



Il commissariamento delle opere pubbliche sarà utile per sbloccare i cantieri?

di Giorgio Musso

5 luglio 2021

Ad aprile il Governo ha nominato 29 commissari straordinari per sbloccare la realizzazione di 57 opere pubbliche. L'esecuzione delle opere costerà 83 miliardi e sarà finanziata sia con risorse nazionali che risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; quest'ultime andranno a copertura dei costi dei progetti che si prevede di ultimare entro il 2026. La portata del commissariamento potrebbe essere però ancora più ampia: il Governo ha infatti annunciato di voler commissariare altri 44 progetti per un costo complessivo di 13 miliardi, il che porterebbe a 101 il numero di opere commissariate e a 96 miliardi le spese. Questo ampio ricorso all'istituto del commissariamento indica che il Governo, con il consenso del Parlamento, reputa le procedure ordinarie poco adatte a garantire quella rapidità di esecuzione delle opere che è quanto mai necessaria per la ripresa economica post Covid, nonché con i tempi previsti dalle norme europee per l'utilizzo dei fondi del piano NextGenerationEU. Ci si chiede, pertanto, se abbia ancora senso avere delle procedure che vengono definite "ordinarie".

* * *

Il piano di commissariamento del Governo

Lo scorso aprile il Ministro delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (MIMS) ha annunciato un ampio piano di commissariamento per lo sblocco di diverse opere pubbliche.¹ Si tratta di 57 progetti infrastrutturali affidati a 29 commissari straordinari, il cui costo complessivo è stimato in circa 83 miliardi (Tavola 1).² Nello specifico il piano interessa:

¹ Si veda: <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/commissario-grandi-opere/nominati-commissari-per-lo-sblocco-di-57-opere>

² Per i dettagli si veda:

<https://mit.gov.it/le-opere-e-i-commissari-straordinari/le-infrastrutture-da-realizzare>

- 16 infrastrutture ferroviarie dal costo di 60,8 miliardi;
- 14 infrastrutture stradali dal costo di 10,9 miliardi;
- 1 infrastruttura metropolitana dal costo di 5,8 miliardi;
- 11 infrastrutture idriche dal costo di 2,8 miliardi;
- 3 infrastrutture portuali dal costo di 1,7 miliardi;
- 12 infrastrutture di pubblica sicurezza dal costo di 0,5 miliardi.

Le opere per cui si stima una spesa maggiore sono dunque quelle ferroviarie; tra le infrastrutture ferroviarie commissariate rientrano infatti le linee ad alta velocità Brescia-Verona-Padova, Salerno-Reggio Calabria e Palermo-Catania-Messina, per le quali sono previste spese per ben 30 miliardi, il 35 per cento di quelle complessive. Queste spese non fanno necessariamente riferimento alla completa realizzazione dell'opera, ma solo alla parte effettivamente sottoposta a commissariamento. Per la Salerno-Reggio Calabria, ad esempio, sono previste spese per 11,2 miliardi, relative alle due sole tratte commissariate delle sette complessive che compongono l'intera infrastruttura (il cui costo totale è infatti stimato in 22,8 miliardi).³

A copertura degli 83 miliardi di costi previsti dal piano sono disponibili, a legislazione vigente, circa 33 miliardi. La parte mancante (50 miliardi) sarà finanziata sia attraverso risorse nazionali che attraverso risorse europee del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultime saranno in particolare destinate a quelle opere il cui completamento è previsto entro il 2026, così da rispettare i vincoli temporali di impiego delle risorse imposti dall'Unione Europea. Sempre in riferimento alla Salerno-Reggio Calabria, ad esempio, solo 1,8 miliardi degli 11,2 di costi complessivi saranno finanziati con fondi europei e destinati alla realizzazione di una parte della prima tratta.⁴ I restanti 9,4 miliardi necessari al completamento delle tratte commissariate saranno invece finanziati con risorse nazionali stanziare dal fondo complementare al PNRR.⁵

³ Per i dettagli sulla alta velocità Salerno-Reggio Calabria si veda:

<https://www.youtube.com/watch?v=Q6x76cxPzks>

⁴ Le risorse per la Salerno-Reggio Calabria sono ricomprese nella missione 3 componente 1 del PNRR.

⁵ Lo stanziamento è predisposto dall'articolo 4 del DL 59/2021. Si veda la nota di lettura del Servizio Bilancio del Senato:

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01297763.pdf>

I 29 commissari straordinari che dovranno sovrintendere alla realizzazione dei progetti provengono dal MIMS e da società a controllo pubblico.⁶ Fanno capo a quest'ultime, in particolare, i commissari incaricati della realizzazione delle opere ferroviarie (che provengono da RFI - Rete ferroviaria italiana), delle opere stradali (che provengono da ANAS) e delle opere portuali (che provengono da ADSP - Autorità di sistema portuale).

Un confronto con il piano del Governo precedente

Il piano di commissariamento del Governo trae origine dal piano presentato in Parlamento lo scorso gennaio dalla Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti Paola De Micheli, prima della caduta del Governo Conte II. In effetti, la possibilità di sottoporre a commissariamento la realizzazione di opere pubbliche è da attribuire al precedente esecutivo, che nel 2019 ha emanato il cosiddetto "decreto Sblocca Cantieri" (DL 32/2019). L'articolo 4 di tale decreto stabilisce che, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, il Presidente del consiglio possa individuare con uno o più decreti gli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento e nominare i relativi commissari.⁷

Sulla base di questa disposizione, la Ministra De Micheli ha quindi presentato alle commissioni parlamentari competenti uno schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Atto Governo n. 241 trasmesso alla Camera il 20 gennaio 2021) contenente l'elenco di opere pubbliche da commissariare.⁸ Sull'atto il Parlamento ha espresso parere favorevole. Successivamente, con il cambio di Governo sono intervenute alcune modifiche che hanno riguardato non i progetti da sottoporre a commissariamento ma i loro costi: il piano del precedente esecutivo prevedeva infatti spese per 66 miliardi, circa 16 in meno rispetto a quelle stimate dell'attuale Governo (Tavola

⁶ I soli commissari che non provengono da tali enti sono Nello Musumeci, presidente della regione Sicilia, e Antonio Mallamo, amministratore dell'Azienda Strade Lazio (ASTRAL), ai quali è stata rispettivamente affidata la realizzazione della S.S. Ragusa Catania e del collegamento stradale Cisterna Valmontone.

⁷ L'articolo 4 è stato poi modificato dall'articolo 9 del DL 76/2020 (decreto Semplificazioni). Si veda il Dossier dei Servizi Studi della Camera dei Deputati:

<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/Am0117.Pdf>

⁸ Si veda:

<http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0241.pdf&leg=XVIII#pagemode=none>

2).⁹ Questa differenza è prevalentemente dovuta a un incremento nei costi di tre progetti:

- la linea ferroviaria Roma-Pescara, il cui costo è passato da 1,9 a 6,5 miliardi;
- l'alta velocità Salerno-Reggio Calabria, il cui costo è passato da 2,0 a 11,2 miliardi;
- la messa in sicurezza del sistema acquedottistico del Peschiera, il cui costo è passato da 600 milioni a 2,3 miliardi.

Complessivamente, l'aumento dei costi per la realizzazione di queste tre opere spiega il 94 per cento dei circa 16 miliardi di differenza tra i due piani.

I maggiori costi previsti dal piano Giovannini sono essenzialmente riconducibili a un ampliamento e potenziamento di alcuni dei progetti, in particolare dei tre citati in precedenza. Nel piano precedente, ad esempio, il commissariamento della Salerno-Reggio Calabria aveva ad oggetto due soli interventi: la realizzazione di una linea ad alta velocità da Salerno a Battipaglia e l'adeguamento tecnologico e infrastrutturale della linea già esistente. Il piano dell'attuale Governo, come detto in precedenza, prevede invece che il commissariamento porti alla realizzazione di due tratte ad alta velocità, che da sole coprono quasi la metà dei chilometri dell'intera linea ferroviaria.

Per quanto riguarda i commissari, infine, i due piani sono praticamente identici. L'unica differenza riguarda il commissariamento di un'opera (la strada stradale Ragusa-Catania): nel piano De Micheli la realizzazione del progetto era infatti affidata a un dirigente di ANAS, mentre nel piano attuale è affidata al presidente della regione Sicilia Nello Musumeci.

I poteri dei commissari e la rapidità di esecuzione delle opere

L'elenco di progetti infrastrutturali che il Governo intende commissariare non si esaurisce con le 57 opere pubbliche per cui sono già stati nominati i commissari.¹⁰ Il ministro Giovannini ha infatti presentato al Parlamento una seconda lista di 44 progetti da affidare a 13 commissari straordinari, il cui costo

⁹ Il piano De Micheli prevedeva inoltre un'opera in più da commissariare (la messa in sicurezza del lago d'Idro).

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019 si ha tempo fino alla fine di giugno per l'individuazione delle opere da commissariare e per nominare i commissari.

complessivo è di poco superiore ai 13 miliardi.¹¹ Su questa lista il Parlamento è chiamato ad esprimere un parere nei prossimi giorni, che, se positivo, porterà l'ammontare di opere pubbliche commissariate a 101 e i costi di realizzazione a 96 miliardi.¹²

L'ingente numero di commissariamenti disposto, con il consenso del Parlamento, sia dal precedente che dall'attuale Governo indica come le procedure ordinarie non siano considerate adeguate per garantire una esecuzione tempestiva delle opere, in coerenza con quanto richiesto dalle procedure europee per il PNRR e con quanto necessario per consentire all'economia italiana di ritrovare la via della crescita. I commissari godono di ampi poteri speciali, tanto sul lato della progettazione delle opere quanto su quello della loro realizzazione. Per quanto riguarda la progettazione, l'approvazione di un progetto da parte dei commissari sostituisce infatti qualsiasi autorizzazione, parere, visto o nulla osta previsti dalla legge, ad eccezione di quelli richiesti per la tutela dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali e paesaggistici (per i quali è comunque prevista una disciplina semplificata). Sul fronte dell'esecuzione, i commissari possono invece, laddove agiscano come stazioni appaltanti, operare in deroga alle leggi sui contratti pubblici, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni che devono invece essere rispettate.¹³ In pratica, tutto questo vuol dire che i commissari, rispetto a un qualsiasi altro ente pubblico incaricato di realizzare un'opera attraverso le procedure canoniche, sono soggetti a molti meno vincoli legali, sia in fase di progettazione di un'opera che di esecuzione della stessa.

Questi poteri sono di fatto simili a quelli che qualche anno fa vennero accordati al sindaco di Genova Marco Bucci, al tempo commissario straordinario per la ricostruzione del ponte Morandi. In quella occasione i poteri speciali riconosciuti al commissario permisero effettivamente una ricostruzione dell'opera in tempi eccezionalmente brevi, non superiori ai 2 anni.

Non tutte le opere commissariate sono state un successo e alcune sono state un disastro. Tuttavia il fatto che oggi si ritenga che tante opere, per spese tanto ingenti, debbano essere commissariate induce a chiedersi se abbia ancora senso avere delle procedure che vengono qualificate come "ordinarie".

¹¹ Si tratta dell'Atto del Governo 262. Si veda:

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1300126.pdf>

¹² Per i dettagli si veda:

https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/nuove_opere_da_commissariare

¹³ Si tratta in particolare dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del D. Lgs. 50/2016, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al D. Lgs. 259/2011 e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Tav. 1: Le opere pubbliche soggette a commissariamento
(costi e finanziamenti in milioni di euro)

Opere	Commissari	Costi*	Finanziamenti*
Brescia-Verona-Padova	RFI	8.691	5.439
Orte-Falconara	RFI	3.759	595
Roma-Pescara	RFI	6.564	352
Fortezza-Verona	RFI	4.967	1.561
Salerno-Reggio Calabria	RFI	11.200	35
Napoli-Bari	RFI	5.787	5.787
Palermo-Catania-Messina	RFI	9.177	7.251
Altre opere ferroviarie	RFI	10.692	2.120
Totale opere ferroviarie (1)	16	60.837	23.140
S.S. 106 Ionica	ANAS	3.073	875
S.S. 4 Salaria	ANAS	1.051	358
E 78 Grosseto-Fano	ANAS	1.921	414
S.S. 640 Strada Degli Scrittori	ANAS	990	990
S.S. 89 Garganica	ANAS	922	68
Altre opere stradali	ANAS	2.957	2.336
Totale opere stradali (2)	14	10.914	5.041
Metropolitana di Roma Metro C	RFI	5.832	3.020
Totale opere metropolitane (3)	1	5.832	3.020
Sistema acquedottistico del Peschiera	MIMS	2.322	0
Diga di Monti Nieddu	MIMS	270	97
Diga Cumbidanovu	MIMS	114	64
Altre opere idriche	MIMS	108	104
Totale opere idriche (4)	11	2.814	265
Diga Foranea Genova	ADSP	700	19
Darsena Europea Livorno	ADSP	845	545
Porto di Palermo	ADSP	156	156
Totale opere portuali (5)	3	1.701	720
Palermo - Realizzazione uffici e alloggi	MIMS	102	102
Catania - Realizzazione centro polifunzionale	MIMS	128	128
Napoli - Caserma Boscarello	MIMS	168	168
Altre opere di pubblica sicurezza	MIMS	143	143
Totale opere di pubblica sicurezza (6)	12	541	542
Totale (1+2+3+4+5+6)	57	82.639	32.728

* I costi si riferiscono alle parti delle opere soggette a commissariamento

** I finanziamenti non considerano le risorse del PNRR e del fondo complementare al PNRR

Fonte: Elaborazioni Osservatorio CPI su dati MIMS

Tav. 2: I costi dei piani dei governi Conte II e Draghi*
(valori in milioni di euro)

Opere	Piano Governo Draghi (A)	Piano Governo Conte II (B)	Differenza (A-B)
Brescia-Verona-Padova	8.691	8.644	47
Orte-Falconara	3.759	3.753	6
Roma-Pescara	6.564	1.906	4.658
Fortezza-Verona	4.967	4.927	40
Salerno-Reggio Calabria	11.200	2.085	9.115
Napoli-Bari	5.787	5.887	-100
Palermo-Catania-Messina	9.177	8.769	408
Altre opere ferroviarie	10.692	10.197	495
Totale opere ferroviarie (1)	60.837	46.168	14.669
S.S. 106 Ionica	3.073	3.073	0
S.S. 4 Salaria	1.051	1.051	0
E 78 Grosseto-Fano	1.921	1.921	0
S.S. 640 Strada Degli Scrittori	990	990	0
S.S. 89 Garganica	922	922	0
Altre opere stradali	2.957	2.957	0
Totale opere stradali (2)	10.914	10.914	0
Metropolitana di Roma Metro C	5.832	5.832	0
Totale opere metropolitane (3)	5.832	5.832	0
Sistema acquedottistico del Peschiera	2.322	600	1.722
Diga di Monti Nieddu	270	270	0
Diga Cumbidanovu	114	114	0
Altre opere idriche	108	169	-61
Totale opere idriche (4)	2.814	1.153	1.661
Diga Foranea Genova	700	700	0
Darsena Europea Livorno	845	860	-15
Porto di Palermo	156	155	1
Totale opere portuali (5)	1.701	1.715	-14
Palermo - Realizzazione uffici e alloggi	102	102	0
Catania - Realizzazione centro polifunzionale	128	129	-1
Napoli - Caserma Boscariello	168	168	0
Altre opere di pubblica sicurezza	143	130	13
Totale opere di pubblica sicurezza (6)	541	529	12
Totale (1+2+3+4+5+6)	82.639	66.311	16.328

* I costi si riferiscono alle parti delle opere soggette a commissariamento

Fonte: Elaborazioni Osservatorio CPI su dati MIMS e Camera dei Deputati