

LE INFRASTRUTTURE

Un'amministrazione centrale indebolita senza tecnici e idee progettuali si affida a contratti con esterni
Nel sistema, col tempo, è divenuta dominante la preoccupazione di prevenire i fenomeni corruttivi
Il risultato è un groviglio di contraddizioni che non consente l'utilizzo dei fondi. E le aziende vanno all'estero

di **Sabino Cassese****LAVORI E VIZI PUBBLICI
LO STATO NON SA SPENDERE**

La politica dei lavori pubblici è in un groviglio di contraddizioni dalle quali bisogna uscire al più presto.

Prima e più evidente contraddizione: quando si fanno tagli di spesa, si riducono gli investimenti perché la spesa corrente serve a pagare gli stipendi, e gli stipendi

non si toccano. Usciamo da un decennio di vacche magre. Quindi, le spese di investimento sono state tagliate da una decina d'anni.

La situazione, però, è compensata dalle leggi di Stabilità del 2016 e del 2017, che hanno rifinanziato sia il Fondo investimenti sia il Fondo sviluppo e coesione, con risorse prevalentemente dell'Unione Europea.

Tuttavia, nonostante queste risorse, secondo il direttore generale dell'Assonime, Stefano Micossi, tra il 2007 e il 2016 il settore delle costruzioni ha subito una contrazione di circa il 37 per cento.

Vi sono inoltre altri dati preoccupanti: il livello di dotazione media di infrastrutture dell'Italia risulta di cinque punti inferiore alla media dei cinque Paesi più evoluti d'Europa. I pagamenti per infrastrutture, dal 2004, si sono dimezzati. Secondo l'Istat, gli investimenti pubblici realizzati nell'ultimo anno sono diminuiti del cinque per cento. Nell'ultimo decennio, i contratti per lavori sono diminuiti, mentre i contratti per forniture e servizi sono aumentati. E tutto ciò nonostante che il contenzioso diminuisca perché c'è un progressivo e costante smaltimento dei ricorsi arretrati e anche un minor numero di ricorsi.

Dall'altro lato della medaglia, dal 2004 al 2016 il fatturato estero delle 43 maggiori imprese italiane di costruzione si è quintuplicato e nel 2016 ha continuato ad aumentare. Il fatturato estero dei quattro principali gruppi di costruzione italiani è nettamente superiore al fatturato estero delle imprese di altri Paesi con analoghe cifre di affari.

Quali conclusioni possono trarsi da questi dati? Che le risorse ci sono, ma lo Stato non sa spenderle. Che il blocco dei pagamenti non deriva dal contenzioso, ma dall'amministrazione stessa. Che questa situazione difficile spinge le imprese italiane a cercare lavoro all'estero.

Perché non si eseguono opere pubbliche, nonostante le carenze infrastrutturali e la disponibilità di risorse? Le cause sono due: in primo luogo la debolezza delle strutture amministrative statali; in secondo luogo l'errato disegno delle procedure, dominate dalla preoccupazione dei controlli, piuttosto che dalla esigenza di realizzare gli obiettivi pubblici.

L'amministrazione

L'amministrazione italiana dei lavori pubblici è stata progressivamente impoverita. Già nella prima parte del Novecento si lamentava l'assenza di tecnici. Nella seconda metà dello scorso secolo, con la istituzione delle regioni, è stato soppresso il corpo nazionale del genio civile. Queste debolezze strutturali hanno prodotto la formazione dei residui passivi, cioè delle somme stanziare ed impegnate, ma non spese dall'amministrazione. Questa, anche per le idee progettuali, deve ricorrere all'esterno, quindi affidandosi alla qualità di soggetti esterni. I contratti sono diventati sempre più importanti, perché l'amministrazione non fa, ma fa fare (the «Deal-making State», come dicono gli americani).

La seconda ragione dipende da una inversione di ruoli tra fini e mezzi. Le dotazioni infrastrutturali servono al Paese per finalità molto importanti. Ad esempio, la rete ferroviaria, nel primo cinquantennio di storia unitaria, servì per unire il Sud al Nord. Negli anni 20 del secolo scorso, poi, la disciplina dei contratti della pubblica amministrazione fu disposta dalla legge di contabilità di Stato per lo scopo evidente di realizzare risparmi. Più tardi, negli anni 90, si volle assicurare maggiore concorrenza, anche per ottenere ulteriori risparmi e per evitare la formazione di monopoli.

Si è aggiunta ora la prevenzione della corruzione, che ha straripato, diventando dominante. Il presidente dell'Anac ha dichiarato il 31 agosto 2018: «C'è ancora chi non sa che l'Anac per legge si occupa di vigilanza sulla regolarità degli appalti a pre-

scindere dal verificarsi di fatti corruttivi». In un codice di 220 articoli, l'Anac è menzionata più di cento volte.

Anac mangiatutto

L'Autorità nazionale anticorruzione si interessa di troppe materie (anticorruzione, trasparenza, contratti pubblici, incompatibilità e conflitti di interessi, spesa sanitaria, codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e sfida la separazione dei poteri perché ha compiti normativi, amministrativi, di soluzione di conflitti e sanzionatori. Nella sola materia dei contratti, l'Autorità è regolatore di secondo grado, controllore, gestore di albi e di banche dati, organo di vertice del sistema di qualificazioni, organo di gestione o supporto delle attività arbitrali, organo quasi giurisdizionale, organo sanzionatorio e svolge molte altre funzioni. Il presidente del Consiglio di Stato ha notato che essa è diventata «strumento amministrativo di regolazione del sistema dei contratti pubblici». Altri ha osservato che la disciplina dei contratti pubblici, regolata dall'angolo visuale della corruzione, fa perdere di vista gli altri obiettivi della disciplina e che per contrastare la corruzione si è rinunciato all'efficienza. Il difetto dell'attuale disciplina dei lavori pubblici è, quindi, quello di essere improntato a un'esigenza di prevenzione della corruzione, ispirata all'idea del sospetto nei confronti di tutti gli ope-

ratori.

Stefano Micossi ha notato che il codice dei contratti ha «rallentato la ripresa del mercato dei lavori pubblici», come osservato anche da alcuni intervenienti alla consultazione pubblica avviata dal governo sul codice dei contratti.

In conclusione, si può ripetere oggi quello che ha scritto Romano Prodi il 29 luglio 2018 sul «Messaggero»: da anni si sente ripetere che il ritardo nell'esecuzione delle infrastrutture è uno dei maggiori freni alla crescita del nostro Paese. Da anni però i ritardi aumentano e gli investimenti in infrastrutture diminuiscono. A livello statale siamo ormai a meno di 20 miliardi di euro all'anno e, a livello locale, gli investimenti sono la metà del pur scarso peso che avevano raggiunto prima della crisi. Vi sono opere pubbliche ferme ovunque. Basta mettere in rilievo un solo dato: la durata media della realizzazione

di un'opera pubblica di maggiori dimensioni è arrivata a 15,7 anni, con un'inesorabile tendenza alla crescita lungo gli ultimi tre decenni. La mancanza di infrastrutture sta pregiudicando il futuro della nostra economia.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



● Il Codice

Su «L'Economia» del 10 settembre l'analisi sul sistema delle grandi opere e il Codice degli appalti

37

per cento

il calo del settore delle costruzioni in Italia tra il 2007 e il 2016 secondo Assonime

5

punti

la distanza tra la dotazione infrastrutturale italiana e i cinque Paesi più avanzati in Europa

Le risorse ci sono. Il blocco dei pagamenti non deriva dal contenzioso, ma dalla macchina amministrativa

L'Autorità nazionale anticorruzione si interessa di troppe materie e sfida la separazione dei poteri