

Economia

APPALTI PERCHÉ L'ITALIA È PARALIZZATA

**DA UN LATO L'ESIGENZA DI LIBERARLI PER
STIMOLARE IL PIL. D'ALTRO LATO LA PAURA
DELLA CORRUZIONE CHE LI INFILTRA.
RISULTATO: UN DISASTRO PER IL PAESE**

DI GLORIA RIVA

Din: efficienza. Don: lotta alla corruzione. Din: efficienza. Don: lotta alla corruzione. La sensibilità dell'opinione pubblica oscilla, come un pendolo, tra lo sdegno per l'infiltrazione mafiosa e l'indignazione per la lentezza dei lavori di realizzazione. I politici, a ruota, condizionati dal vento che tira in quel momento - efficienza o lotta alla corruzione - disfano la legge in vigore e ne fanno una nuova. Benvenuti nel mondo degli appalti pubblici italiani, i più lenti d'Europa. Così flemmatici da mandare all'aria una delle più elementari teorie dell'economia, cioè il potere anti-ciclico degli investimenti pubblici. Quando c'è una

crisi, di norma uno Stato inietta più soldi - costruendo strade, ferrovie, ospedali, centri di ricerca, ma anche investendo in servizi alle persone - per dare stimolo anche agli investimenti privati: quel denaro dovrebbe essere una sorta di scintilla iniziale per riaccendere l'economia, così come teorizzava l'economista John Keynes. «I tempi medi di realizzazione di un appalto italiano sono di 4,4 anni, con punte di 16 anni per le opere più grandi. L'assurdità di questa lentezza è che il benefico effetto degli appalti arriva troppo tardi (non prima di tre anni) rispetto all'urgenza di sostenere l'economia in crisi», spiega Andrea Boitani, professore di Macroeconomia all'Università Cattolica di Milano, autore del report Investimenti pubblici e bassa crescita, recentemente pubblicato dal





Prima Pagina

centro studi Arel. Il dossier racconta che nel decennio 2007-2017 nel resto d'Europa i soldi pubblici hanno di fatto compensato il calo del Pil o rafforzato la crescita. In Germania l'iniezione di liquidità nella riqualifica delle infrastrutture e a favore di servizi innovativi è aumentata del 50 per cento, consentendo di far fronte a una riduzione dell'investimento privato di quasi 20 punti percentuali. Nel Regno Unito gli appalti sono cresciuti del 9,5 per cento, e complessivamente il Pil è aumentato del 3,5, controbilanciando il freno a mano tirato dall'industria. Invece in Italia gli investimenti della pubblica amministrazione sono crollati del 27 per cento, meno 13 miliardi di euro, e se il paese ha tenuto - conferma il dossier - è solo perché dal 2013 le aziende private hanno ripreso a pompare denaro

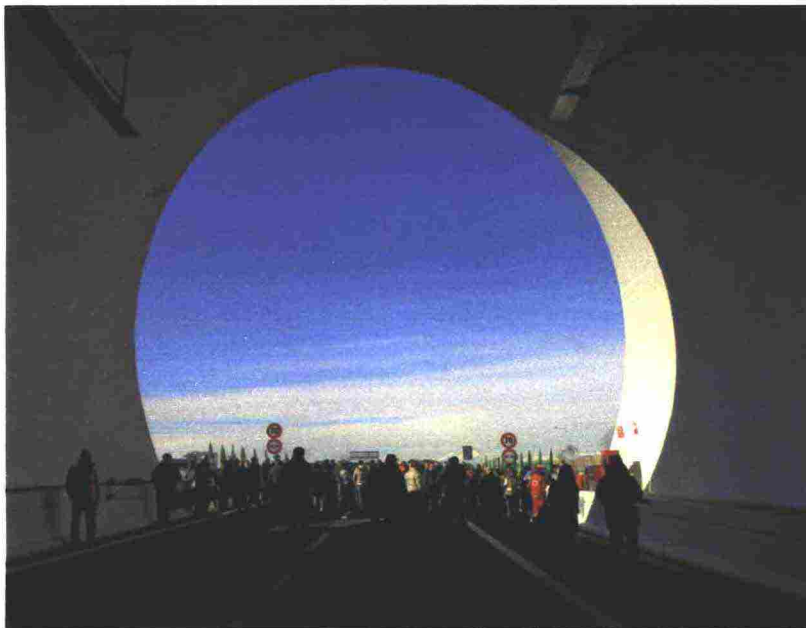
Foto: Emanuele Cremaschi / Getty Images

Genova, il cantiere del nuovo ponte sul torrente Polcevera che sostituirà il ponte Morandi

nelle proprie attività, senza tuttavia poter contare sulla leva degli stimoli pubblici, che sarebbero stati fondamentali per uscire dalla crisi in cui l'Italia continua ad annasparsi. Al contrario, la mancanza di manutenzione e l'arretratezza dei servizi hanno eroso capitale per parecchi miliardi. E oltre al danno, la beffa: «Il declino della spesa per investimenti, spesso stornata su altri fronti, si è verificato nonostante i numerosi annunci di rilancio della spesa per investimenti, con relativi stanziamenti in bilancio, poi svaniti a consuntivo».

Si dirà che la ritirata degli investimenti statali è dovuta alla politica di contenimento dei costi imposta dall'Europa, così come al patto di stabilità che ha strangolato i comuni. Non è proprio così: «Anche quan- →

Economia



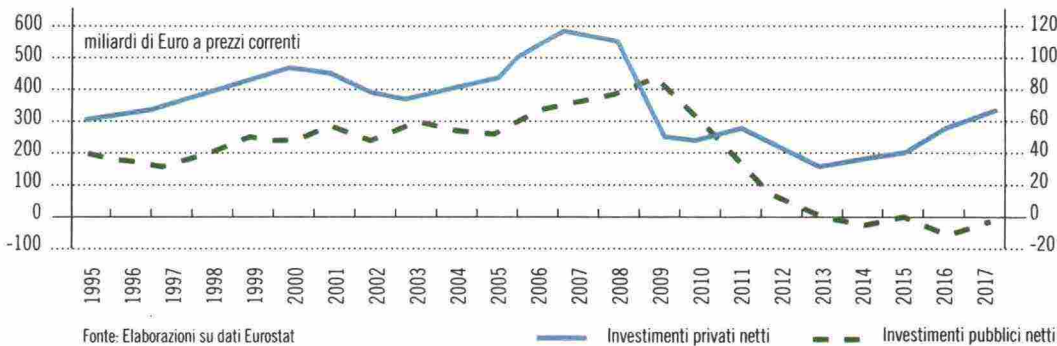
Inaugurazione di una tratta della Pedemontana lombarda (A36) non ancora terminata

→ do il patto di stabilità è stato tolto, dando agli enti locali la possibilità di sfruttare maggiori margini di spesa, non si sono verificati segnali di ripresa», si legge nel dossier. Le cause sono piuttosto da ricercare nelle continue riforme, nell'eccesso di burocrazia, nei ricorsi temerari, nel perenne spostamento di risorse dagli appalti alla copertura di spese correnti o impreviste. Scelte scellerate, se si considera che l'apporto economico dei contratti pubblici rappresenta la componente più importante del Pil in tutti i paesi occidentali: in Italia vale 139 miliardi di euro l'anno, il mercato europeo ammonta a 1.900 miliardi di euro, il 14 per cento del pil dell'eurozona.

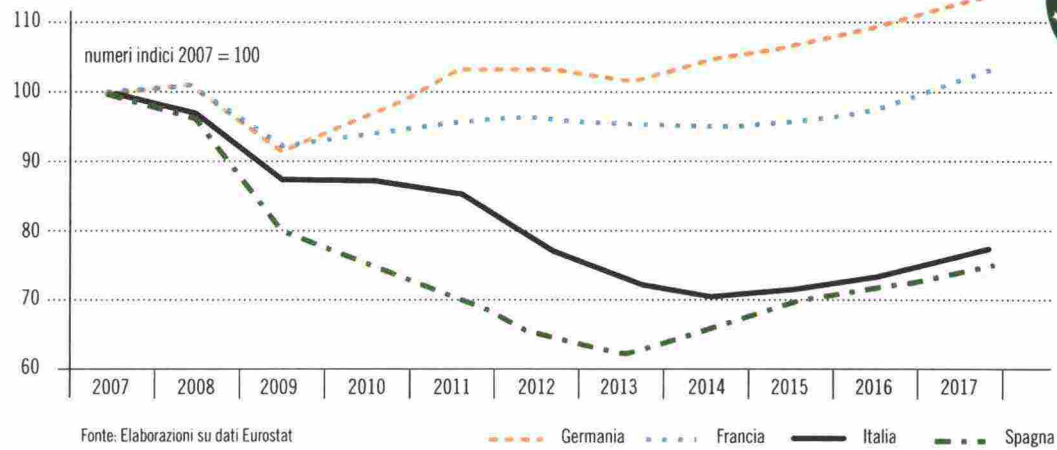
Una materia delicatissima, che viene costantemente riformata - quattro modifiche negli ultimi cinque anni - nel tentativo (mai riuscito) di semplificare i regolamenti. Stefano Zunarelli, docente di diritto dell'Università di Bologna, ha partecipato alla scrittura del codice appalti 2016 e racconta: «L'obiettivo era sfolire il sistema ma non ci siamo →

Prima Pagina

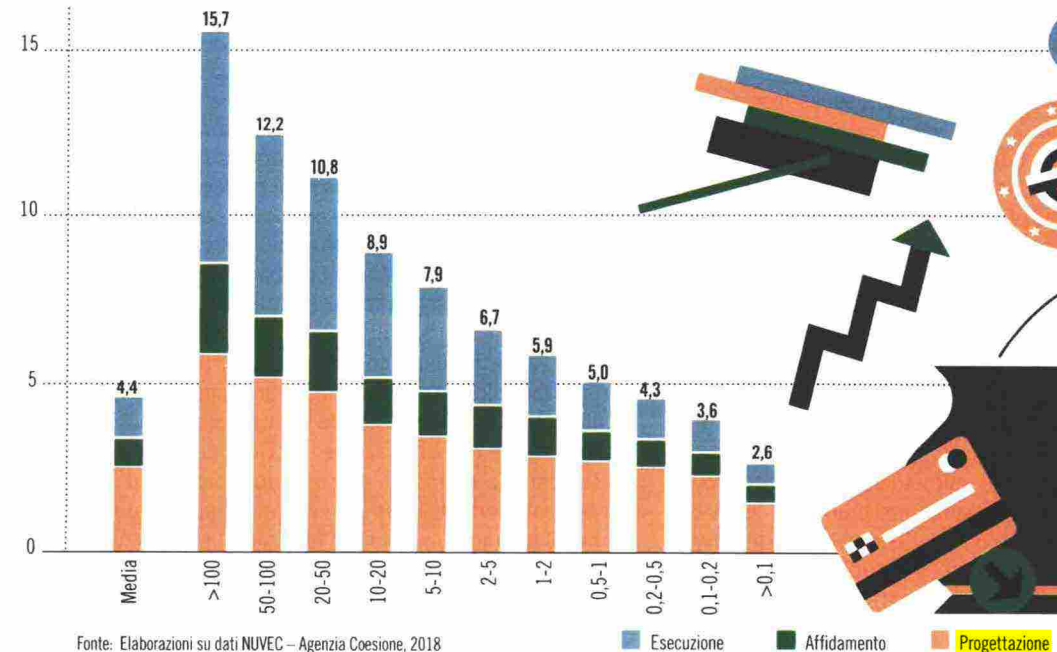
PUBBLICO IN CALO Investimenti privati (scala sx.) e pubblici (scala dx.) netti nei paesi dell'area euro



GERMANIA SUPERSTAR Andamento degli investimenti fissi lordi nell'Ue nel periodo 2007-2017 – valori concatenati 2010



GRANDI OPERE, TEMPI INFINITI Tempi di realizzazione per fasi delle opere pubbliche per classi d'importo



Economia

→ riusciti perché qualsiasi proposta veniva poi vagliata dalla commissione Stato-Regioni che, per non perdere il proprio potere di intervento, ne cambiava l'assetto. L'effetto finale è stata una normativa cavillosa, che ha avuto bisogno di un correttivo nel 2017». Nel 2019 è poi entrato in vigore lo Sblocca Cantieri. A tal proposito Guido Castelli, delegato finanza dell'Anci, l'associazione dei Comuni, ha dichiarato che «rischiano di restare bloccati tutti i bandi pubblici per opere fino a cinque milioni di euro. Lo Sblocca Cantieri è scritto così male che, a causa di un'incerta interpretazione dei Tar, occorre attendere la decodifica del Consiglio di Stato. Ma l'interpretazione non arriverà prima di giugno». Ed entro fine gennaio il nuovo regolamento degli appalti: «Sarà un'ulteriore esplosione di regole. Gli amministratori pubblici (e le aziende) non riescono a lavorare in una situazione in cui il legislatore cambia ogni poco le carte in tavola», afferma Francesco Decarolis, professore di Economia alla Bocconi di Milano.

«Dopo Tangentopoli l'attenzione del legislatore si è concentrata su chi realizza l'opera



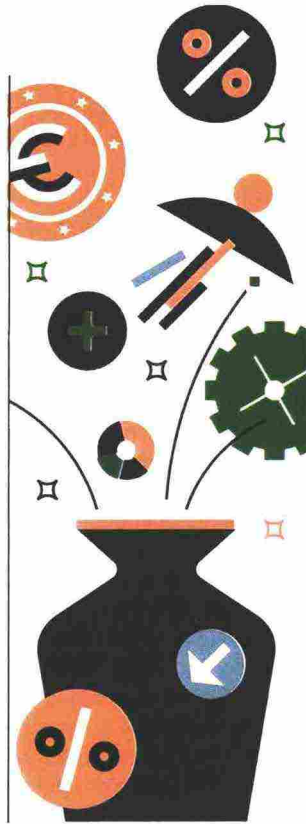
per evitare corruzione e infiltrazioni mafiose. Giustissimo, però, passa sempre in secondo piano la fase di esecuzione: se si usano materiali inadeguati non importa a nessuno ed è drammatico», commenta Aldo Travi, luminare nel settore della giurisprudenza amministrativa, che continua: «Sono scomparsi i grandi apparati tecnici che in passato assistevano gli uffici amministrativi, vigilando sulla qualità delle opere. Oggi si affida a consulenti esterni il collaudo di tutto. E questo è un problema, perché se già l'appalto o la concessione sono affidati a un privato, bisogna che almeno la vigilanza sia svolta dal pubblico. Altrimenti continueremo a fare i conti con vicende di cronaca relative al cattivo stato di salute delle infrastrutture. Sono fenomeni figli dello svuotamento degli uffici tecnici pubblici, rimasti privi di personale competente. Siamo arrivati all'assurdo per cui in alcune città della Lombardia si esternalizzano a privati le redazioni dei bandi d'appalto, perché non c'è personale in grado di farlo. Così il rischio corruttivo è ancora più forte».

Il codice appalti del 2016 aveva creato centrali di committenza per accentrare le proce-

Prima Pagina

dure d'appalto così da ridurre le attuali 35 mila stazioni appaltanti a poche decine. Ma questa norma non è mai stata attuata. Viene da chiedersi, dato che gli appalti sono la più grande spartizione di denaro pubblico, se le amministrazioni non abbiano voluto garantirsi maggiore libertà per decidere verso quali imprese indirizzare le proprie risorse. Soprattutto ora che lo Sblocca Cantieri ha alleggerito le norme sui piccoli appalti, estendendo le possibilità di affidamento diretto e ampliando il ricorso al massimo ribasso, senza però affrontare il problema della lentezza nella realizzazione delle grandi opere. Eppure la conduzione di una gara d'appalto è spesso troppo complessa per i piccoli comuni: i responsabili degli uffici tecnici hanno chiesto la consulenza dell'Anac in oltre tremila casi, perché non sapevano come interpretare le norme.

In Italia si crede di risolvere il problema creando nuove norme, senza dare spazio alla formazione di un'esperienza amministrativa, che richiede ovviamente una certa stabilità delle norme. Questa situazione è ancora più grave, perché l'Europa, dalla quale dipen-



dono finanziamenti in settori decisivi, viaggia a tutt'altra velocità. Alla rapidità dei bandi e dei finanziamenti da intercettare: «Ogni anno il Paese perde miliardi di fondi comunitari per la lentezza delle procedure. Spesso la causa sono amministratori e funzionari che non si vogliono prendere la responsabilità di avanzare progetti, assumere decisioni, dare corso a interventi. È richiesta una capacità di direzione amministrativa, mentre da noi tutto diventa ragione di competizione politica. Nei confronti di questa paralisi decisionale, le reazioni sono inadeguate. Non sono al corrente di azioni di responsabilità nei confronti di chi - Consigli, giunte, uffici, dirigenti - non si sia impegnato per utilizzare i fondi comunitari. Eppure lasciarli sfumare significa perdere migliaia di posti di lavoro», aggiunge Travi. Correggere le norme non è sufficiente per rimettere ordine nel sistema. Va cambiata la mentalità dell'amministrazione pubblica. Servono tecnici qualificati, serve maggiore responsabilità, ma prima di tutto serve rimettere la questione all'ordine del giorno e, come dice il giurista, «all'attenzione di una politica con la P maiuscola». ■