento dell'Accordo Quadro, è riuscita a strutturare delle procedure di gara aperte che tenessero conto delle peculiarità degli investimenti PNRR, in termini di numerosità, di tempistica da rispettare e di priorità trasversali da osservare.

A seguito dell'Accordo, ANCI e Invitalia hanno standardizzato le procedure che hanno portato alla pubblicazione di gare per un valore di oltre 4,5 miliardi di euro per accelerare gli investimenti riguardanti asili nido, nuove scuole, edilizia residenziale pubblica e piani urbani integrati.

Il processo si è articolato in varie fasi:

- l'Accordo Anci-Invitalia e le modalità di funzionamento degli Accordi Quadro che Invitalia avrebbe aggiudicato sono stati illustrati, in occasione di numerosi incontri, ai **Comuni e alle Città Metropolitane**, affinché gli stessi potessero valutare di avvalersi di Invitalia per i suddetti Accordi Quadro, assumendo le necessarie delibere.
- In concomitanza con la pubblicazione dei bandi, le innovazioni ivi introdotte hanno consigliato la presentazione agli **ordini professionali e alle associazioni di categoria dei settori di mercato interessati** (es. OICE, ANCE, Confindustria, ecc.), non solo per assicurare la massima partecipazione e la trasparenza delle procedure e per favorire una più rapida risposta del sistema economico/produttivo, ma anche per sensibilizzare gli operatori economici sulle peculiarità degli interventi PNRR e sulla necessità di uno sforzo comune, tra la Pubblica Amministrazione e il mercato, per il conseguimento degli obiettivi del Piano, importante per scongiurare un eventuale definanziamento delle misure.
- È stato fornito un affiancamento ai Comuni e alle Città, quali soggetti attuatori, **anche dopo l'aggiudicazione**, per superare le inevitabili criticità che hanno caratterizzato il settore degli appalti pubblici nell'ultimo quinquennio (es. il rincaro dei materiali e l'adeguamento prezzi), nonché per affrontare le novità tecnico-amministrative richieste dall'Unione Europea per l'utilizzo delle risorse PNRR (es. sistemi di monitoraggio). L'affiancamento ha consentito, peraltro, ai singoli soggetti attuatori di conoscere le soluzioni e le prassi adottati da altri soggetti attuatori in casi simili, agevolandoli nelle valutazioni.

La straordinarietà di quelle scelte è stata talmente convincente dal punto di vista operativo che, in tutti i decreti-legge in materia di PNRR, è stato stabilizzato e rafforzato quel modello.

È stato inserito un apposito comma 6-quater all'interno dell'articolo 10 del D.L. 77/2021, volto a promuovere l'utilizzo degli Accordi Quadro al fine di accelerare l'avvio degli investimenti pubblici mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici, garantendo laddove necessario l'applicazione uniforme dei principi e delle priorità trasversali previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ed agevolando al contempo le attività di monitoraggio e controllo degli interventi.

In definitiva, l'Accordo ANCI-Invitalia da un lato, e la convenzione MEF/RGS-Invitalia dall'altro, hanno permesso di mettere in campo tutte le iniziative e le soluzioni per accelerare gli investimenti pubblici **senza alcun onere a carico dei soggetti attuatori**.

3.1. Gli Accordi Quadro

Invitalia, d'intesa con il MEF-RGS e con ANCI, ha messo a punto un nuovo modello per la gestione di procedure aggregate e flessibili finalizzate alla conclusione di Accordi Quadro multilaterali (ossia con più operatori economici), ai quali i Comuni interessati hanno potuto ricorrere per attivare il maggior numero di interventi nel minor tempo possibile.

La suddivisione della procedura in lotti territoriali e in sub-lotti prestazionali ha consentito al comune, che ha inteso ricorrere all'Accordo Quadro di Invitalia, di avvalersi, per ogni intervento di sua competenza, di un operatore economico per ognuna delle fasi del ciclo **di realizzazione dell'intervento stesso**, dalla progettazione, alla verifica, ai lavori e al collaudo. Avendo abbinato, ad ogni fase realizzativa, un apposito operatore economico, al Comune non è restato che attivare i singoli operatori economici lungo tutto l'avanzamento dell'iter realizzativo.

3.2. Alcuni dati di sintesi

A soli 9 mesi dall'approvazione del PNRR, Invitalia – ad aprile 2022 – ha pubblicato le prime procedure per Accordi Quadro per accelerare gli interventi finanziati dal **PINQUA**, il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare a titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che prevede investimenti in edilizia residenziale pubblica e di riqualificazione di spazi pubblici degradati (inclusa la mobilità). Analoga iniziativa è stata proposta per i **PUI**, i Piani urbani integrati del Ministero dell'Interno, e ancora per la creazione degli **asili nido** e delle **nuove scuole** o per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Complessivamente gli AQ gestiti da Invitalia a supporto di Comuni e Città Metropolitane hanno riguardato:

- 637 Soggetti Attuatori
- 1.220 interventi
- 978 operatori economici aggiudicatari
- 2.248 prestazioni programmate per un valore di oltre 4,5 miliardi di euro⁴
- 1.682 prestazioni attivate (75% del totale) per un valore di circa 2,5 miliardi di euro.

AQ Invitalia	N. procedure di accordo quadro	N. lotti geografici previsti dall'AQ	N. operatori economici	N. prestazioni attivate	Valore prestazioni attivate (M€)
AQ Asili	27	55	366	373	497
AQ Nuove scuole	1	20	70	130	610
AQ PINQuA	4	28	213	430	549
AQ PUI	4	26	329	749	836
Totale	36	129	978	1.682	2.492

Fonte: Invitalia, dati al 31 marzo 2025.

Circa il 38% delle prestazioni da attivare riguarda i servizi di verifica e quelli di collaudo, che intervengono rispettivamente solo a seguito della conclusione della progettazione e dei lavori.

I restanti servizi tecnici da attivare (129 prestazioni totali) riguardano prevalentemente la Direzione Lavori e il Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, tipicamente attivabili successivamente alla fase di progettazione.

⁴ Il dato include anche le quote di cofinanziamento.

VANTAGGI DELL'ACCORDO QUADRO

In sintesi, l'Accordo Quadro ha consentito di:

- favorire il ricorso a **procedure aperte**, aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
- **ottimizzare il numero delle procedure d'appalto** e, conseguentemente, rendere disponibili in tempi rapidi gli operatori economici
- **efficientare il carico di lavoro delle Amministrazioni**. Delegando a Invitalia la gestione delle procedure di gara, gli uffici delle Stazioni Appaltanti sono stati infatti sollevati da numerosi oneri amministrativi con il conseguente beneficio di poter dedicare più tempo ad altre attività strategiche e di gestione
- **recepire e far applicare uniformemente i principi/obblighi discendenti dalle cd. «priorità trasversali» dettate dal PNRR** in materia di pari opportunità generazionale e di genere, nonché in materia ambientale (principio «DNSH»)
- controllare e gestire in **modo unitario il cronoprogramma di tutti gli interventi** (mediante la rilevazione dell'avanzamento fisico ed economico dei singoli appalti) per il rispetto di target e milestones
- **organizzare per tempo la capacità produttiva** degli operatori economici, l'organizzazione logistica e di approvvigionamento (materiali, subforniture, ecc.)
- **ridurre i costi** collegati alla gestione delle procedure di gara a carico dei soggetti attuatori
- supportare i Comuni **in fase di esecuzione** delle opere

Infine, la standardizzazione dei processi insieme all'applicazione di un'*expertise* consolidata in materia di affidamenti, ha sinora consentito di registrare, per gli Accordi Quadro, un tasso di contenzioso estremamente basso, con impatti evidentemente positivi sulla speditezza dell'attuazione nonché un alto livello di **trasparenza** adeguato a garantire la **legalità** e la **correttezza dei processi**.

4. I CANTIERI APERTI COL SUPPORTO DI INVITALIA: ALCUNI CASI.

Come osservato, gli Accordi Quadro Invitalia sono intervenuti a supportare progetti negli ambiti della rigenerazione urbana e dell'edilizia scolastica. Sono centinaia i cantieri aperti, molti dei quali in avanzato stato di esecuzione.

Si riportano di seguito alcuni casi utili a illustrare le tipologie di intervento che sono in corso anche grazie al supporto che ha fatto seguito al protocollo tra ANCI e Invitalia.

Piani Urbani Integrati: la rigenerazione del quartiere Corviale a Roma⁵

Sono aperti i cantieri per il Piano Urbano Integrato Corviale di Roma, “volto a migliorare ed efficientare la qualità edilizia degli edifici e a rigenerare gli spazi aperti che caratterizzano il quartiere”.

La prima linea d'azione fa riferimento a due interventi che ambiscono al rilancio culturale ed economico del quartiere: **l'Incubatore d'impresa INCIPIT** sarà uno spazio polifunzionale destinato ad attività orientate alla promozione dell'economia sociale, solidale e cooperativa a livello locale mentre il **Centro Civico Nicoletta Campanella** ospiterà nuovi spazi per il co-working, lo studio individuale e di gruppo e per l'inclusione lavorativa dei giovani unitamente a quelli già esistenti e molto frequentati come la Biblioteca Renato Nicolini, il Centro di formazione professionale, il Centro Orientamento Lavoro, il centro per l'impiego, la Banca del Tempo e lo spazio ristoro⁶.

I cantieri sono finanziati dal PNRR: 12 milioni per il Centro Campanella, a cui si unisce anche il cantiere dell'Incubatore d'impresa Incipit, e 5, 9 milioni per la sistemazione della testata della trancia H e della piazzetta delle arti e dell'artigianato. Tutti gli interventi del PNRR devono essere completati entro marzo 2026. Nel caso specifico, tuttavia, i lavori del Centro civico Nicoletta Campanella sono in parte terminati, tanto che alcuni spazi come il bar e la scuola di formazione sono già in uso; la conclusione della parte in lavorazione sarà terminata in anticipo sui tempi, entro l'estate 2025. È in corso l'intervento di riqualificazione della piazza e degli edifici su di essa prospicienti per la

⁵ CUP: J84D22000060001

⁶ <https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-progetto.page?contentId=PRG1025981>

realizzazione di laboratori, questa parte dei lavori sarà completata entro marzo 2026 come da cronoprogramma⁷.



⁷ <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/pnrr-bambini-in-visita-con-gli-assessori-al-cantiere-di-corviale.page>

Asili Nido: Riqualificazione del complesso "La Rondine" a Genova⁸

Sono in corso i lavori di riqualificazione del complesso scolastico "La Rondine, a Genova".

Il progetto di riqualificazione ha l'obiettivo di aumentare il numero di bambini ammissibili nel nido da 91 a 100 attraverso la rimodulazione degli spazi. Resterà invariata l'organizzazione funzionale dell'istituto, razionalizzando gli spazi ed attuando interventi di abbattimento delle barriere architettoniche mediante inserimento di un ascensore interno, una rampa sul lato Ovest dell'edificio e una passerella per accesso su retrostante giardino.

Sono in corso interventi di prevenzione incendi, di miglioramento sismico delle strutture con telai in acciaio posti in facciata e rinforzo di alcuni pilastri, di adeguamento e miglioramento degli impianti elettrico ed idraulico, oltre a interventi sull'involucro esterno per ripristinare ammaloramenti di facciata e migliorare le prestazioni climatiche ed energetiche dell'istituto. Verranno sostituiti parte dei serramenti ed eseguite finiture interne⁹.



⁸ CUP B33D22000370006

⁹ <https://pnrr.comune.genova.it/interventi/riqualificazione-asilo-nido-la-rondine-sito-piazza-stanislao-solari-3>

Napoli: abbattimento e ricostruzione scuola Massimo Troisi¹⁰

Sono in corso i lavori di costruzione della nuova sede dell'Istituto comprensivo "Massimo Troisi" a Pianura, dopo il completamento della demolizione della vecchia struttura.

La realizzazione dell'opera è finanziata dal PNRR nell'ambito di "Scuola Futura". Il Comune di Napoli è tra i vincitori del bando di concorso promosso dal Ministero dell'Istruzione per la progettazione e realizzazione in tutta Italia di scuole innovative, sostenibili, sicure e inclusive. L'importo dei lavori per la demolizione e ricostruzione dell'Istituto comprensivo è di 4,5 milioni di euro. L'ultimazione dell'intervento è prevista per marzo 2026¹¹.

Nel maggio 2024 il cantiere è stato teatro di un episodio di cronaca con l'esplosione di alcuni colpi di arma da fuoco a seguito del quale è stato sottoscritto dagli operatori economici il patto antiracket a garanzia di trasparenza e legalità.



¹⁰ CUP B61B22000370006

¹¹ <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/51760>

Asili: realizzazione di un Agrinido nel Comune di Melpignano¹²

Sono in corso i lavori per la costruzione dell'Agrinido nel Comune di Melpignano, finanziato dal PNRR per un importo di 1,2 milioni di euro.

L'idea ispiratrice è quella di uno spazio circoscritto, morbido e sinuoso che si inserisca nell'ambiente come una collina verde, al di sotto della quale si sviluppano gli spazi dell'agrinido.

Sarà un luogo accogliente a portata di bambino, in diretta connessione con la natura e attraversato dalla stessa, ricco di luce e spazi pensati per ispirare la curiosità e la creatività dei piccoli e delle piccole, in esplorazione verso un futuro che li veda protagonisti.



¹² CUP H95E22000020006

Piani Urbani Integrati: riqualificazione del nuovo mercatino quindicinale a Partinico¹³

Sono in fase di conclusione i lavori di riqualificazione dell'area di Partinico (PA), in particolare dell'ampia via Petrocelli¹⁴, zona attigua a dove già si svolge il mercatino e che è quindi nel cuore delle case popolari.

Lo scopo dell'intervento è la sistemazione dell'area libera di Via Petrocelli mediante la funzionalizzazione di spazi in atto non curati e oggetto di continui abbandoni di rifiuti.

L'intervento prevede la piantumazione di alberature quali presidi posti a salvaguardia delle condizioni microclimatiche e quindi della salute dei cittadini. Prevede inoltre la realizzazione di percorsi all'interno dell'area e di una struttura destinata a mercatino degli agricoltori con l'obiettivo di:

- commercializzare prodotti locali bio coltivati dagli agricoltori partinicesi;
- combattere l'abusivismo delle vendite di alimenti da parte di ambulanti non autorizzati e non controllati;
- creare un'area di aggregazione che attira la cittadinanza mediante l'offerta di servizi.

Saranno inoltre installati impianti di efficientamento energetico per l'illuminazione mediante l'utilizzo di fonti energetiche alternative. È previsto l'utilizzo di applicazioni smart per la gestione dell'area e dei servizi ad essa connessi e per l'ottimizzazione delle fonti energetiche utilizzate.

¹³ CUP D89J22000540001

¹⁴ <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1403070127347523&set=pb.100029336476070.-2207520000&type=3>



5. DAL PNRR AI PROSSIMI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO: LEZIONI APPRESE, SFIDE E PROSPETTIVE.

Comuni e Città sono impegnati nel completamento dei progetti PNRR, a poco più di un anno dalla sua conclusione.

Parallelamente, si stanno avviando o sono in corso di programmazione altri importanti programmi di investimento nel cui ambito sarà essenziale un ampio coinvolgimento di Comuni e Città.

Non si può tornare indietro rispetto a un modello, quello del PNRR, che ha consentito una riduzione sostanziale dei tempi di attuazione dei progetti. Se i primi avvisi pubblici PNRR per i Comuni sono stati pubblicati 4 mesi dopo la sua approvazione, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020 i primi avvisi regionali per i Comuni sono stati pubblicati 16 mesi dopo l'approvazione dell'Accordo di Partenariato.

5.1. I prossimi programmi di investimento

Oggi siamo all'avvio dell'attuazione degli Accordi per la Coesione stipulati da Governo e Regioni nell'ambito della programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per un valore di 24 miliardi. Nell'ambito degli Accordi, il 18,7% delle risorse vedranno assegnata la responsabilità dell'attuazione ai Comuni, alle Città Metropolitane alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane.

Si tratta di investimenti il cui valore è pari a circa 4,5 miliardi di euro, tenuto in considerazione che, per circa 1,5 miliardi di euro, si tratterà di progettualità per le quali i soggetti attuatori sono ancora in via di definizione o saranno individuati tramite bandi e avvisi.

È al contempo avviato il dibattito sul prossimo ciclo di programmazione e sulla revisione di medio periodo della Politica di Coesione. Nella politica di Coesione, l'Italia è stata pioniera nella sperimentazione di un programma nazionale destinato a Comuni e Città con l'attuazione del **Programma Nazionale Operativo per le Città Metropolitane (PON Metro)** per cui **risulta speso il 100% delle risorse** (1,9 miliardi) assegnate nel 2014-2020.

Anche a partire da questo, ANCI ha proposto che nel futuro della Politica di Coesione sia rafforzato il ruolo di Comuni e Città e si tenga conto delle lezioni apprese tramite il PNR.

5.2. Le lezioni apprese

ANCI e Invitalia sono stati lungimiranti rispetto al modello, alle regole, e all'organizzazione di una Pubblica Amministrazione che permarranno anche dopo il PNRR.

In particolare, il PNRR ha consentito di attuare un modello innovativo di collaborazione e di strategia di procurement che sta dimostrando la sua efficacia nel rendere più efficiente e veloce l'attuazione degli investimenti.

Si tratta di un modello che prevede:

- **Assegnazione diretta delle risorse** ai Comuni, evitando lunghe intermediazioni istituzionali.

- **Programma basato sulla performance**, con verifiche basate sul raggiungimento di target e milestone più che su elementi formali e procedurali.
- **Previsione di semplificazioni** nelle procedure di attuazione dei progetti in tutte le fasi con particolare riferimento ad autorizzazioni, appalti, rendicontazione e monitoraggio.
- **Rafforzamento del personale** con figure dedicate e una quota di risorse finalizzata a questo scopo.

La collaborazione tra ANCI e Invitalia rientra in una visione della direzione verso cui può e deve evolvere la Pubblica Amministrazione, definendo chiari compiti e responsabilità, evitando sovrapposizioni e confusione.

Il Protocollo ha peraltro la finalità di attivare le migliori soluzioni per qualificare, snellire e accelerare il processo di selezione degli interventi e standardizzarne e migliorarne le modalità attuative. Grazie al loro Accordo, ANCI e INVITALIA hanno posto in essere diverse attività, anche al di là degli Accordi Quadro, finalizzate a:

- condividere soluzioni, **anche normative**, per **accelerare la realizzazione degli interventi** di competenza delle Città Metropolitane e dei Comuni anche attraverso misure centralizzate per la committenza pubblica e apposite iniziative per la *capacity building*;
- **sostenere l'attivazione del supporto tecnico-operativo** di Invitalia a favore delle Città Metropolitane e dei Comuni nell'ambito delle misure rese disponibili dalle Amministrazioni Centrali;

Sulla base dell'esperienza maturata da Invitalia, in particolare a supporto dei Comuni, le principali lezioni apprese possono essere così sintetizzate.

1. Una **programmazione consapevole** e più efficace non può prescindere dalla definizione di obiettivi e scadenze che siano effettivamente coerenti con le modalità attuative, i tempi e i contesti amministrativi dei soggetti attuatori. Se in questa fase non vengono valutati correttamente i fabbisogni e le priorità di intervento o non vengono stimati accuratamente i costi effettivi delle opere, le inefficienze sono inevitabili.
2. È necessario **migliorare i modelli operativi e le procedure di selezione degli interventi**, d'intesa con le Amministrazioni, per efficientarne il processo di valutazione. L'efficace selezione degli interventi è fondamentale per evitare il rischio di attivare opere più costose del necessario o meno

utili, sovrapporre i vari strumenti di programmazione e finanziamento, appesantire eccessivamente le aree più deboli del Paese le cui strutture amministrative e le competenze tecniche richiedono di essere potenziate.

3. Già in fase di selezione è necessario individuare e pianificare interventi per assicurare la **manutenzione programmata** e una gestione economicamente sostenibile degli interventi realizzati o dei servizi.
4. È necessario promuovere **modalità di attuazione omogenee e facilmente attivabili** in base alle diverse tipologie e alla dimensione finanziaria degli investimenti.
5. Bisogna sostenere **misure di supporto tecnico-operativo** a livello centrale e territoriale attivabili tempestivamente prevedendo il ricorso a Centrali di Committenza qualificate, anche per promuovere procedure standardizzate e flessibili, come per esempio gli Accordi Quadro.
6. È importante superare il problema della **scarsa qualità della progettazione** delle opere pubbliche riconducibile a un progressivo impoverimento delle strutture tecniche delle stazioni appaltanti. Le sole misure legislative di semplificazione non sono sufficienti a superare le criticità attuative che scontano soprattutto gli enti locali: la carenza di competenze e strumenti si traduce in una carenza del parco progetti e, di conseguenza, in criticità attuative.
7. È fondamentale **assicurare la qualità delle infrastrutture e dei servizi**. L'impiego dei fondi PNRR consente di realizzare investimenti la cui gestione – da cui dipende la reale qualità dei servizi ed equità di accesso – rimane spesso non presidiata in modo adeguato a causa della carenza di fondi in conto gestione. In tal senso, può essere utile promuovere l'utilizzo di procedure innovative quali il **partenariato pubblico-privato** (finora utilizzate poco e in modo inefficace), con l'obiettivo di rilanciare gli investimenti privati, soprattutto in termini di migliore progettazione, riducendo il costo degli investimenti a carico della finanza pubblica e sostenendo l'efficacia e l'economicità della gestione dei beni oggetto d'intervento.

5.3. Nuove prospettive: partenariato Pubblico-Privato (PPP) e nuove azioni a sostegno degli enti locali

La proficua collaborazione tra ANCI e Invitalia ha portato, a settembre 2023, alla sottoscrizione di un nuovo Accordo¹⁵ con l'obiettivo di promuovere, fino al 2029, ulteriori azioni coordinate tra Amministrazioni centrali e territoriali utili ad accelerare l'avvio e la realizzazione di investimenti pubblici di rilevanza strategica. In particolare, ANCI e Invitalia si impegnano a collaborare per promuovere:

- operazioni di **partenariato pubblico-privato**;
- **procedure semplificate, flessibili e centralizzate** come gli Accordi Quadro già positivamente sperimentati;
- attuazione di interventi di elevato importo e particolare complessità.

Nello specifico:

- il modello già sperimentato da ANCI e Invitalia per il PNRR potrà essere mutuato per sostenere, nell'ambito della programmazione nazionale e comunitaria 2021-2027, **programmi di intervento innovativi e sostenibili** per lo sviluppo delle Città e dei territori, soprattutto in materia di Agenda Urbana, servizi pubblici locali, mobilità sostenibile e Aree Interne.
- ANCI e Invitalia potranno promuovere e accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici prioritariamente attraverso operazioni di **partenariato pubblico-privato (PPP)**.

Il PPP è un'opportunità per **efficientare il processo di realizzazione e gestione delle opere** e, soprattutto, di integrazione delle risorse pubbliche, **anche nell'ottica della sussidiarietà nella gestione, manutenzione e cura dei beni pubblici**.

Il coinvolgimento dei privati può, infatti, attivare virtuosi processi di miglioramento della qualità delle infrastrutture, attraverso:

- la programmazione e progettazione di **opere sostenibili** dal punto di vista economico e sociale, oltre che ambientale;

¹⁵ Addendum all'Accordo sottoscritto nel 2021.

- la pianificazione della **manutenzione** e della gestione delle opere – da cui dipende la reale qualità dei servizi ed equità di accesso – sia in fase di progettazione che in fase di attuazione.

Il PPP può diventare uno strumento in grado non solo di attrarre ed attivare capitali privati, ma anche di **generare addizionalità ambientale, sociale ed economica** e rafforzare l'efficienza e l'efficacia, tanto più che, per mitigare i rischi collegati alla valutazione delle proposte, garantire una selezione accurata e facilitare il processo decisionale, il Codice prevede la possibilità di affidarsi a Centrali di Committenza qualificate. Un vantaggio significativo sia per la Pubblica Amministrazione sia per il mercato che permette di agevolare le interlocuzioni e facilitare la collaborazione tra il mondo del pubblico e quello del privato riducendo, al contempo, anche i rischi di contenzioso.

Mutuando le esperienze e le buone pratiche maturate nell'ambito del PNRR, è possibile promuovere un modello operativo per qualificare la spesa e accelerare l'attuazione degli interventi finanziati dalla programmazione nazionale ed europea, anche attivando la misura del supporto tecnico-operativo.

Il modello operativo già efficacemente collaudato nell'ambito del PNRR – opportunamente adeguato e migliorato – può essere replicato tenendo conto dell'esperienza maturata, delle lezioni apprese e delle modifiche normative introdotte. Le amministrazioni potranno contare su soggetti qualificati e su modelli stabili in grado di sostenere opportunamente l'accelerazione degli investimenti pubblici in coerenza con le misure di semplificazione e di flessibilità proposte in fase di revisione intermedia (MTR) della politica di coesione.



INVITALIA