

IFEL: IL GIORNO DOPO IL PNRR

# Galeone: "Bene le cabine di regia multilivello nel PNRR, ora serve un soggetto centrale che nella condivisione di obiettivi indirizzi, supporti e risolva conflitti". Il nodo di servizi e gestioni infrastrutturali

04 Giu 2026 ▶ di Giorgio Santilli



*PIERCIRO GALEONE DIRETTORE IFEL*

IFEL continua ad analizzare gli effetti, le capacità di trasformazione, le eredità del PNRR e DIAC continua a dare spazio a queste analisi nella convinzione che il lavoro da fare oggi sia proprio quello di esaminare i mille aspetti del PNRR, riconducendoli in quadri unitari, per capire cosa ha funzionato, a cosa bisogna dare continuità con un approccio strutturale, cosa va corretto. L'ultimo lavoro della Fondazione dell'ANCI si intitola "Il giorno dopo il PNRR" e fa seguito al volume edito da Carocci ([si veda qui](#)

[la recensione pubblicata su DIAC il 24 marzo](#)) che già aveva definito il PNRR "una palestra per le politiche pubbliche". Due aspetti vogliamo sottolineare stavolta del capitolo 1 firmato dal direttore di IFEL, Pierciro Galeone: il tema della governance multilivello e quello della tenuta di medio-lungo periodo della programmazione degli investimenti.

## **La governance multilivello: coordinamento centrale e condivisione degli obiettivi**

Non è un caso che Galeone consideri un'esperienza centrale e fortemente positiva quella delle cabine di regia e delle unità di missione che - scrive il direttore dell'IFEL - "quando hanno ben funzionato, hanno assunto un ruolo decisivo non solo come strumenti di coordinamento, ma come veri e propri snodi di governo operativo delle politiche". In questa analisi, "hanno contribuito alla gestione dei conflitti interpretativi tra livelli istituzionali, al raccordo tra amministrazioni centrali e territoriali e al presidio continuo dell'avanzamento degli interventi, fungendo da interfaccia stabile tra indirizzo strategico e attuazione". Non sono mancati i limiti: in particolare, "l'organizzazione degli interventi per misure settoriali ha talvolta rafforzato logiche compartimentali, ostacolando l'integrazione tra politiche tra loro interdipendenti". Ne è derivata - scrive ancora Galeone - "una tensione non pienamente risolta tra esigenze di controllo centrale e necessità di flessibilità operativa, che rappresenta uno dei principali nodi su cui intervenire nella futura evoluzione dei modelli di governance". Nonostante questi limiti, che hanno frenato la traduzione in risultati dell'azione amministrativa, il dato fondamentale è stato "una maggiore integrazione

tra dimensioni diverse della politica pubblica", un fatto del tutto inusuale nel nostro Paese, una sorta di concordia e collaborazione dei diversi livelli istituzionali che tuttavia ora richiede "un rafforzamento della governance multilivello".

In che direzione? Qui torniamo all'esperienza positiva delle cabine di regia. Scrive Galeone: "L'esperienza del Piano ha mostrato che un coordinamento centrale più forte può migliorare la capacità di indirizzo e monitoraggio, ma ha anche reso evidente la necessità di un confronto e di una partecipazione attiva nella fase di programmazione che permetta di equilibrare obiettivi nazionali e autonomia territoriale. Il punto non è scegliere tra centro e territori, ma impostare meccanismi stabili di interazione costruendo un soggetto centrale che nella condivisione degli obiettivi sappia svolgere funzioni di indirizzo, supporto e risoluzione dei conflitti. Ne beneficeranno tanto la capacità attuativa quanto l'impatto di lungo periodo del valore pubblico generato".

## **La sostenibilità di medio-lungo periodo degli investimenti ovvero connettere programmazione e gestione**

Ripreso il tema - lanciato per primo dal sindaco di Napoli e presidente di ANCI, Gaetano Manfredi - della spesa corrente prodotta da un investimento nel momento in cui viene completato ed entra in funzione, presupposto della richiesta martellante dei Comuni di avere risorse adeguate per far fronte a questa spesa corrente aggiuntiva che si genera, IFEL però fa anche qui un passo avanti nell'analisi e nel tentativo di

rendere sistemico il ragionamento.

Se è vero che "la sostenibilità degli investimenti nel medio-lungo periodo" rappresenta "uno dei nodi più rilevanti emersi dall'esperienza del PNRR" in quanto ha proprio determinato un significativo incremento della spesa corrente (oltre che di quella in conto capitale), allora "la sostenibilità degli investimenti non può essere valutata esclusivamente nella fase di programmazione o di realizzazione fisica delle opere, ma deve essere estesa all'intero ciclo di vita dell'intervento pubblico", inglobando "componenti di costo spesso meno visibili nella fase iniziale (come la manutenzione ordinaria e straordinaria e l'erogazione dei servizi), ma determinanti per la reale efficacia dell'investimento nel tempo". Una considerazione di natura ancora contabile, se vogliamo, che però prelude a un salto di concezione delle infrastrutture che l'economia più evoluta dei servizi infrastrutturali ha fatto da tempo.

Scrive Galeone: "In assenza di una piena integrazione tra decisioni di spesa in conto capitale e valutazioni sulla spesa corrente futura, il rischio è quello di produrre infrastrutture formalmente completate ma solo parzialmente operative, sottoutilizzate o difficilmente sostenibili dagli enti responsabili della gestione. Questo fenomeno non riguarda soltanto la disponibilità di risorse finanziarie, ma anche la capacità organizzativa e gestionale delle amministrazioni coinvolte, che devono essere in grado di garantire continuità, qualità e adeguatezza dei servizi nel tempo". Siamo ancora a una dimensione contabile-amministrativa, ma si registrano passi avanti. E il passaggio successivo apre questo mondo a un'evoluzione dirompente: "Proiettare queste considerazioni sul futuro delle

politiche pubbliche richiede un cambio di approccio: la dimensione gestionale non può essere considerata una fase successiva e separata rispetto alla progettazione, ma deve essere incorporata sin dall'inizio nei processi decisionali sugli investimenti. Ciò implica - continua Galeone - il superamento della tradizionale separazione tra investimento e gestione, pur nella dovuta distinzione contabile, e il rafforzamento di una visione unitaria della finanza pubblica, in cui la sostenibilità non è un vincolo ex post, ma un criterio strutturale di selezione e progettazione degli interventi".

Ebbene sì: come diceva Manin Carabba già 30 anni fa, da magistrato della Corte dei conti e capo di gabinetto del ministro Giorgio Ruffolo, "le infrastrutture non sono altro che contenitori di servizi". A tendere, è la loro unica missione: generare servizi, non cantieri. Molto difficile far arrivare a questa conclusione la finanza pubblica, che si alimenta delle sue separazioni difensive. Ma incorporare la gestione nella programmazione fin dall'inizio non è solo imparare a fare di conto né solo imparare a fare analisi costi-benefici, è anche mettere l'utente e la sua domanda al centro del sistema. Siamo ancora lontani, ma il PNRR - con la sua cultura della performance - ha tracciato una linea anche in questa direzione. Portarla dentro la cultura amministrativa, poi, è la vera sfida.