

Cavilli e burocrazia bloccano 150 miliardi di investimenti

L'INCHIESTA

Nel decreto fiscale spunta un pacchetto di misure per semplificare gli appalti

Ci sono 150 miliardi già stanziati nel bilancio dello Stato o assegnati dai fondi Ue che non si riescono a spendere: a oggi la spesa è a 5 miliardi, il 3%. Da cosa nasce il blocco? Il governo deve trattare con le regioni per ripartire le risorse. La spesa dei fondi Ue è molto indietro. La legge Se-

verino ha ampliato la sfera di responsabilità dei funzionari pubblici in materia di anticorruzione e il nuovo codice degli appalti ha creato incertezze: nella Pa si diffonde lo sciopero della firma che paralizza l'attività. Anche l'instabilità politica ha contribuito: in otto anni varati cinque piani di priorità delle grandi opere. La fotografia nell'inchiesta del Sole 24 Ore. Il governo prova a correre ai ripari con la riforma del codice appalti mentre la Cdp studia task force a 360° per aiutare le amministrazioni.

Giorgio Santilli — alle pagine 3 e 6

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

Lazzardo sulle previsioni di crescita del Def potrà diventare una scommessa vinta 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'1,2% 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 si sono spesi solo 5 miliardi, dice Ance: il 3% delle disponibilità. Ma dove stanno e perché non si spendono i 150 miliardi di già stanziati di cui ha parlato il ministro dell'Economia Tria e ora certificati dall'aggiornamento del Def?

1

DOVE SONO LE RISORSE?

Fondo da 82 miliardi in 15 anni, il freno Regioni

Più della metà dei 150 miliardi arrivano dal «fondone» unico quindicennale per gli investimenti di Palazzo Chigi, creato da Renzi e rifinanziato da Gentiloni. Oggi vale 82.158 milioni (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 intese con le Regioni per decidere a cosa destinare le risorse; 2) la sua operatività è affidata ora a trattative estenuanti con le Regioni sui singoli capi-

oli, come successe alla «legge obiettivo» nel 2000-2001, con forti ritardi applicativi 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 al 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 ordinata di Padoan, non piano straordinario immediato. Il risultato è che dei 2.770 milioni che dovevano essere spesi nel biennio 2017-18 finora sono stati spesi 300 milioni. La risposta del governo gialloverde è accelerare e mettere in 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 testo della legge di bilancio 2018, 6,6 per il contratto di programma Anas e 9,3 per il contratto Fs. L'Ance calcola che a oggi sono stati spesi solo 5,1 miliardi: 300 milioni del fondone di Palazzo Chigi, 2,1 miliardi del contratto Anas, 510 del terremoto, 30 della legge di bilancio 2018. Frenata anche la spesa di Regioni e Comuni:

spesi solo 1,2 miliardi degli enti locali, 700 milioni di fondi Ue, 300 del Fsc. Le cause di blocchi e ritardi per i singoli piani nelle schede in pagina.

2

ANALISI COSTI-BENEFICI

Cinque piani in 8 anni, la politica instabile

Cambiano le maggioranze politiche e cambiano le priorità infrastrutturali. Ogni governo vuole scrivere il suo piano. L'ultimo rapporto sulle «infrastrutture strategiche e prioritarie» realizzato dal Servizio studi della Camera (in collaborazione con Anace e Cresme) ricorda quanto avvenuto dal 2011: la coda finale della faraonica legge obiettivo del centro-destra (317 miliardi di investimenti previsti, realizzati per meno del 15%); poi, un sottopiano di opere di «serie A» per 166 miliardi individuate nel Def 2011; ancora, l'identificazione di «25 opere prioritarie» per 91,6 miliardi ad opera dell'ex ministro Lupi (governo Renzi) con il Def 2015; infine, il piano delle «invarianti» di Graziano Delrio (governo Gentiloni) per 132,3 miliardi. A dispetto della giostra dei piani, negli ultimi 16 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 cosivvia. 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 miliardi. L'attuale ministro, Danilo Toninelli, vuole a sua volta firmare un proprio piano e ha avviato la quinta 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 fermano 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 tra le forze politiche un nucleo di priorità che vada oltre l'ar-

co breve di una legislatura e sia capace di unire anziché dividere.

3

LEGGE SEVERINO

Traffico di influenze e sciopero della firma

La legge Severino ha inasprito la disciplina anticorruzione e ha creato un nuovo reato, il traffico di influenze illecite, destinato ad allargare il perimetro penalmente 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'Anac 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'Anace propongono una disciplina più chiara della responsabilità penale e contabile dei funzionari pubblici.

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 e «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 decise come la riduzione delle 30mila stazioni appaltanti, rimasta inattuata. Comuni e Asl pensano a una soluzione gattopardesca come quella dei consorzi: «contaminare» i soggetti buoni con quelli che hanno difficoltà organizzative e finanziarie non accelera i tempi né migliora 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 delle Pa, soprattutto locali. Il governo gialloverde cambia direzione, ipotizzando piuttosto di creare all'interno della Pa (o in affiancamento) strutture tecniche: 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 rilasciare autorizzazioni e visti o inerzie fra una fase e l'altra.

@giorgiosantilli

© RIPRODUZIONE RISERVATA

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'1,2%

42

MILIARDI DA FSC E FONDI UE

La spesa effettiva dei fondi strutturali europei e quella per i programmi collegati per il Sud restano ai livelli minimi. Resta il nodo di progetti scadenti

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

