

I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto

Carlo Lancia*

Una delle affermazioni più diffuse, e quasi banale, a vari livelli è relativa al fatto che gli investimenti pubblici siano motore fondamentale dello sviluppo, ovvero nel caso italiano della ripresa; mai come in questi giorni di congelamento dell'economia a livello mondiale, questa indicazione sembra fondata soprattutto per un'economia come quella italiana. Parlare di investimenti significa in gran parte parlare di infrastrutture di trasporto o sociali e, quindi edilizia, settore che contribuisce al PIL per l'8% e che vive in Italia una crisi ormai decennale, presentando comunque uno dei moltiplicatori più elevati a livello di ricadute occupazionali e di acquisti per altri settori.

Ebbene, a differenza di altri paesi, l'Italia in questi ultimi anni non ha investito per nuove infrastrutture. Un dato per tutti: 21,6 miliardi per nuove infrastrutture nel 2008, 20,3 miliardi nel 2019 con "punte" negative di 12 miliardi nel 2012 (fonte Ance osservatorio congiunturale 2020). Per il 2020 Ance stimava, prima dell'emergenza Covid, un calo di 860 milioni del fondo investimenti cui si aggiungono de-finanziamenti per Anas e Ferrovie; è auspicabile che vista la situazione attuale e soprattutto le previsioni sul futuro dell'economia italiana questa tendenza possa mutare radicalmente direzione.

In questo quadro merita un approfondimento il ruolo di quello che potremmo definire "tessuto locale di stazioni appaltanti", ovvero comuni e società operanti nel settore dei servizi pubblici locali; Nel 2019 (fonte Ance: "I bandi di gara per lavori pubblici in Italia gennaio 2020") i comuni italiani hanno pubblicato 11.243 gare per 5,2 miliardi di euro con un incremento del 10% rispetto al 2018; a questo dato va aggiunto quello dei consorzi o unioni di comuni, 866 bandi per 496 milioni, e soprattutto i 1.496 bandi delle società operanti nei servizi pubblici locali per 3 miliardi e 379 milioni di importo, valori entrambi in crescita rispetto all'anno precedente, 7,6% in numero e 15,2% in valore. Il sistema delle aziende dei servizi pubblici locali si dimostra quindi nel suo insieme uno dei più importanti investitori del paese in considerazione non solo degli importi assoluti ma guardando all'importo medio dell'appalto pari a 2,25 milioni, valore che testimonia una rilevante capacità tecnica ed operativa di investimento tanto più apprezzabile in un contesto normativo che, come vedremo più avanti, non agevola gli operatori.

Torniamo al dato dei comuni per i quali il biennio 2017-2019 ha rappresentato un punto di svolta per la spesa in conto capitale. Infatti, la spesa in conto capitale è stata in calo dal 2008 al 2014 e il momentaneo "rimbalzo" del 2015 è stato, di nuovo, seguito da altri due anni negativi. Se poniamo pari a 100 il valore della spesa in conto capitale del 2008, il minimo del 2017 si posiziona poco sotto i 50 punti, andamento che appunto trova a partire dal 2017 una inversione di tendenza; per completezza informativa nello stesso periodo dal 2008 al 2019 la

spesa corrente dei comuni ha registrato un incremento del 13% concentrato comunque nell'intervallo 2008-2013.

A livello territoriale l'analisi evidenzia, per il 2019, le ben note divergenze con incrementi della spesa in conto capitale del 20% nel centro nord e del 4% nel sud.

La sintesi di tutte le analisi è che il sistema degli enti locali stia riprendendo un ruolo centrale di investitore, ruolo ancor più significativo alla luce del fatto che, per motivazioni oggettive, ci troviamo in presenza di stazioni appaltanti che intervengono su fasce medio piccole del mercato, ovvero quelle che sicuramente coinvolgono il tessuto di imprese presenti sul territorio. Si tratta di imprese generalmente strutturate con propria manodopera ed attrezzatura a differenza delle molte "scatole vuote" che alterano il mercato. L'analisi dei dati dei bandi di gara evidenzia come nel 2019 sia a livello nazionale che regionale siano proprio le fasce intermedie di importo, quelle da 150.000 euro a 5 milioni, a crescere (+16% medio in Toscana in termini di numero nel 2019). Al contrario, sia a livello nazionale che regionale si registrano segnali di sofferenza per le fasce alte di importo.

In queste settimane di crisi dell'economia italiana e mondiale è evidente che debba essere salvaguardata, ora più che mai, la capacità di investimento degli enti locali e parallelamente la loro capacità di spendere velocemente le risorse disponibili.

Al di là delle cifre cerchiamo di capire quali siano le difficoltà del mercato e dei suoi operatori. Se possono dirsi allentati, almeno fino all'esplosione dell'emergenza Covid, i vincoli finanziari che fino al 2017 hanno ostacolato e limitato gli investimenti degli enti locali (e di riflesso i pagamenti alle imprese), non sembra trovare soluzione il vincolo burocratico amministrativo che pesa sulle amministrazioni in genere e su quelle locali in particolare; sono ormai acclarati e condivisi da tutti i tempi delle procedure amministrative preliminari e conseguenti all'avvio di una gara di lavori. Un recente studio promosso da Ance e sviluppato dalla Fondazione Promo P.A. e dall'Università di Tor Vergata dal titolo "Investimenti Pubblici e Burocrazia: cause, costi sociali e proposte" indica in 276 giorni il valore medio intercorrente tra consegna del progetto e data di inizio lavori con una punta intorno ai 470 giorni per importi superiori a 5 milioni. A questi termini vanno aggiunti, a monte, quelli necessari all'espletamento delle procedure di assegnazione della progettazione pari a 254 giorni in media; rispetto alla durata della progettazione dove si inizia ad impattare con le procedure di autorizzazione, il tempo si dilata da un minimo di 163 giorni per le opere minori fino a 1.677 giorni stimati per opere oltre i 50 milioni. Va specificato che i tempi non sono certo imputabili a "pigrizia" dei professionisti o delle amministrazioni se pensiamo che, secondo una stima di Anas, per alcune tipologie di opere si contano 36 passaggi autorizzativi suddivisi su almeno 8 soggetti diversi. Se passiamo

poi alla fase successiva, ovvero alla assegnazione vera e propria, non sono mai meno di 10 le amministrazioni a vario titolo coinvolte nella verifica documentale dei requisiti amministrativi delle imprese. Su questo specifico punto la Regione Toscana aveva cercato di introdurre degli elementi di semplificazione e, quindi di velocizzazione del procedimento, ma questa possibilità è stata vanificata da una recente sentenza della Corte Costituzionale attivata da una impugnativa governativa del 2018.

Va comunque segnalato che i valori sopra riportati in termini di giorni necessari per la procedura di gara sono valori medi che vedono spesso profonde divisioni tra le regioni con valori della Toscana nel suo insieme al di sotto della media, pur con possibili margini di miglioramento.

Ance ha presentato già in sede di esame del c.d. correttivo al codice appalti e successivo Decreto Legge c.d. “sblocca cantieri” del giugno 2019 una serie di proposte sui punti critici della procedura, tra cui quella di misure per il superamento del c.d. “sciopero della firma” ovvero la giusta e condivisibile preoccupazione e difficoltà dei pubblici funzionari a prendere decisioni operative in un quadro normativo complesso, debordante

e contraddittorio. Più recentemente nel dibattito sull'emergenza Covid, Ance ha presentato una ulteriore serie di proposte di accelerazione, così come la Conferenza delle Regioni ed Anci; purtroppo nessuna risposta sembra venire al momento dal Governo. Una delle soluzioni che periodicamente si affaccia sul palcoscenico politico rispetto al tema della necessità di accelerare opere e cantieri è quella della figura del Commissario, ipotesi che si affaccia proprio in queste ore di drammatica crisi. Premesso che lo strumento commissariale deve costituire una assoluta eccezione legata a momenti straordinari ed imprevedibili, e non il pretesto per evitare profonde e radicali modifiche normative, sul punto la posizione di Ance è netta. La figura del Commissario deve essere utilizzata solo nella fase di progettazione ed autorizzazione dell'opera e non può in alcun modo costituire un alibi per un superamento delle regole di assegnazione dell'opera e quindi di superamento del mercato.

** Direttore Ance Toscana*