


# LA RAGNATELA DELLE LEGGI PERCHÉ L'ITALIA NON RIESCE A SPENDERE I SUOI SOLDI

Troppi centri di coordinamento,  
nessuna decisione concreta  
Così sono falliti i tentativi  
di rilanciare le grandi opere  
Ma non possiamo permettercelo

di **Ferruccio de Bortoli**,  
**Antonella Baccaro** e **Dario Di Vico**  
Con articoli di **Daniele Manca**,  
**Mauro Marè** e **Andrea Sironi** 2, 6, 20, 21





# BUROCRAZIA TANTE TESTE ZERO DECISIONI

**S**e c'è chi decide, un investimento si fa. Bene e in fretta. Genova insegna. Se la priorità, invece, è difendere un ruolo, giustificare una prerogativa, conservare un briciolo di potere in una lunga catena nella quale la procedura prevale sul risultato, tutto si ferma. Il timore dei funzionari di incorrere in un danno erariale e commettere abuso d'ufficio rende poi la paralisi più incentivante di qualsiasi esito. Secondo l'Agenzia per la coesione territoriale, il 54 per cento dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica sono da considerarsi «tempi di attraversamento». Definizione deliziosa, quasi metafisica. Sono adempimenti burocratici. Meglio: tempi morti.

Le ultime leggi di Bilancio hanno stanziato 39 miliardi per opere pubbliche in enti locali, ma il mostro delle procedure non ha selezionato ancora un progetto. La moltiplicazione dei centri decisionali è tra le cause di fallimento degli ultimi tentati rilanci degli investimenti di Stato. Possiamo permettercelo ancora?

di **Ferruccio de Bortoli**



**54%****Il «tempo di attraversamento»**

Secondo l'Agenzia per la coesione territoriale, oltre la metà dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica sono in pratica tempi morti

ne di una moltiplicazione dei centri decisionali.

Sono state create diverse entità: Strategia Italia, Investitalia e Dipe (Dipartimento programmazione economica) presso la Presidenza del Consiglio; Italia infrastrutture del relativo ministero. Unità che si sono aggiunte ai compiti affidati a Cassa depositi e prestiti (Cdp) e Invitalia. Con la legge di Bilancio del 2019 si decise poi di costituire la Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici. La task force, coordinata da Vittorio Colao, ha proposto a sua volta una nuova centrale di coordinamento.

L'insieme forma — a giudizio di Gabriele Buia, presidente dell'Ance — una sorta di mostro a più teste. Un'inquietante figura mitologica. Imponente ma statica.

**Troppe strutture**

La sovrapposizione di ruoli e responsabilità determina incomprensioni, ritardi e incertezze. La Struttura centrale di progettazione, istituita lo scorso anno, avrebbe dovuto impiegare circa 300 persone, il 70 per cento delle quali con qualifica tecnica, e agire come guida unica degli investimenti pubblici. La legge di Bilancio di quest'anno ha però ridotto il finanziamento da 100 a 5 milioni. E, pur restando sulla carta finanziata per il 2021 e 2022, si può dire che sia stata sostanzialmente abrogata.

Era del tutto inutile allora? «La progettazione — spiega Andrea Mascolini, direttore generale dell'Oice, l'associazione che riunisce le società di ingegneria — è una parte essenziale della catena realizzativa di un'opera pubblica, ma non l'unica. Non si tratta, a nostro giudizio, di avere in casa, negli enti pubblici e nelle amministrazioni locali, come accadeva una volta, le professionalità necessarie. Il genio civile purtroppo non c'è più. Dal 2016 c'è l'obbligo di affidare i lavori solo sulla base di un progetto esecutivo ed è venuto meno anche quel 2 per cento riconosciuto ai tecnici della pubblica amministrazione, all'origine anche di troppe varianti. I provveditori alle opere pubbliche però funzionano abbastanza bene. Poi, in molti casi, c'è soltanto un geometra, magari anziano. Si tenga soltanto conto che, da gennaio 2020, tutti i progetti sopra i 20 milioni di importo devono essere realizzati con la tecnologia Bim (Building information modeling), ancora in parte sconosciuta a diversi funzionari dei piccoli enti. La chiave è nel project management, nella capacità di gestire processi complessi e non nella pretesa di fare il tutto il più possibile in casa».

Il mercato degli affidamenti delle opere pubbli-

Non si lavora all'opera bensì alla sua eternità legale. Un'altra seria difficoltà riguarda la capacità progettuale degli enti locali, fortemente indebolita da quando si decise di smantellare il genio civile. E dall'impovertimento dovuto anche allo scarso ricambio e alla perdita di professionalità degli uffici tecnici in molti comuni e amministrazioni periferiche.

L'assenza di una governance unitaria è all'origine — nota l'Ance, l'Associazione nazionale dei costruttori — del fallimento, dal 2015 ad oggi, di tutti i tentativi di rilanciare gli investimenti pubblici nel nostro Paese. Non solo, negli ultimi anni, si è andati, pur con tutte le buone intenzioni, nella direzio-

ILLUSTRAZIONE DI PAOLA PARRA

**8.500****Stazioni appaltanti**

Le ha contate l'Anac, l'autorità nazionale per la lotta alla corruzione.

Alcune di loro prevedono 32 passaggi per ogni opera

**164****Gare bloccate dal Covid**

Si potrebbe recuperare in fretta, a patto che non accada come in passato: quattro anni dal progetto all'inizio dei lavori

**In maggio il mercato degli affidamenti si è ripreso: 294 bandi con un +18% sullo stesso mese del 2019. Bisogna approfittarne**

**Ance**

Gabriele Buia,  
presidente  
dell'associazione  
nazionale dei costruttori



che — e questa è veramente una buona notizia — si è ripreso in maggio. Secondo gli ultimi dati dell'Osservatorio Oice, sono stati pubblicati 294 bandi di gare per 164,4 milioni, con una crescita, rispetto allo stesso mese dell'anno scorso, del 18,1 per cento in numero e del 200,2 per cento in valore. La pandemia ha bloccato in tre mesi 164 gare. Il ritardo medio è di 45,6 giorni. Si può recuperare in fretta, a patto che non accada più come in passato che trascorrono quattro anni dalla concezione di un progetto all'inizio dei lavori. Le stazioni appaltanti sono ancora troppe: 8 mila e 500 secondo l'Anac, l'Autorità nazionale contro la corruzione. Il governo Renzi le voleva ridurre, giustamente, a 35 centrali. In alcune stazioni appaltanti si possono contare anche 32 passaggi amministrativi tra l'approvazione di un progetto e l'ultimazione del cantiere.

Cassa depositi e prestiti ha creato un proprio ramo di attività con l'intento di aiutare gli enti e le amministrazioni locali a sviluppare le infrastrutture, soprattutto sul versante delle scuole, degli ospedali, dei trasporti e della manutenzione delle strade, specialmente al Sud. I progetti attualmente attivi interessano 260 opere per 5 miliardi. Gli interventi più importanti hanno riguardato finora due linee di bus rapidi a Taranto, un po' di scuole a Gela e la realizzazione del nuovo centro direzionale regionale della Sicilia (davvero il più urgente?).

**Il cammino**

Il cammino, come si vede, è lungo. I soldi ci sono, i progetti non sempre. «Con le ultime quattro leggi di Bilancio — nota l'Ance — sono stati stanziati quasi 39 miliardi per opere pubbliche in comuni ed enti locali, suddivisi in undici programmi di spesa per i quali si fatica a trovare chiare responsabilità nell'esecuzione». Stato di avanzamento: zero. Non c'è stata nemmeno la selezione dei progetti. Si cominci da lì.

Agli Stati generali si è parlato, giustamente, del rilancio degli investimenti pubblici, non solo nelle infrastrutture fisiche ma anche e soprattutto in quelle immateriali. Il punto è sempre quello: chi decide, chi si prende la responsabilità della realizzazione nei tempi previsti. Il cantiere in Italia quando si apre, se si apre, spesso lo rimane troppo a lungo. La responsabilità per i ritardi è sempre di qualcun altro. E l'anagrafe delle opere incompiute — che esiste davvero al ministero delle Infrastrutture — è sterminata.

© RIPRODUZIONE RISERVATA