

## **La spesa per le infrastrutture tra difficoltà di realizzazione e sforzi acceleratori. I Commissari straordinari: qualche riflessione sull'esperienza concreta\***

di Cinzia Barisano\*\*

23 novembre 2021

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Sguardo d'insieme sulle ragioni della marcata riduzione dell'accumulazione del capitale in Italia. Effetti sul moltiplicatore fiscale, sugli investimenti fissi netti... – 3. ...e sulle infrastrutture immateriali. – 4. Le problematiche più nel dettaglio. *a) Programmazione, pianificazione e selezione. b) difficile condivisione delle scelte. Esasperazione dei localismi. Incertezza delle risorse. c) Rapporti conflittuali con i territori. d) Qualità normativa e professionalità amministrativa. e) Capacità progettuale. Le risorse dedicate. f) Strutture e sovrastrutture di governo degli investimenti. g) tempi e costi.* – 5. Gli sforzi acceleratori e la perequazione infrastrutturale. – 6. La spesa in conto capitale nel bilancio dello Stato e nelle Autonomie locali. Componenti e andamento. – 7. I Commissari straordinari: qualche riflessione sull'esperienza concreta. – 8. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

La lunga recessione ed i timidi cenni di ripresa che hanno caratterizzato il corso degli ultimi anni (prima della catastrofe sanitaria pandemica) hanno fortemente alimentato il dibattito sulle politiche economiche a sostegno della crescita, sottolineando il rilievo di alcune voci della spesa pubblica, come gli investimenti, per la ricaduta positiva ad essi collegata, in termini di stimolo all'attività economica nel breve periodo e per l'impatto positivo sul potenziale di crescita dell'economia nel periodo più lungo.

Indubbiamente, le infrastrutture dipendono in gran parte dal ruolo determinante dello Stato, che deve garantire una dotazione di capitale adeguata ad assicurare la

---

\* Intervento al Convegno on-line "La Corte di conti ai tempi del recovery plan: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti", tenutosi il 25 marzo 2021 e organizzato dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet" e dalla Corte dei conti, in occasione della presentazione del volume a cura di D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema a regime*, La Tribuna, 2020.

\*\* Consigliere Delegato dell'Ufficio di controllo sugli Atti del Ministero dell'Economia e Finanze.

crescita ed il mantenimento della capacità produttiva delle imprese. In tal senso, le valutazioni non riguardano soltanto le modalità di finanziamento e di gestione delle infrastrutture, quanto anche le caratteristiche tipiche delle infrastrutture (in particolare, la non rivalità e non escludibilità nell'utilizzo) che rendono normalmente antieconomica la scelta da parte di soggetti privati di intraprendere autonomamente investimenti di tale natura.

Nelle economie avanzate la dotazione infrastrutturale è destinata ad avere un rilievo sempre maggiore nei processi di sviluppo, soprattutto alla luce dei nuovi fabbisogni dei sistemi produttivi. In parte il cambiamento è stato determinato dall'aumento del grado di apertura dei sistemi economici avvenuto nel corso degli ultimi trent'anni, che ne ha accresciuto il grado di interdipendenza, di interconnessione e interoperabilità, rendendo strutturalmente assai rilevante il grado delle relazioni di ciascuno di essi con il contesto esterno. In ambienti globalizzati, il vantaggio comparato di un Paese si misura soprattutto con riguardo alle infrastrutture di trasporto, alle loro connessioni con gangli commerciali, allo sviluppo dei servizi a rete, oltre che alla dimensione e qualità delle infrastrutture immateriali. Costruita una dotazione infrastrutturale adeguata, la spesa per investimenti va rivolta alla manutenzione.

Guardando alle politiche economiche dei paesi europei, viene in evidenza come, alla lunga e difficile crisi recessiva, si sia in qualche modo risposto riducendo in maniera drastica questa voce di spesa, determinando una forte caduta della spesa pubblica per investimenti, in particolare nelle economie colpite dalla crisi dei debiti sovrani. Da un confronto in area euro della spesa per investimento 2007/2018, quindi dai livelli pre-crisi, emerge in Grecia ed in Spagna, che provenivano da una spesa per investimenti relativamente elevata in quota di PIL, una riduzione del 52%. In Germania, in Belgio ed in Finlandia, che avevano avuto livelli molto bassi di investimenti pubblici, incrementi del 38%, 31% e 23%. In Italia si è registrato un calo del 31% della spesa per investimenti fissi lordi, che si è aggiunto ad una costante seppur minore riduzione già in atto precedentemente<sup>1</sup>.

Nei successivi paragrafi si farà cenno alle ragioni di tale declino, declinandole a seconda dei diversi angoli visuale: normativo, amministrativo, tecnico, finanziario ed economico. Si darà conto anche dell'andamento recente di tale tipologia di spesa che dal 2019 appare in lenta ripresa, seppure rallentata nel 2020 a causa della crisi sanitaria. Per terminare con la descrizione della concreta esperienza del Commissario straordinario nominato per la ricostruzione del ponte Morandi, della quale sarebbe opportuno valutare le soluzioni ed i modelli innovativi anche per una eventuale replicabilità in un'ottica di accelerazione e semplificazione sia normativa che esecutiva delle infrastrutture pubbliche. Esigenza, quest'ultima, che il Piano Nazionale per la

---

<sup>1</sup> Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo "Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2019" – Parte terza.

Ripresa e la Resilienza (che in questa sede non si valuta) ha reso ancora più urgente e necessaria.

## **2. Sguardo d'insieme sulle ragioni della marcata riduzione dell'accumulazione del capitale in Italia. Effetti sul moltiplicatore fiscale, sugli investimenti fissi netti ...**

La disciplina delle politiche di bilancio, definita dell'Unione europea alla fine degli anni '90 e sostenuta dalla *governance* economica e dal coordinamento delle finanze pubbliche degli Stati membri (Patto di stabilità e crescita), è stata rafforzata e resa più articolata e stringente a seguito del deterioramento finanziario dovuto alla crisi partita nel 2008. La conseguente previsione nei confronti degli Stati membri di forti vincoli di bilancio di tipo congiunturale finanziario (Trattato c.d. *Fiscal Compact*) ha determinato, tra le conseguenze più evidenti, la riduzione della tipologia di spesa maggiormente comprimibile e rinviabile: quella per investimento. Per le caratteristiche proprie che la connotano rappresentate soprattutto dalla proiezione futura degli effetti, è una tipologia di spesa al cui ridimensionamento è strutturalmente e naturalmente associato un costo sociale e, quindi, una resistenza politica molto bassi. Si tratta, evidentemente, di spesa svincolata dal corrente funzionamento e dall'automantenimento degli enti pubblici, il cui livello cresce invece in maniera inerziale e che ha costantemente continuato a crescere anche durante la crisi, così come in costante incremento risulta la poderosa spesa corrente legata alla componente demografica (pensioni e sanità), secondo progressioni non modificabili in maniera politicamente indolore.

Ma le ragioni intrinseche che sottostanno al crollo della spesa per investimenti non sono soltanto da ricercare nella dimensione finanziaria quanto a constatazioni anche di natura strutturale. Dal lato delle risorse, un obiettivo problema è rappresentato, più che dalla quantità, dalla scarsa, se non totalmente carente, correlazione tra disponibilità finanziarie certe e quadro programmatico degli investimenti, considerata anche l'evidenziata limitata forza degli investimenti a vincolare le scelte politiche, così come dalla frammentazione delle risorse disponibili tra fonti di provvista polverizzate tra i diversi livelli di governo, che non riescono a sostenere quadri economici solidi e stabili.

Ma sono anche i limiti di natura burocratica a frenare una forte e decisa politica di investimenti. Un quadro di regole instabile, farraginoso e vischioso, un'inadeguata capacità amministrativa delle stazioni appaltanti nello stabilire priorità, nel selezionare e valutare progetti, nel monitorarne la realizzazione sono, purtroppo, gli elementi, dal lato burocratico, che maggiormente connotano la politica di investimenti del nostro Paese e la sua capacità economica.

In un tale contesto, il moltiplicatore fiscale, cioè la variazione del PIL generata da incrementi unitari della spesa pubblica per investimenti, rischia di indurre stimoli

molto contenuti e di aumentare il rapporto tra debito e PIL. In fasi recessive, si ritiene che il moltiplicatore degli investimenti sia superiore a quello di altri settori, come quello della spesa per contributi<sup>2</sup>, peraltro molto significativa, come si vedrà più avanti. Inoltre, una riduzione delle entrate si ritiene che generi effetti moltiplicativi fino a 0,5 mentre la spesa per investimenti effetti superiori ad 1<sup>3</sup>. Ma per essere almeno uguale ad 1, la scelta di investimento deve contare su un'accurata selezione che superi corrette procedure di valutazione, su procedure di spesa rapide ed efficienti, su condizioni finanziarie e monetarie accomodanti, deve rendere l'investimento competitivo con l'acquisto di titoli e deve controbilanciare l'effetto spiazzamento sugli investimenti privati, dovuto alla correlata crescita della spesa per interessi, quindi l'aumento dei costi di finanziamento.

Dal lato della misurazione, va tenuto presente che il significato economico delle voci di spesa non sempre coincide con la classificazione contabile. Quantificare in termini di risorse la spesa pubblica per investimenti nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (l'unico rilevante nell'area eurounitaria) rappresenta spesso un esercizio complesso sia perché comprende spese eterogenee (per esempio, per impianti, macchinari, brevetti) sia perché non prevede gli investimenti effettuati da soggetti esterni al settore pubblico, quali RFI (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.), Enac (Ente Nazionale Aviazione Civile), concessionarie autostradali, società di energia e telecomunicazione, ai quali è imputabile una parte estremamente significativa degli investimenti nazionali. La problematica è stata in parte, di recente, superata grazie ad una modifica apportata all'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle pubbliche amministrazioni nel 2019 che ha comportato l'inserimento di alcune società concessionarie, di Invitalia, di RFI, e di società energetiche, e consentendo, quindi, valutazioni più realistiche.

All'interno del c.d. perimetro Istat, che definisce l'area di tutte le unità istituzionali appartenenti alle pubbliche amministrazioni, le risorse destinate alle opere pubbliche sono misurate in termini di investimenti fissi lordi<sup>4</sup>. Questi costituiscono la misura dell'investimento pubblico rilevata nella quantificazione del PIL, e rappresentano una grandezza aggregata, all'interno della quale non viene isolato il valore né del deprezzamento né dell'obsolescenza dello *stock* del capitale esistente. La quantificazione del reale apporto dei beni incrementali alla crescita economica di lungo periodo (cioè del PIL potenziale) dovrebbe misurare la variazione degli investimenti netti, depurando i valori lordi dal deprezzamento. Su questo fronte, l'analisi dà valori

---

<sup>2</sup> Ignazio Visco – Varenna 22 settembre 2018 – 64<sup>a</sup> Convegno Studi Amministrativi.

<sup>3</sup> Nello specifico, quella per costruzioni è ad effetti più elevati perché le decisioni di spesa non sono mediate dalle famiglie e dalla loro propensione al risparmio, perché ad alta occupazione.

<sup>4</sup> Sono Investimenti Fissi Lordi gli acquisti di beni materiali durevoli effettuati da un'impresa nell'esercizio e comprendono l'acquisto di macchine, impianti, attrezzature, mobili, mezzi di trasporto, costruzioni e fabbricati, terreni e l'incremento di valore per beni materiali non prodotti (lavori interni). Questa voce comprende le manutenzioni e le riparazioni straordinarie che prolungano la durata normale di impiego e migliorano la capacità produttiva dei beni capitali.

estremamente preoccupanti. Se dal 2008 al 2016 il totale nazionale della spesa per investimenti fissi lordi espressa a prezzi costanti si è ridotta del 28,9 per cento (con una riduzione nel campo delle costruzioni del 48%, dei mezzi di trasporto del 54%, delle apparecchiature ICT del 48%), al netto dell'ammortamento gli investimenti fissi netti si sono ridotti del 60 per cento<sup>5</sup>. Da un confronto con paesi europei (Germania, Francia e Spagna) emerge che l'Italia è l'unico paese europeo che in alcuni anni della crisi ha toccato valori negativi, cioè la spesa per investimenti fissi netti è stata inferiore alla perdita di valore dello *stock* di capitale. Quest'ultimo risulta, infatti, complessivamente ridotto del 3 per cento. Fondamentale è la considerazione delle ricadute sul sistema economico e produttivo che tali valori possono comportare nel lungo periodo, considerato che gli ammortamenti, a parità di condizioni, segnalano la perdita di capacità produttiva del sistema Paese mentre gli investimenti fissi netti, cioè i nuovi investimenti, consentono di mantenere invariato lo *stock* di capitale fisso. Quindi, l'Italia non solo non ha reintegrato il valore del capitale perduto per deprezzamento, ma si sta gradualmente impoverendo.

I dati aggregati di contabilità nazionale di marzo 2021 danno un valore complessivo di *stock* di capitale netto nel 2020 ancora inferiore al 2010.

### **3. ...e sulle infrastrutture immateriali**

Politiche di crescita e di ripresa degli investimenti non possono non considerare accanto alle infrastrutture materiali, quelle immateriali, cioè lo *stock* di conoscenze e competenze di cui una economia può disporre. Queste tipologie di capitale condividono molte delle caratteristiche dei beni pubblici, e la teoria economica indica che senza l'intervento dello Stato sarebbero disponibili in quantità subottimale.

Lo Stato sostiene la dinamica della produttività, l'innovazione e l'accumulazione di capitale immateriale sia direttamente, con la ricerca scientifica nelle università e nei centri di ricerca pubblici e con la prestazione di servizi di istruzione, sia indirettamente, attraverso sussidi e incentivi fiscali all'attività privata. In Italia, appare particolarmente urgente promuovere l'accumulazione di capitale umano e il suo miglioramento qualitativo. Il nostro Paese investe solo il 7,9% della spesa pubblica in educazione, un dato inferiore a quello di tutti gli altri Stati membri. Al di sotto della media Ue (10,2%) altri 7 paesi oltre all'Italia. Dalla Grecia (8,2%) alla Germania (9,3%), dalla Romania (8,4%) alla Francia (9,6%). I maggiori livelli di spesa si registrano invece a Cipro (15,3%) e nei paesi baltici: Lettonia, Estonia e Lituania, anche questi a quota 15% circa. Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, l'Italia figura tra i paesi che hanno speso la quota più bassa del proprio prodotto interno lordo (PIL) per le istituzioni dell'istruzione dal livello primario a quello terziario. Nel 2017, l'Italia ha speso il 3,9% del PIL per le

---

<sup>5</sup> Corte dei conti – Rapporto di coordinamento di finanza pubblica 2019 - parte terza.

istituzioni dell'istruzione dal livello primaria al livello terziario, ossia una spesa inferiore di 1,1 punti percentuali rispetto alla media dell'OCSE, anche tenendo conto del diverso peso relativo dei giovani sulla popolazione complessiva. L'Italia risulta anche agli ultimi posti tra i paesi sviluppati per le competenze della sua forza lavoro<sup>6</sup>.

Non va meglio riguardo alla digitalizzazione. L'indicatore che sintetizza il grado di digitalizzazione dei paesi europei (*Digital Economy and Society Index, DESI*), calcolato con riferimento al 2019, colloca l'Italia al venticinquesimo posto tra i 28 Stati membri della Unione europea<sup>7</sup>. Alcuni miglioramenti sono stati conseguiti nel grado di digitalizzazione dei servizi pubblici, che negli ultimi due anni si è avvicinato alla media dell'Unione, pur restandone al di sotto. Tale componente è penalizzata soprattutto dal basso utilizzo dei servizi pubblici digitali, mentre la loro offerta si è significativamente ampliata. Tra il 2012 e il 2018, ad esempio, la quota di amministrazioni pubbliche che hanno reso possibile sbrigare alcune pratiche in modo completamente elettronico è salita dal 20 a quasi il 50 per cento. Restano, però, forti squilibri territoriali, con ritardi soprattutto nell'Italia meridionale. Un ambito in cui la *performance* del nostro paese non solo resta la peggiore della media europea ma in cui il ritardo continua ad accrescersi è quella relativa alla diffusione delle competenze digitali. Il divario è particolarmente ampio nelle competenze digitali superiori a quelle di base, possedute solo dal 22 per cento della popolazione tra i 16 e i 74 anni, 11 punti percentuali in meno della media europea e circa la metà della Germania<sup>8</sup>.

#### **4. Le problematiche più nel dettaglio**

##### *a) Programmazione, pianificazione e selezione*

I programmi delle grandi infrastrutture e gli obiettivi di rilancio della politica degli investimenti risultano, ormai da tempo, in gran parte disattesi, in primo luogo per la intrinseca debolezza delle selezioni che, spesso, rappresentano solo semplici indicazioni delle maggioranze politiche del momento invece che l'esito di valutazioni obiettive, anche in termini di analisi costi-benefici.

Il vigente Codice degli appalti, che ha abrogato la disciplina speciale prevista nella legge 443/2001 (c.d. legge-obiettivo) che regolava la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, provvede ora a definire una nuova disciplina per la

<sup>6</sup> OECD, *Education at a Glance 2020*, Parigi, 2020.

<sup>7</sup> L'indice è composto da 37 indicatori raggruppati in cinque aree di policy principali: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali. Dopo l'Italia si collocano solo la Bulgaria, la Grecia e la Romania. Finlandia, Svezia, Danimarca e Olanda sono i paesi con le economie digitalmente più avanzate. I progressi più significativi rispetto alla precedente rilevazione (2015) sono stati fatti da Irlanda, Olanda, Malta e Spagna.

<sup>8</sup> *Lectio magistralis* di Ignazio Visco Governatore della Banca d'Italia - *Gran Sasso Science Institute* - Inaugurazione anno accademico 2020-2021 - Evento *online*, 16 dicembre 2020.

programmazione e il finanziamento delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (artt. 200-203).

La nuova disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari si basa sull'adozione di due strumenti di pianificazione e programmazione:

- *il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL)*, che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;
- *il documento pluriennale di pianificazione (DPP)*, che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica.

Il primo è stato emanato nel 2001, e di esso è da tempo in corso la revisione, il secondo non è ancora stato messo a punto. A tali documenti programmatici vanno senz'altro aggiunti i Contratti di programmi stipulati con ANAS e Rete Ferroviaria Italiana (RFI), che, peraltro, prevedono importi finanziari molto significativi (CdP Anas 2016/2020 contiene interventi per ca. 30 miliardi, quello RFI 2017/2021 per ca 13,3 miliardi, divenuti 15,3 a seguito dell'atto aggiuntivo 2018/2019).

Invero, dal 2016 è stata avviata una fase di riesame della programmazione delle infrastrutture strategiche, precedentemente definita secondo le regole e le procedure dettate dalla legge-obiettivo, attraverso una selezione di priorità, che sono state individuate negli allegati al Documento di Economia e Finanza (DEF.) Con l'allegato al DEF 2017 "Connettere l'Italia" sono stati indicati i criteri per l'individuazione del nuovo sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) che recepisce la rete del 2001 integrata dalle reti TEN – *Trans European Networks* - (1° livello) e le restanti infrastrutture (2° livello). L'allegato avrebbe dovuto anticipare le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali che avrebbero dovuto costituire parte integrante del primo DPP.

L'ultimo allegato al DEF 2020 "Italia veloce" ridefinisce nuovamente, nelle more della redazione del DPP, il perimetro delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese, ivi compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento.

#### *b) Difficile condivisione delle scelte. Esasperazione dei localismi. Incertezza delle risorse*

La discussione sulla revisione delle competenze tra Stato e Regioni è questione da tempo dibattuta, ma ancora rimasta irrisolta, anche a seguito dell'esito negativo del referendum del 2013. La mancata rilevanza costituzionale del principio dell'interesse nazionale e della "clausola di supremazia", con la previsione attuale della competenza concorrente in materia di impianti e di infrastrutture strategiche e di governo del territorio, determina non solo inevitabile duplicazione di ruoli tra diversi attori, ma spesso conduce anche a paralisi decisionali che partono dalle fasi di programmazione,

pianificazione e selezione delle opere, fino alla localizzazione ed a tutte le successive fasi di realizzazione. Le diverse istanze, spesso non conciliabili all'interno delle intese, tra Stato e autonomie territoriali rende difficile la scelta e quasi naturale la proliferazione del numero delle opere così come l'incremento dei costi, soprattutto in sede di richiesta di opere compensative, con esasperazione di particolarismi e localismi.

La concorrenza paritetica dei diversi livelli di governo genera inevitabile opacità, sovrapposizione e frammentarietà delle fonti finanziarie, con conseguente incertezza e discontinuità delle risorse. Un elemento di forza potrebbe consistere nell'introduzione, nel sistema contabile di bilancio, di categorie di spesa che sostengano programmi di investimenti infrastrutturali forti, per un lasso temporale sufficiente ad assicurarne la realizzazione, con un vincolo di destinazione opponibile alle diverse visioni politiche di maggioranze contingenti e rimuovibile solo se rigorosamente motivato e con una proiezione pluriennale, certa, stabile e resistente.

#### *c) Rapporti conflittuali con i territori*

La mancata convergenza sulle scelte spesso genera opposizione ad una certa localizzazione da parte della comunità ospitante, per una ritenuta disutilità sociale ("NIMBY - *not in my backyard*"). Il dibattito pubblico, peraltro non ancora diffusamente applicato, quale strumento di inchiesta e di partecipazione dal basso alle scelte, forse non rappresenta la soluzione più semplice, rapida ed efficace per assicurare la partecipazione alle scelte ed un'informazione diffusa: probabilmente l'argomento meriterebbe più adeguata attenzione ed una specifica disciplina normativa. Va anche considerato come la presenza degli amministratori locali tra i soggetti contrari talvolta si ponga come tentativo di sterilizzare l'opposizione e di strumentalizzare le proteste dal basso, legandole, anche cronologicamente, ad una o all'altra maggioranza del governo locale ("NIMTO - *not in my term of office*").

#### *d) Qualità normativa e professionalità amministrativa*

Le oggettive difficoltà derivanti dal sistema complesso delle norme giuridiche e tecniche che disciplinano le opere pubbliche, spesso ridondanti, non univocamente interpretabili, instabili nel tempo<sup>9</sup>, rappresentano un grimaldello anche troppo abusato per instaurare contenzioso amministrativo e generare freni e lentezze, rivedendo le modalità degli affidamenti ed i meccanismi d'asta<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Il Codice dei contratti è stato modificato con 28 leggi 547 volte in cinque anni senza un disegno organico, è largamente inattuato (dei 62 provvedimenti attuativi previsti solo la metà ha visto la luce e la gran parte sono congelati mentre il regolamento generale è rimasto fermo da due anni), sospeso in parti fondamentali, prima dal decreto sbloccacantieri ad aprile 2019, poi dal decreto semplificazioni a luglio 2020.

<sup>10</sup> Con riguardo ai meccanismi d'asta, un obiettivo elemento di difficoltà è, ad esempio, messo in evidenza in "Questioni di economia e finanza – Banca d'Italia – 2010 – L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato". Secondo tale studio, nella gestione delle procedure di gara non è identificabile a priori un modello procedurale "ottimale",

Conseguenzialmente, dal lato della burocrazia amministrativa, si genera insicurezza di operare e timore di ricadute in termini di responsabilità personale penale e amministrativo-contabile. Tutto ciò porta a non assumere iniziative e a rallentare le procedure, a causa della c.d. paura della firma<sup>11</sup>. D'altro canto, da troppo tempo la Pubblica Amministrazione ha perso specializzazione e competenze interne e, a seguito del blocco del *turn over* solo da poco rimosso ed i vincoli alla spesa di personale in atto per quasi un ventennio, non ha più potuto investire su specifiche professionalità interne, che peraltro potrebbero non risultare allettanti anche a causa di remunerazioni non competitive con il mercato e di sviluppi di carriera inadeguati.

*e) Capacità progettuale. Le risorse dedicate*

Per le stesse ragioni sopra esposte, si è da tempo specificamente persa anche la capacità progettuale interna e le competenze tecniche di valutazione, prima salvaguardate da uffici tecnici e dai Provveditorati, ai quali non è stato più assicurato adeguato ricambio di risorse umane. Con l'impovertimento organico di tali uffici, la capacità tecnica progettuale è acquisita dall'esterno, con il rischio che, per la scarsa competenza valutativa delle stazioni appaltanti, vengano affidati a soggetti esterni progetti non adeguatamente ponderati, che non vengono avviati o che in corso d'opera debbano essere interrotti, sospesi o modificati, con incremento di costi e allungamento di tempi.

Indubbiamente, allo sviluppo delle capacità progettuali va riconosciuta valenza strategica per assicurare continuità ed efficacia alle politiche di investimento. Il legislatore ha recentemente dimostrato di avere acquisito sensibilità verso questa problematica, non facendo mancare risorse. L'art.202 del d.lgs. 50/2016 ha previsto l'istituzione del *Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari*, con l'obiettivo di creare un parco progetti di qualità proprio a favore delle PPAA per le quali la mancanza di qualità nella progettazione è stata riconosciuta come una delle principali cause di lentezza e di scarsa efficienza nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali. Sul Fondo le diverse leggi di bilancio

---

universalmente valido: al contrario, il funzionamento concreto dei vari modelli teorici prospettabili è influenzato da una serie di variabili di contesto, che attengono sia al lato dell'offerta sia a quello della domanda. Sotto il primo profilo, rilevano – ad esempio – la dimensione e l'“affidabilità” delle imprese presenti nel mercato di riferimento, oltre che la vulnerabilità al rischio di collusione; per quel che concerne il secondo, vengono in considerazione i rischi di corruzione, il livello di preparazione professionale delle amministrazioni e il grado di centralizzazione della committenza, nonché gli obiettivi da questa perseguiti. È necessario, pertanto, analizzare il sistema italiano alla luce delle condizioni specifiche di mercato, in modo da identificare il punto di equilibrio fra esigenze che possono essere fra loro in contrasto. Lo studio della Banca d'Italia richiama l'attenzione sull'esclusione automatica delle offerte anomale, che favorisce la collusione tra imprese, auspica una maggiore attenzione alla progettazione con centralizzazione dell'attività, all'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con contestuale rafforzamento delle misure di contrasto alla corruzione.

<sup>11</sup> L'argomento ha generato acceso dibattito e ad esso il legislatore ha provato a far temporaneamente fronte attraverso l'art. 21 dl d.l. 76/2020, fortemente contrastato dalla magistratura contabile

2018 – 2020 hanno allocato 25 milioni per il 2018, 5 milioni per il 2019 e 50 milioni per il 2020. Nel 2018 l'intero stanziamento è rimasto non impegnato, nel 2019 sono stati impegnati 25 milioni e nessun pagamento, nel 2020 sono stati effettuati impegni per ca 43 milioni e pagamenti per ca 24 milioni.

Con DM 215/2021 il Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile (MIMS) ha stanziato 115 milioni per il biennio 2021/2023 per la progettazione di infrastrutture e insediamenti opere prioritari.

Il *Fondo progettazione enti locali ex comma 1079 legge 205/2017*, mira ad assicurare un cofinanziamento statale fino ad un massimo dell'80 per cento della spesa per la redazione di progetti di fattibilità tecnica ed economica per la messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, soprattutto scolastiche, con uno stanziamento di 30 milioni dal 2018 al 2030. Per il biennio 2018-2019 sono state ammesse a finanziamento 272 progettazioni di province e città metropolitane per un valore complessivo di 20,5 milioni e, su 1.665 progettazioni incluse nella prima graduatoria comunale (per un valore complessivo di 53,4 milioni), sono stati ammessi a cofinanziamento 833 progetti<sup>12</sup>.

Il *Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva* di opere pubbliche nei Comuni delle zone ad alto rischio sismico, a rischio sismico 2 e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico (d.l. n. 50/2017, art. 41-bis) ha previsto un finanziamento complessivo pari a 60 milioni per il triennio 2017-2019 e non risulta nuovamente finanziato.

Con la legge di bilancio per il 2020 (art.1, comma da 51 a 58 della legge n. 160/2019) il sostegno alle capacità progettuali è stato rafforzato mediante il reperimento di 2,8 miliardi fino al 2034 e l'introduzione di un nuovo strumento che estende gli incentivi anche ad interventi di manutenzione stradale e di efficientamento energetico delle scuole e di altri edifici degli enti locali, utilizzabile limitatamente alla progettazione definitiva ed esecutiva. Il d.l. 104/2020, che aveva l'obiettivo di imprimere una accelerazione generale alla spesa per investimenti, ha disposto l'anticipazione di risorse già programmate fino al 2034 con conseguente chiusura della linea di finanziamento al 2031; la dotazione finanziaria è stata incrementata di 300 milioni per il 2020 e 2021 al fine di consentire lo scorrimento della graduatoria dei progetti definitivi/esecutivi già valutati come ammissibili da parte del Ministero dell'interno.

#### *f) Strutture e sovrastrutture di governo degli investimenti*

L'art. 212 del Codice appalti ha previsto una Cabina di regia (istituita con DPCM 10 agosto 2016), per l'indirizzo e il coordinamento in materia di applicazione del

---

<sup>12</sup> Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo "Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021"– Parte quarta.

Codice stesso ed anche, tra l'altro, per l'emersione delle problematiche relative alla bancabilità delle opere.

La legge di bilancio 2019 (legge 145/2018) ha previsto l'istituzione di due strutture di missione con specifici compiti in materia di investimenti pubblici. La prima ha compiti di coordinamento delle politiche del Governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei Ministri in materia di investimenti pubblici e privati (comma 179), denominata Investitalia, operante in raccordo con la Cabina di regia Strategia Italia, di cui all'art. 40 del d.l. 109/2018, finalizzata a verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale e ad adottare iniziative idonee a superare gli ostacoli alla realizzazione. Quest'ultima è stata istituita con DPCM 15 febbraio 2019, mentre Investitalia non risulta istituita. La seconda, con compiti di progettazione di beni ed edifici pubblici (commi 162 e ss.) denominata Centrale di progettazione, anche questa non ancora operativa. Se l'obiettivo dichiarato della legge (soprattutto dalla legge di bilancio 2019) era quella di centralizzare un assetto forte, trasparente e ben delineato di soggetti deputati a dare indirizzi, ad orientare la programmazione e la progettazione, a dare regole per la gestione e supporto tecnico alle stazioni appaltanti territoriali, al momento non risulta che il tentativo abbia dato grandi risultati, stante anche il mancato avvio delle stesse e, probabilmente, la ambigua delimitazione delle competenze tra le stesse.

#### *g) Tempi e costi*

Assetti istituzionali che garantiscano tempestività ed efficienza nell'utilizzo delle risorse sono condizioni necessarie per accrescere gli effetti espansivi della spesa per investimenti.

Secondo una verifica condotta nel 2018 dalla *European Court of Auditors*, l'Italia è il paese dell'Unione europea con il più alto costo di costruzione per le linee ferroviarie ad alta velocità già completate: 28 milioni/km, contro i 12 della Spagna, i 13 della Germania e i 15 della Francia. Se, poi, ai progetti già completati si sommano quelli in via di realizzazione, il costo per chilometro per l'Italia sale a 33 milioni, contro i 14 milioni della Spagna e i 15 milioni di Germania e Francia.

Al netto di elementi patologici, la ragione di un così elevato livello di costi può riscontrarsi anche nella particolare conformazione orografica del nostro Paese, attraversato da una costola montuosa e tutto circondato da coste, ma è di tutta evidenza come siano principalmente i ritardi, e quindi il fattore tempo, a determinarne un incremento costante.

Il tempo di realizzazione, infatti, costituisce uno degli elementi determinanti del costo dell'infrastruttura e incide in maniera decisiva sulle scelte di investimento nazionali e sulla loro capacità attrattiva. Nel Rapporto 2018 dell'Agenzia per la Coesione, basato sull'analisi di più di 55.932 interventi di opere pubbliche per un valore complessivo superiore a 119 miliardi, si giunge ad alcune conclusioni di sintesi:

a) costi troppo elevati delle opere – in media 25 milioni per KM – e tempi troppo lunghi – in media 16 anni dall'inizio all'entrata in esercizio; b) il valore economico delle opere incide sostanzialmente sui tempi di realizzazione, in quanto opere al di sotto di 100.000 euro sono completate mediamente in 2,6 anni, mentre quelle al di sopra superano i 13 anni; c) con riguardo alla natura delle opere, il settore "altri trasporti" (ferroviari, marittimi, aerei, portuali, lacuali) fa registrare una durata media di poco meno di 7 anni, il settore "edilizia" fa registrare una durata media di 3,8 anni, "viabilità" 5 anni, "risorse idriche" 5,2 anni; d) a livello territoriale, le regioni più veloci sono l'Emilia Romagna e la Lombardia, quelle più lente sono la Sicilia e la Basilicata e Molise.

Il Rapporto mette, inoltre, in evidenza un altro dato interessante costituito dai c.d tempi di attraversamento, che rappresentano l'intervallo temporale da una fase procedurale alla successiva: il 54,3 per cento della durata complessiva è costituita da tempi di attraversamento (progettazione più affidamento dei lavori), che sale al 59 per cento se si considerano unicamente le fasi di progettazione (preliminare, ora di fattibilità, definitiva, esecutiva). Sono le fasi iniziali del progetto quelle che si rivelano più complesse e che richiedono i tempi più lunghi. I tempi di attraversamento diminuiscono al crescere dell'importo: dal 59,5 per cento per le opere di importo inferiore a 100.000 euro al 44 per cento per la classe di importo superiore a 100 milioni. E' evidente come nel rafforzamento dell'efficienza amministrativa, nella professionalizzazione e qualificazione della committenza, nella riduzione delle situazioni di incertezza e nel miglioramento delle fasi progettuali risieda la principale chiave di volta per giungere ad un taglio significativo dei tempi di realizzazione complessivi.

I tempi variano anche per tipologia delle opere nonché in base alla stazione appaltante. Strade e infrastrutture di trasporto assorbono mediamente il 30 e 28 per cento del valore complessivo degli investimenti e si caratterizzano per tempi superiori alla media nazionale. Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, la durata media più elevata si riscontra per gli enti che si occupano delle reti (7 anni) e per i Comuni più grandi (sopra 100.000 abitanti 6 anni).

## **5. Gli sforzi acceleratori recenti e la perequazione infrastrutturale**

Nei confronti della descritta fase di costante e preoccupante declino delle politiche di investimento in corso negli ultimi venti anni, che ha portato ad un significativo impoverimento dello *stock* infrastrutturale del Paese nell'ultimo decennio, dal 2018/2019 sembra essersi avviata un'inversione di tendenza, con una ripresa degli investimenti principalmente in sede locale, seppur rallentata dalla pandemia del 2020. Il DEF 2020 riporta nei dati di consuntivo 2019 investimenti fissi cresciuti del 7,2 per cento. Il risultato positivo è messo in relazione al rilancio degli interventi straordinari

per la messa in sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture, in particolare per il contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria per i quali sono stati chiesti i margini di flessibilità di bilancio alla Commissione Europea pari allo 0,18 per cento del Pil.

Il Def 2021 indica una riduzione degli investimenti fissi lordi nel 2020 del 9,1 per cento (causa Covid), tutta concentrata nella prima metà dell'anno. Infatti, nel terzo e quarto trimestre hanno contato le risorse destinate al sostegno dell'economia (in particolar modo, garanzie statali), che hanno impresso un rimbalzo significativo che vedrà i propri effetti anche nell'anno 2021 (+8,7 per cento) e nel 2022 (+9 per cento), anno in cui, nello scenario tendenziale, esplicheranno i propri effetti anche i programmi di investimento legati al PNRR<sup>13</sup>.

Anche in percentuale di PIL i segnali sono incoraggianti. Seppure la spesa per investimenti pubblici nel 2019 si è collocata al 2,3 per cento contro il 2,9 nella media degli altri paesi dell'area euro, il dato è in lieve crescita rispetto all'anno precedente, ed interrompe la dinamica negativa. Nel 2020, i dati di contabilità nazionale danno un rapporto del 2,74 per cento, in lieve aumento rispetto alle previsioni autunnali della Commissione europea (2,6 per cento del PIL contro il 3,2 per cento in media per gli altri paesi dell'area dell'euro).

Un'importante novità prevista dalla manovra di bilancio 2021/2023 (legge 178/2020), è la costituzione, dal 2022, del Fondo per la perequazione infrastrutturale, a cui si accompagna l'impegno a una ricognizione, entro giugno, della dotazione di infrastrutture pubbliche, comprese quelle digitali, nelle varie aree del paese. Dall'attenzione a questo tema potrebbe derivare un contributo non solo alla coesione territoriale, ma anche a una strategia più ampia di rilancio dello sviluppo di tutto il Paese. Come indicano molte analisi della Banca d'Italia<sup>14</sup>, significativi investimenti pubblici nel Mezzogiorno potrebbero contare su un moltiplicatore particolarmente elevato, considerata anche la condizione di svantaggio relativo per quanto attiene alla velocità dei collegamenti stradali e ferroviari e le infrastrutture digitali nel Sud. Grazie alla maggiore domanda nel Mezzogiorno e all'integrazione commerciale e produttiva tra le due aree, aumentare gli investimenti pubblici al Sud può dunque essere una misura efficace per stimolare la ripresa non solo nelle regioni meridionali ma anche in quelle centrosettentrionali, sia in termini assoluti che in termini relativi. La dotazione complessiva del fondo è, però, relativamente limitata (4,6 miliardi su un orizzonte temporale di 12 anni, di cui 0,2 miliardi nel biennio 2022-23). E, inoltre, non sembra che le misure incluse nel Piano nazionale di ripresa e resilienza siano particolarmente focalizzate su questo obiettivo.

---

<sup>13</sup> La forte spinta derivante dai piani annunciati dal Governo consente di riportare gli investimenti ai livelli del 2019 già nell'ultimo trimestre del 2021.

<sup>14</sup> Audizione preliminare all'esame della manovra economica 2021/2023- Banca d'Italia – 24 novembre 2020.

## **6. La spesa in conto capitale nel bilancio dello Stato e nelle Autonomie territoriali. Componenti e andamento**

a) *Stato* - Con riferimento al bilancio dello Stato, in termini finanziari la spesa in conto capitale<sup>15</sup> nel 2020 risulta incrementata moltissimo: in termini di stanziamenti definitivi, il totale è cresciuto da 52 a 172 miliardi. La percentuale, però, sconta l'incremento dei contributi ad imprese e quello straordinario delle acquisizioni di attività finanziarie: la prima tipologia di spesa, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, duplica il valore del 2019, passando da 12 a 27,9 miliardi (soprattutto per le rilevanti risorse assegnate al Fondo di garanzia PMI di oltre 7 miliardi) e la seconda passa da 4,1 a 96,8 miliardi (principalmente per le risorse assegnate alla costituzione del Patrimonio destinato in CDP S.p.A. -44 miliardi- e per il Fondo garanzie concesse da Sace S.p.A. -31 miliardi). La categoria degli investimenti fissi lordi (investimenti diretti) non appare, invece, particolarmente rilevante: nel 2019 ammontava a circa 7 miliardi, nel 2020 a poco più di 8,6. Il Ministero della difesa, il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ed il Ministero della Cultura assorbono quasi i tre quarti degli stanziamenti.

Dall'analisi dei valori appena descritta, emerge che la realizzazione degli investimenti pubblici non trova nello Stato l'attore principale che destina la parte più significativa della spesa ai trasferimenti ai quali, come si è anticipato all'inizio, la teoria economica riconnette un moltiplicatore più basso. Soltanto se alla spesa per investimenti gestita direttamente dallo Stato si aggiunge quella effettuata indirettamente attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali si raggiungono importi più significativi: 17,6 miliardi nel 2020 in termini di stanziamenti definitivi di competenza, valore che risulta incrementato del 73 per cento rispetto al dato registrato nel 2019<sup>16</sup>.

b) *Enti territoriali* - Principale terreno d'elezione della spesa per investimenti diretti si riscontra negli enti territoriali. Dopo circa un ventennio (2001/2018) in cui la spesa in conto capitale, in termini di contabilità nazionale, ha fatto registrare da parte delle autonomie territoriali una riduzione di circa il 55 per cento, si è cominciata ad intravedere una timida inversione di tendenza nel 2018, proseguita e decisamente accentuata nel 2019 e mantenuta nel 2020. I pagamenti di spesa in conto capitale

<sup>15</sup> La spesa in conto capitale comprende le seguenti categorie di spesa: investimenti fissi lordi e acquisto terreni, contributi agli investimenti PPAA, contributi agli investimenti ad imprese, a famiglie e a estero, altri trasferimenti, acquisizioni attività finanziarie.

<sup>16</sup> Gli accresciuti apporti per gli investimenti sono derivati principalmente dagli stanziamenti, allocati nel bilancio del MEF, previsti a favore del gruppo Ferrovie (4,7 miliardi circa a fronte di 2,4 miliardi nel 2019) e dai maggiori stanziamenti previsti su alcuni capitoli del bilancio del MIMS per la spesa di investimento; in particolare, sul capitolo relativo al fondo unico ANAS, la cui dotazione finanziaria nel 2020 è risultata pari a poco più di 4 miliardi, a fronte di circa 610 milioni del 2019. *Corte dei conti - Relazione al Rendiconto generale dello Stato 2020 – Volume I – Tomo I.*

passano da 22 miliardi del 2017 a 26,2 nel 2020, con un incremento del 18,9 per cento. Una quota compresa tra il 46 e il 50 per cento è costituita dagli investimenti fissi lordi che mostra una crescita nel quadriennio 2017/2020 pari al 18,2 per cento: dai 10,75 miliardi del 2017, infatti, si superano i 12,7 miliardi nel 2020. La crescita è particolarmente significativa nel 2019 (+12,4 per cento), preludio di una stagione di ripresa e consolidamento della spesa per accumulazione di capitale, anche a seguito dell'alleggerimento delle regole relative ai vincoli di finanza pubblica previsti per gli enti territoriali<sup>17</sup>, poi drasticamente interrotta dalla crisi innescata dalla pandemia. Il periodo avverso sembra tuttavia aver determinato non una nuova inversione di tendenza, bensì solo un rallentamento della spinta positiva (+3,4 per cento del 2020 rispetto al 2019). Principali protagonisti degli investimenti locali sono i comuni con una quota di spesa superiore al 77,2 per cento del volume complessivo registrato dalle autonomie territoriali. Lo sforzo dei comuni ha prodotto nel 2020 investimenti per 9,8 miliardi a fronte degli 8,3 miliardi del 2017<sup>18</sup>.

## **7. I Commissari straordinari: qualche riflessione sull'esperienza concreta**

La figura dei Commissari straordinari rappresenta la risposta del Legislatore predisposta in via straordinaria, ai fenomeni di inerzia e inefficacia che ostacolano la crescita del sistema produttivo e, in particolare, per assicurare l'efficace ed efficiente realizzazione delle opere pubbliche. Tale attenzione ha trovato una prima codificazione nell'art. 214 del Codice dei Contratti dove ne vengono tipizzate e stabilizzate le

---

<sup>17</sup> Determinante per la ripresa della spesa è da ritenersi l'alleggerimento dei vincoli di finanza pubblica e la semplificazione delle regole di bilancio per gli enti territoriali, a seguito dell'abbandono per i consuntivi degli enti della regola dell'equilibrio di bilancio prevista dalla legge rinforzata 243/2012 (che ha dato attuazione all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, con la modifica dell'art.81), con l'apertura verso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nell'ambito dell'equilibrio di finanza pubblica. Con la legge di bilancio per il 2019 per gli enti territoriali si è aperta una fase nuova ispirata all'esigenza di operare una semplificazione delle regole sugli equilibri e di dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale (247/2017, 252/2017 e 101/2018) che hanno fortemente inciso sull'impianto normativo disegnato dalla legge rinforzata n. 243/2012. A partire dal 2019 Comuni, Province e Città metropolitane e regioni a statuto speciale (dal 2021 anche le Regioni a statuto ordinario) si considerano in equilibrio qualora conseguano un saldo non negativo di competenza tra tutte le entrate e le spese di bilancio, senza alcuna esclusione (con utilizzo degli avanzi d'amministrazione, del Fondo pluriennale vincolato e dell'indebitamento), da verificarsi esclusivamente a rendiconto. L'equilibrio di finanza pubblica verrà a coincidere con l'equilibrio economico-finanziario di bilancio e le aspettative generate da questa semplificazione sono tutte orientate verso una ripresa della spesa per investimenti che dovrebbe essere innescata proprio dalla possibilità di considerare ai fini dell'equilibrio non solo le entrate finali di competenza, come in passato, ma anche l'avanzo di amministrazione realizzato negli esercizi pregressi, il fondo pluriennale vincolato senza alcuna limitazione e l'indebitamento. Si abbandona quindi l'obiettivo ambizioso e molto rigoroso di una spesa per investimenti che tende all'autofinanziamento e che, per la parte non realizzabile con la copertura garantita dal saldo di competenza, si finanzia passando per forme di flessibilizzazione autorizzate dallo Stato o concordate a livello regionale.

<sup>18</sup> Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo "Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2021" – Parte quarta.

caratteristiche e le finalità. Può affermarsi che tale istituzione, attraverso l'esercizio del generale potere di sostituzione, risponda all'esigenza di salvaguardia dell'ordinamento e di tutela dell'interesse pubblico alla celere ed efficace realizzazione delle opere, e al miglior utilizzo delle risorse pubbliche, con riguardo al più generale rispetto del principio del buon andamento. Il tracciato normativo si è al momento completato con l'art. 4 del d.l. 32/2019, come modificato dall'art. 9 del d.l. 76/2020, che ha dettagliato la procedura da seguire per l'adozione del DPCM di individuazione degli interventi infrastrutturali da eseguire attraverso la nomina di commissari straordinari, i termini, il complesso delle determinazioni che il Commissario può assumere per poter celermente stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione dei lavori, la perimetrazione dei poteri derogatori alle disposizioni in materia di contratti pubblici.

Tra le novità principali delle modifiche apportate con il d.l. 76/2020 va senz'altro segnalato il superamento del concetto di opera prioritaria come elemento dato, che sottostava alla disciplina prevista dall'art.4 del d.l. 32/2019, in applicazione del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri nominava i Commissari. Ora, l'intero perimetro delle opere da realizzare attraverso i Commissari deve essere, invece, espressamente definito sulla base di criteri predeterminati: si rende, quindi, necessaria un'istruttoria tecnico-amministrativa che acquista il carattere di condizione prodromica ed oggettiva per l'adozione del DPCM di individuazione delle opere da commissariare. In ragione di ciò, si è introdotto il parere delle Commissioni parlamentari, come momento di confronto e di condivisione, propedeutico anche all'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate. La nuova scansione endoprocedimentale, per quanto giustificata dalla nuova impostazione normativa, non sembra perfettamente coerente con le caratteristiche tipiche della figura del Commissario straordinario, forse più evidenti prima della riforma, date dal carattere di urgenza e celerità che deve connotare la realizzazione delle opere individuate.

Ad aprile 2021 sono stati adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di nomina dei 29 Commissari straordinari per l'individuazione delle 57 opere da realizzare ammontanti ad un valore complessivo di circa 83 miliardi<sup>19</sup>.

Come previsto dalla norma, è stato recentemente sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari un altro schema di DPCM con il quale sono state individuate ulteriori 44 opere<sup>20</sup> (possibilità esercitabile fino al 30 giugno 2021), per un valore di circa 13,2 miliardi, e 13 nuovi commissari. Se il parere sarà positivo, le opere commissariate saranno 101, per un valore complessivo di 95,9 miliardi di euro.

---

<sup>19</sup> Si tratta di 16 infrastrutture ferroviarie, 14 stradali, 12 caserme per la pubblica sicurezza, 11 opere idriche, 3 infrastrutture portuali e una metropolitana, per un valore complessivo di 82,7 miliardi di euro (21,6 miliardi al Nord, 24,8 miliardi al Centro e 36,3 miliardi al Sud) finanziate, a legislazione vigente, per circa 33 miliardi di euro. Il finanziamento sarà completato con ulteriori risorse nazionali ed europee, compreso il Next Generation EU.

<sup>20</sup> Si tratta principalmente di opere di interesse locale o regionale: 18 infrastrutture stradali, 15 infrastrutture ferroviarie, 9 presidi di pubblica sicurezza e 2 trasporto rapido di massa.

Il percorso di accelerazione e semplificazione in corso ormai da tempo, si rende ancora più urgente nella prossima fase attuativa del PNRR. Tra i percorsi proposti di accelerazione delle fasi che caratterizzano gli appalti pubblici c'è anche quello che propugna di utilizzare su larga scala o, quanto meno, di valutare prospetticamente le soluzioni applicate alla ricostruzione del ponte di Genova. E' indubbio che la vicenda sia stata connotata da diverse peculiarità, che vanno dal consenso unanime all'opera da realizzare, alla provvista finanziaria assicurata dal soggetto privato individuato da norme di legge, alla creazione di un diritto "singolare" giustificato da un'obiettivo, drammatica emergenza. Ma è pur vero che l'esperienza ha condotto comunque ad un risultato per molti versi straordinario, quale esito di percorsi procedurali innovativi e fortemente semplificati, ed esclusivamente orientati al risultato, sui quali è senz'altro utile riflettere con obiettività<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Procedimentalmente, gli aspetti salienti dell'esperienza positiva, così come desumibile dalle relazioni del Commissario straordinario e del sub commissario, sono i seguenti:

a) Regolamentazione normativa derogatoria

L'art. 1, quinto comma, del dl 109/2018 consente al Commissario straordinario di disciplinare i rapporti giuridici derivanti dall'assunzione dell'incarico su base autonoma, senza essere vincolato dalle prescrizioni della legislazione vigente, fatti salvi, in particolare, i vincoli inderogabili delle norme comunitarie, la legislazione antimafia ed i precetti penali.

Dal punto di vista pratico, i poteri di deroga sono stati effettivamente attuati nella fase di affidamento dei lavori di demolizione e costruzione dell'opera e di affidamento degli incarichi stipulati per il coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla Struttura commissariale (c.d. *servizi di quality assurance*), nonché dei servizi di verifica della progettazione. Si è trattato effettivamente di passaggi essenziali, con riferimento ai quali, tuttavia, la Struttura commissariale ha previamente valutato le manifestazioni d'interesse al riguardo sollecitate ed acquisite, ed ha, successivamente, proceduto ad apposita negoziazione pur senza previa pubblicazione del bando.

Diversamente, per quanto attiene alle diverse e ulteriori attività amministrative, la Struttura commissariale ha osservato i procedimenti ordinari adottando i relativi provvedimenti senza operare deroghe alla legislazione vigente ed alla tutela dei beni primari, ma attuando modalità di composizione degli interessi pubblici improntate a criteri di massima efficienza.

Per fare fronte alle diverse necessità di composizione di interessi potenzialmente o effettivamente confliggenti, soprattutto con riguardo all'approvazione del progetto definitivo, largo uso è stato fatto delle conferenze di servizi, in seno alle quali sono stati acquisiti i pareri delle diverse amministrazioni, stimolandone l'esternazione in forma definitiva, ed invitandole ad astenersi da manifestazioni perplesse od inclini ad approfondimenti non fondati su basi concrete. Prodromico e fondamentale è stato l'allineamento d'intenti di tutte le amministrazioni pubbliche e la condivisione trasversale degli obiettivi finali, da parte della politica e della società.

La Struttura ha potuto, in ogni caso, giovare dell'ausilio del Comune di Genova, della Regione Liguria, dell'Agenzia delle Entrate per il disimpegno di attività di carattere tecnico-amministrativo, riducendo a casi marginali l'affidamento di incarichi esterni.

b) Oggetto dell'appalto e scelte progettuali

Per la realizzazione dell'opera si è fatta applicazione di disposizioni generali e di dettaglio contenute nei regolamenti e nelle direttive di matrice europea, nonché delle migliori prassi internazionali e degli orientamenti della Commissione europea, le quali hanno concorso a delineare un percorso innovativo nell'aggiudicazione degli appalti, di approvazione dei progetti e nell'attuazione di forme di controllo, sperimentato *in itinere* e in tempi brevissimi.

L'appalto è stato affidato in meno di un mese dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, previa consultazione del mercato internazionale, utilizzando un metodo progettuale basato su 'specifiche tecniche' semplificate, nelle quali è stata data indicazione dell'oggetto delle prestazioni e dell'opera da realizzare, espresso in termini di prestazioni attese e di requisiti funzionali con espressa indicazione dei criteri normativi da rispettare (norme tecniche), lasciando all'appaltatore la responsabilità

dell'intero *iter* della progettazione, da attuarsi *in progress* ed in fasi parallele, sotto l'assiduo controllo del committente, attraverso la figura del *project & construction manager* (PCM) e di un soggetto terzo per l'attività di validazione. La traslazione sull'appaltatore degli oneri progettuali correlati anche alla progettazione esecutiva (appalto integrato) ha semplificato il procedimento, senza tuttavia incidere sul momento determinativo della scelta di far propria una specifica soluzione che rimane tipica dell'amministrazione committente.

La proposta realizzativa dell'opera doveva essere fatta sulla base delle specifiche tecniche prestazionali e con l'espressa indicazione dei costi, in tal modo consentendo di pervenire all'acquisizione di offerte riflettenti una dimensione economica reale di mercato. I parametri della qualità e del tempo hanno assunto un peso determinante, anche attraverso il supporto della struttura tecnica di *Project & Construction Management*, per consentire al committente di valutare, in tempi rapidi, la congruità della qualità e dei costi della soluzione progettuale proposta.

c) Obbligazioni contrattuali e attività di controllo dell'esecuzione dei lavori.

Il contratto d'appalto, sottoscritto con distinta considerazione per i lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura, a corpo, ha previsto, a carico dell'appaltatore:

- un'obbligazione di risultato, per la realizzazione dell'opera completa nel minor tempo possibile, a regola d'arte, secondo la formula della realizzazione con qualsiasi mezzo, esclusi soltanto, in quanto a carico del committente, gli oneri per la direzione lavori, coordinamento sicurezza e salute in fase di esecuzione, verifica progetti da soggetto terzo e collaudo (tecnico strutturale ed amministrativo);
- assunzione della piena responsabilità in ordine alla conoscenza dello stato dei luoghi, del suolo e del sottosuolo, con manleva del committente per qualsiasi evenienza in corso d'opera o difficoltà nella traduzione in atto delle specifiche tecniche nel progetto esecutivo;
- ottimizzazione continua del cronoprogramma e del progetto esecutivo, secondo la formula D&B (*design and build*);
- utilizzazione del BIM (*Building Information Modeling*);
- lo svolgimento dell'attività lavorativa H24 fino a tre turni giornalieri;
- obbligo di mettere in atto gli ordini di servizio senza poter mai sospendere i lavori, fatta salva la facoltà di apporre riserve;
- obbligo di assoggettamento alla normativa antimafia ed adesione al protocollo antimafia stipulato con la Prefettura, per i soggetti affidatari e *sub* affidatari, nonché al controllo di legalità esercitato dalla Struttura commissariale, attraverso il ricorso a controlli informatizzati di accesso al cantiere, anche mediante ispezioni delle forze di polizia.

I controlli sull'esecuzione delle opere sono stati attuati attraverso una costante attività di monitoraggio posta in atto dal Commissario straordinario nel corso di riunioni periodiche, con cadenza almeno settimanale, per l'analisi e la discussione di tutte le problematiche relative all'andamento dei lavori, ivi comprese le necessità di adeguamento del *project planning*. Il monitoraggio tecnico è stato attuato attraverso interventi diretti sulle attività di cantiere da parte di rappresentanti della Struttura commissariale appartenenti ai ruoli tecnici, anche attraverso l'attivazione di procedure di competenza di altre amministrazioni territoriali e locali, in ordine a problematiche sia direttamente collegate alla realizzazione delle opere sia relative a soggetti interferiti. È stato assicurato anche il presidio ambientale, in relazione al rischio di inquinamento ed alla movimentazione di materiali nocivi o pericolosi.

d) Risorse finanziarie e strumentali

Per la realizzazione dell'infrastruttura di Genova, il Commissario straordinario, *ope legis*, ha potuto giovare di una forma di finanziamento certa, superando quella che normalmente rappresenta una costante criticità delle opere pubbliche, cioè a dire l'incertezza delle risorse e la mancanza di disponibilità di cassa in capo alla stazione appaltante.

Complessivamente, il Commissario si è avvalso di una struttura composta da 15 dipendenti pubblici e 5 esperti esterni, di due *sub* Commissari con deleghe specifiche e potere sostitutivo, della consulenza giuridica dell'Avvocatura dello Stato e del supporto esterno di operatori qualificati per la direzione lavori, il *project management*, il coordinamento in materia di salute e sicurezza, il collaudo e la verifica terza del progetto ai fini della validazione e approvazione.

L'interdisciplinarietà della compagine ha consentito di sviluppare naturali sinergie operando sempre nel rispetto delle competenze.

Il modello del Commissario straordinario, così come definito nell'art.9 del d.l. 76/2020, ripropone le linee essenziali della figura di Commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte di Genova prevista dall'art. 1 del d.l. 109/2018, che rappresenta il test concreto da considerare per comprendere se possa rappresentare effettivamente un modello da assumere a riferimento per la regolamentazione normativa e l'esecuzione certa e rapida delle infrastrutture pubbliche.

Il contratto ha fatto proprie scelte operative che hanno definito un modello di realizzazione di opera pubblica innovativo e coraggioso, basato sull'adozione di approcci integrati che hanno assicurato maggiori garanzie sul rispetto di tempi e budget (*Design & build*), e che hanno consentito di creare e gestire dati intelligenti e informazioni interoperabili durante tutto il ciclo di vita del progetto infrastrutturale: pianificazione, progettazione, costruzione, gestione operativa (BIM (*Building Information Modeling*)).

Un fattore decisivo sul piano dell'efficacia degli interventi attuati si è rivelata la massimizzazione di forme di lavoro in parallelo e non in sequenza (che in genere si riscontra nell'esperienza delle pubbliche amministrazioni) per tutti i segmenti procedurali: assegnazione dell'appalto, redazione dei singoli livelli di progettazione, rilascio delle autorizzazioni previste ed esecuzione delle distinte fasi realizzative dell'opera, inducendo la più ampia capacità di reazione a qualsiasi sopravvenienza. La previsione di un cronoprogramma dinamico ha fatto sì che ad ogni evento inaspettato o imprevisto, si sia proceduto ad un aggiornamento del *project planning*, cui ha fatto seguito, fra le soluzioni disponibili, la scelta di quella che, pur modificando *step* intermedi, ha consentito di mantenere inalterato l'obiettivo finale prefissato. Il dato esperienziale ha restituito la consapevolezza che è il percorso programmato a dover essere adattato alla realtà che cambia attraverso l'individuazione della *best option*, non il contrario, e che la necessità di assicurare la necessaria correttezza formale dei procedimenti non può trasmodare in compromissione del risultato.

In sintesi, il *modus operandi* è stato improntato alla massima semplificazione delle procedure, all'efficacia e tempestività delle scelte, alla trasparenza nello scambio di informazioni, alla prevenzione di possibili contenziosi, alla parallelizzazione dei processi operativi, all'adattamento del procedimento agli imprevisti e all'operatività *in progress*, secondo criteri di *best option* e di *best planning*, caratteristiche che sembrerebbero indubbiamente replicabili.

## 8. Conclusioni

Il quadro fin qui delineato rende imprescindibile procedere ad interventi di sistema che producano immediati ed effettivi miglioramenti nei diversi ambiti descritti, tali da assicurare il più produttivo impiego di risorse pubbliche, in un contesto di

semplificazione normativa e di efficienza amministrativa, per la realizzazione di programmi di spesa destinati alla ricostituzione di capitale pubblico, materiale e immateriale, a sostegno dell'impresa, dell'innovazione, della sostenibilità.

La crisi sanitaria ha amplificato il rischio di divergenza economica e di asimmetrie tra Stati. Il deficit di investimenti di cui il nostro Paese soffriva già da tempo si è acuito e il *gap* infrastrutturale non è più sostenibile. Fondamentale è la considerazione delle ricadute sul sistema economico e produttivo che l'impoverimento dello *stock* dato dalla decrescita degli investimenti netti comporta nel lungo periodo, considerato che gli ammortamenti, a parità di condizioni, segnalano la perdita di capacità produttiva del sistema Paese mentre gli investimenti fissi netti, cioè i nuovi investimenti, consentono di mantenere invariato lo *stock* di capitale fisso.

Adesso, i cambiamenti necessari per assicurare che l'enorme quantità di risorse da impiegare in attuazione del PNRR produca la crescita attesa dell'economia sono diventati indilazionabili ed ancora più impegnativi, considerata anche la ristrettezza dei tempi in cui tutto questo dovrà avvenire.

Il livello di debito pubblico raggiunto non può consentire utilizzi improduttivi delle risorse disponibili perché soltanto attraverso la crescita economica nel lungo periodo e la stabilità finanziaria, il rapporto debito/Pil potrà diminuire strutturalmente. Del resto, non può non tenersi in adeguata considerazione che, quando la clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*<sup>22</sup>) applicata in area eurounitaria sarà superata, i vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita alle politiche di bilancio degli Stati membri torneranno in vigore, (seppure, forse, in parte rivisti) ed il percorso di rientro dal debito pubblico sarà nuovamente intrapreso.

Per massimizzare l'effetto degli investimenti sulla crescita non bastano risorse disponibili, ma serve un quadro chiaro di competenze tra livelli di governo, un sistema normativo lineare e certo, aperto verso soluzioni e modelli innovativi, un apparato giudiziario efficace e rapido. Nella programmazione e nella selezione delle grandi infrastrutture non può prescindere dalla rilevanza dell'interesse nazionale come principio cui anettere riconoscimento costituzionale e vincolo di destinazione delle risorse opponibile alle diverse visioni politiche di maggioranze contingenti, elemento, quest'ultimo, che il PNRR ha fatto proprio e che si auspica diventi strutturale. E ciò, anche come criterio di risoluzione delle cruciali interazioni tra governo centrale e governi locali, tra pubblico e privato, tra autorità di regolazione e soggetti regolati. Anche l'OCSE, nel Rapporto "*Going for Growth 2021*", evidenzia che per il nostro

---

<sup>22</sup> La clausola di salvaguardia generale ha consentito agli Stati membri di adottare misure di bilancio per affrontare adeguatamente la crisi pandemica, nell'ambito della procedura preventiva e correttiva del patto di stabilità e crescita. Nel marzo 2020, la Commissione ed il Consiglio hanno ritenuto che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale fossero soddisfatte, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, ed hanno approvato la conclusione al fine di fornire chiarezza agli Stati membri. La clausola di salvaguardia generale non ha sospeso le procedure del Patto di stabilità e crescita ma ha consentito alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che si sarebbero dovuti applicare.

Paese la priorità essenziale per favorire la ripresa è rappresentata dalla promozione dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, principalmente nell'ottica di migliorare la gestione degli investimenti pubblici e rendere, al contempo, più efficaci l'assegnazione e il coordinamento dei compiti di attuazione delle varie politiche tra i diversi livelli di governo.

Solo attraverso il rafforzamento dell'efficienza amministrativa, la professionalizzazione e la qualificazione delle stazioni appaltanti, si possono ridurre le situazioni di incertezza, migliorare ed accelerare le fasi progettuali verso la modernizzazione, digitalizzazione, sostenibilità e perequazione infrastrutturale, facendo convergere tutti gli sforzi integralmente ed esclusivamente verso impieghi "buoni" della spesa pubblica.