

L'INCHIESTA
Fondi non spesi

Una grande quantità di risorse non viene spesa per burocrazia, per le regole del codice degli appalti, per le disposizioni della legge Severino che aumentando le responsabilità dei funzionari della Pa provoca la paralisi

Investimenti: 150 miliardi bloccati da Stato e Regioni Troppi lacci e lacciuoli

Giorgio Santilli

Il bilancio delle previsioni di crescita del Def potrà diventare una scommessa vincente dal governo solo con un rilancio immediato degli investimenti pubblici. La partita-chiave è portare in tre anni la spesa in conto capitale dal 2 al 3% del Pil e già nel 2019 la crescita del settore costruzioni dall'1,25% tendenziale a 2,8%. Obiettivo arduo se si pensa che ancora nel 2018 la spesa, prevista in crescita per 848 milioni, si ridurrà di 756 milioni. Nel biennio 2017-2018 sono spesi solo 5 miliardi, dice Ance il 3% delle disponibilità. Ma dove stanno e perché non si spendono i 50 miliardi già stanziati di cui ha parlato il ministro dell'Economia Tria e ora certificati dall'aggiornamento del Def?

2,8%
COSTRUZIONI IN RIPRESA
È l'obiettivo programmatico del governo cui si punta per effetto della manovra di bilancio. La crescita tendenziale del settore è indicata all'1,25%

bilancio risorse aggiuntive - circa 15 miliardi - solo per il triennio 2019-2021. Uno studio dell'Ance che sarà presentato martedì all'assemblea aiuta a ricostruire il resto dei 150 miliardi. Oltre al fondo infrastrutture ci sono 15 miliardi dai fondi strutturali europei, 27 dal Fondo sviluppo e coesione, 8 per il rilancio degli enti territoriali, 8 per il terremoto, 3 dal resto della legge di bilancio 2018, 6,6 per il contratto di programma Anas e 9,3 per il contratto F5. L'Ance calcola che a oggi sono stati spesi solo 1,2 miliardi degli enti locali, 700 milioni di fondi Ue, 300 del F5. Le cause di blocchi e ritardi per i singoli piani nelle schede in pagina.

L'attuale ministro, Danilo Toninelli, vuole a sua volta firmare un proprio piano che avvii la quarta revisione in otto anni che, mediante un'analisi costi-benefici, si annuncia più radicale delle precedenti. Numerose opere in corso a rischio discontinuità che pagano con il proprio elettorato ma creano nuove tensioni con la Lega (si veda l'ultimo scontro con il governatore veneto Zaia sulla pedemontana veneta) non accelerano gli investimenti, tanto più se si ferma le poche opere che macinano cassa. In un clima politico diverso sarebbe utile una "costituzionalizzazione" degli investimenti pubblici, con un Piano nazionale approvato a maggioranza qualificata in Parlamento, in modo da condividere le forze politiche un nucleo di priorità che vada oltre l'arco breve di una legislatura e sia capace di unire anziché dividere.

1

DOVE SONO LE RISORSE?

Fondo da 82 miliardi in 15 anni, il freno Regioni

Più della metà dei 150 miliardi arrivano dal «fondo» unico quindicennale per gli investimenti di Palazzo Chigi, creato da Renzi e finanziato da Gentiloni. Oggi vale 82,158 miliardi (60 alle opere pubbliche) ma è frenato da tre pesanti controindicazioni: 1) ha subito la bocciatura della Consulta (sentenza 74/2018) che ha imposto al governo insieme con le Regioni per decidere cosa destinare le risorse; 2) la sua operatività è affidata ora a trattative estenuanti con le Regioni sui singoli capitolati, comecesse alla «legge obiettivo» nel 2000-2001, con forti ritardi applicative e moltiplicazione di opere solo sulla carta prioritaria; 3) il 76% delle risorse (62,3 miliardi) è spendibile solo dopo il 2021 e questo dà il fondo un carattere di lungo periodo utile per stabilizzare la pianificazione ma non favorisce una ripartenza sprint dopo dieci anni di tagli. Fondo ordinario compatibile con la finanza ordinaria di Padova, non piano straordinario immediato. Il risultato è che dei 2,770 miliardi che dovevano essere spesi nel biennio 2017-18 finora sono stati spesi 300 milioni. La risposta del governo gialloverde è accelerare e mettere in

2

ANALISI COSTI-BENEFICI

Cinque piani in 8 anni, la politica instabile

Cambiano le maggioranze politiche e cambiano le priorità infrastrutturali. Ogni governo volescrive il suo piano. L'ultimo rapporto sulle infrastrutture strategiche prioritarie è realizzato dal Servizio studi della Camera (in collaborazione con Ance e Cresme) ricorda quanto avvenuto dal 2011: la coda finale della faraonica legge obiettivo del centro-destra (37 miliardi di investimenti previsti, realizzati per meno del 15%); poi, un sorito piano di opere di «serie A» per 46 miliardi individuate nel Def 2011; ancora, l'identificazione di «25 opere prioritarie» per 9,6 miliardi ad opera dell'ex ministro Lupi (governo Renzi) con il Def 2015; infine, il piano delle «invarianti» di Graziano Delrio (governo Gentiloni) per 32,3 miliardi. A dispetto della giostra dei piani, negli ultimi 6 anni il nucleo fondamentale non è cambiato molto: Torino-Lione, Av Milano-Padova, Napoli-Bari, terzo valico, le due pedemontane (lombarda e veneta), Tirrenica, Jonica e così via. Solo con Delrio ai piani nominali si è affiancata una project review che ha ridotto alcuni progetti a versioni low cost (Tirrenica, Torino-Lione, Salerno-Reggio Calabria) con risparmi di 40 miliar-

3

LEGGE SEVERINO

Traffico di influenze e sciopero della firma

La legge Severino ha ispirato la disciplina anticorruzione e ha creato un nuovo reato, il traffico di influenze illecite, destinato ad allargare il perimetro penale rilevante dei comportamenti nella Pa. L'ampliamento delle aree di rischio per l'attività dei funzionari pubblici ha ridotto gli spazi discrezionali delle decisioni, mentre il nuovo codice degli appalti ampliava la discrezionalità della pubblica amministrazione, per esempio, con il passaggio da un regolamento rigido alla maggiore flessibilità della soft law. Ne è scaturito un irrigidimento della Pa - ritiro dalle commissioni giudicatrici, paralisi in presenza di ricorsi e addirittura di sentenze di rigetto dei ricorsi, richieste massicce di chiarimenti all'Ance anche su aspetti banali del nuovo codice - che non di rado è sfociato in rallentamento dell'attività e in molti casi di sciopero della firma. Ora le imprese dell'Ance propongono una disciplina più chiara della responsabilità penale e contabile dei funzionari pubblici.

Dove sono le risorse e cosa le blocca

I fondi disponibili e le cause dei ritardi per ogni singolo piano. Dati in miliardi di euro

Fonte: Ance



4

MODIFICHE DOMANI NEL DL
Per il codice appalti subito le correzioni

Destino segnato per il codice appalti che sarà modificato già con il decreto al Cdm domani (si veda pagina 3). La strada scelta nel 2016 di applicare le nuove norme tutte e subito senza un adeguato periodo transitorio ha frenato il settore "bruciato" una riforma che avrebbe risolto alcune criticità strutturali. Si tornerà ora a un regolamento generale vincolante (che supererà le linee guida Anac) e si alzeranno le soglie a livello Ue per svolgere gare semplificate. Parziale marcia indietro su appalto integrato e massimo ribasso. Resta da capire se si andrà avanti con riforme decisive come la riduzione delle 30 mila stazioni appaltabili, rimasta inattuata. Comandati e Asl pensano a una soluzione gattopardesca come quella dei consorzi: "contaminare" i soggetti buoni con quelli che hanno difficoltà organizzative e finanziarie non accelerando i tempi né migliorando la qualità.

5

IL POSSIBILE RUOLO DI CDP
Progettazione scadente Per un'opera 15 anni

Da 30 anni il gap italiano è la progettazione scadente e l'assenza di un parco progetti cantierabili (si è visto con scuole, difesa del suolo, periferie). Di recente si è provato a porre rimedio con fondi nuovi o rivitalizzati per finanziare la progettazione e supplire così alla carenza di organico della Pa, soprattutto locali. Il governo gialloverde cambia direzione, ipotizzando piuttosto di creare all'interno della Pa (o in affiancamento) strutture tecniche che il ritorno al Genio civile. Una prima misura è nel Dl Genova che consente al ministero delle Infrastrutture di assumere 77 tecnici. Ma il governo punta anche su Cdp che sta studiando la creazione di task force per offrire un sostegno a 360° (tecnico, finanziario, amministrativo) alle Pa centrali e locali in tutte le fasi dell'investimento. Sulle piccole opere ma anche sulle grandi. Aiuto che punta a ridurre i tempi lunghissimi della burocrazia: secondo i dati della Presidenza del Consiglio oggi servono 15 anni per realizzare una grande opera e 8 anni se ne vanno in "tempi di attraversamento", burocrazia pura per lasciare autorizzazioni e visti o inerzie fra una fase e l'altra.

©giorgiosantilli
RIPRODUZIONE RISERVATA