

La ripresa RECOVERY IL PERICOLO DEL CAOS APPALTI

Giorgio La Malfa

Uno studio della Fondazione Astrid, redatto da un gruppo di esperti con una vasta esperienza sul tema degli appalti pubblici commissionato e reso noto ieri, individua e denuncia due punti deboli nel PNRR, il piano italiano di utilizzo dei fondi del Next Gene-

ration EU presentato a Bruxelles dal Governo Draghi.

Il primo di essi è il numero eccessivo di stazioni appaltanti coinvolte nel piano. Per Astrid, i progetti che costituiscono il Piano fanno capo a troppe amministrazioni pubbliche, centrali o periferiche.

RECOVERY, IL PERICOLO DEL CAOS APPALTI

Ciascuna ha le proprie regole, le proprie carenze organizzative, i propri ritardi che rischiano di allungare i tempi di realizzazione dei programmi che a loro volta condizionano le successive tranche dei finanziamenti europei. L'altro problema, strettamente collegato al primo, è che, per coordinare un progetto così frastagliato, servirebbe una forte cabina di regia centrale che ancora non è stata definita. Evidentemente il problema nasce dal fatto che molti degli enti cui fanno capo le stazioni appaltanti non hanno alcuna voglia di essere sottoposti al controllo di una cabina di regia. Le osservazioni del Rapporto Astrid appaiono pertinenti e segnalano rischi effettivi. Va però detto essi non sono la conseguenza di scelte dell'attuale governo, ma del modo in cui la questione del piano italiano è stata impostata dal governo precedente fra la primavera del 2020 quando la Commissione Europea ha reso noto il progetto del Next generation EU e l'inizio del 2021 quando il governo Conte ha presentato la propria versione del piano e la ha lasciata in eredità al Governo Draghi.

Come il Mattino ha scritto molte volte negli scorsi mesi, una volta che l'Europa aveva deciso di finanziare dei grandi piani nazionali di investimenti, si poneva per l'Italia una questione preliminare dalla quale dipendeva il modo di formulare il proprio piano nazionale e di organizzarne l'esecuzione. I modelli possibili erano due, molto diversi fra loro. Si poteva scegliere di istituire un ente provvisorio della durata del Next Generation EU al quale affidare la preparazione dei progetti da includere nel piano italiano e la loro realizzazione con procedure di appalto semplificate e rapide. Era il modello sperimentato con successo in Italia negli anni '50 da Alcide De Gasperi per l'impiego dei fondi della Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo con l'istituzione della Cassa per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno e riprodotto più di recente con l'istituzione di un Commissario per la ricostruzione del Ponte Morandi a Genova dopo la tragedia del 2018. A sostegno di questa impostazione, che aveva dei precedenti molto positivi, ho scritto una quantità di articoli fra cui cito i seguenti apparsi sul Mattino negli scorsi mesi: Il modello Cassa del Mezzogiorno (il Mattino 29 luglio 2020); Una centrale di spesa per non sprecare i fondi (Il Mattino 14 agosto 2020); Recovery, come evitare il flop (Il Mattino

2 ottobre 2020). In ciascuno di questi articoli sottolineavo il rischio di disperdere le risorse fra troppe stazioni appaltanti. Non si può dire quindi che il problema che oggi segnala Astrid non fosse stato individuato tempestivamente.

La strada alternativa all'individuazione di un unico centro propulsore e realizzatore del piano era l'utilizzazione delle amministrazioni ordinarie, centrali e periferiche. Per procedere su questa strada il Governo poteva chiedere alle amministrazioni pubbliche di proporre dei progetti rientranti nelle linee di orientamento generale indicate dalla Commissione Europea, metterli a confronto fra loro dal punto di vista della loro efficacia e affidarne a queste stesse "stazioni appaltanti", numerosissime e diverse, la esecuzione sotto il controllo di una cabina centrale di regia.

Questa seconda strada era secondo noi irta di difficoltà a cominciare dal fatto che la cabina di regia avrebbe avuto grandi difficoltà a controllare e coordinare una molteplicità di enti diversi, alcuni facenti capo direttamente al governo, altri, invece, espressione di autonomie regionali o locali che avrebbero potuto resistere al coordinamento invocando il fatto di essere espressione di una investitura democratica.

Questa seconda però è stata la strada scelta dal governo Conte fin dalla scorsa estate e perseguita nei mesi successivi senza però riuscire neppure a delimitare la cabina di regia che avrebbe dovuto assicurare l'efficienza delle stazioni appaltanti nella realizzazione dei loro progetti. Era emerso da subito, fra gli altri, il problema che le norme di semplificazione necessarie per assicurare la tempestività della realizzazione dei progetti di investimento non potevano che essere molto complesse dovendo applicarsi non un a o poche stazioni appaltanti, ma a decine o forse centinaia di esse ciascuna caratterizzata da proprie procedure



amministrative e quindi da potenziali complicazioni e lungaggini.

Non a difesa della strada scelta dal Governo Conte, che si è dimostrata sbagliata, va detto però che nessuna delle forze parlamentari di maggioranza o di opposizione ha mostrato interesse o sensibilità verso l'esplorazione della strada alternativa che avrebbe potuto essere seguita. Forse se il rapporto Astrid fosse stato reso noto nello scorso autunno, il governo avrebbe potuto essere indotto a riconsiderare le sue scelte.

Quando, in febbraio, si è giunti alla formazione del nuovo Governo, il Presidente del Consiglio si è trovato di fronte a una situazione largamente compromessa dalle decisioni prese dal suo predecessore ed a una scelta molto difficile fra impostare ex novo il piano italiano partendo dalla definizione della cabina di regia e affidando la preparazione dei progetti e poi la loro realizzazione a un unico ente appaltante o a un numero molto ristretto di enti appaltanti. Ma in questo caso ovviamente il governo non avrebbe potuto rispettare la data della fine di aprile fissata dalla Commissione Europea per la presentazione dei piani nazionali.

Oppure, in alternativa, avrebbe potuto mettere le mani nelle carte ricevute cercando di dare loro un senso sia dal punto di vista dei singoli progetti, sia del loro inquadramento in un più complesso programma di riforme che l'Europa ci sollecitava, sia infine dal punto di vista del loro coordinamento e della loro esecuzione. Il governo Draghi ha scelto questa seconda strada, valutando evidentemente che il ritardo nella presentazione del Piano a Bruxelles avrebbe avuto dei riflessi negativi maggiori di quelli di presentare un piano carente dal punto di vista della sua realizzabilità nei tempi previsti dall'Europa. Oggi il governo si trova a dover proporre dei decreti di semplificazione che sono molto difficili perché le stazioni appaltanti sono, come scrive Astrid, troppe e caratterizzate ciascuna dal proprio problema ed a dover definire una cabina di regia che dovrà cercare di dominare un panorama di realizzazioni affidate a una molteplicità di enti desiderosi di affermare a qualunque costo la propria autonomia. Giunti a questo punto, rimane il rimpianto che il precedente governo non abbia saputo guardare lontano, ma non ci si può che augurare che in un modo o nell'altro e con l'aiuto della Commissione Europea, il governo riesca a semplificare le procedure e a coordinare in una cabina di regia la molteplicità di stazioni appaltanti coinvolte nel Piano.

© RIPRODUZIONE RISERVATA