

PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Audizione ANCE

Commissioni riunite Bilancio e Ambiente
della Camera dei Deputati

4 febbraio 2021

Un progetto per le nuove generazioni

A più di sei mesi dall'Accordo raggiunto in Europa, **la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) elaborata dal Governo non appare in grado di delineare un progetto strutturale e organico di trasformazione e di rilancio del Paese.**

Così come concepito finora, infatti, il Piano si limita ad **elencare una serie di linee di intervento**, alle quali vengono assegnate somme più o meno importanti, ma **senza individuare un metodo di lavoro** e i passaggi necessari per arrivare a quelle **riforme strutturali** che l'Europa ci chiede e che il nostro Paese aspetta da decenni. Riforme indispensabili per riuscire a cogliere **il reale spirito del programma Next generation EU** e dunque per porre le basi per un'Italia diversa, equa, sostenibile, digitale, rinnovata e con una PA efficiente: necessaria se si vuole crescere.

L'Europa ci ha chiesto un progetto per le nuove generazioni, il risultato è, per ora, per lo più una **raccolta di idee e di programmi non coordinati tra loro che difficilmente potranno innescare quel percorso di crescita e benessere di cui il nostro Paese ha disperato bisogno.**

Siamo infatti tutti consapevoli che questa partita decisiva per il nostro futuro e soprattutto per quello delle nuove generazioni si deve giocare per vincere e non solo per non perdere. **Occorrono quindi decisioni immediate, lungimiranti e coraggiose** in grado di mettere al centro della nostra azione la creazione di **lavoro e nuove opportunità di sviluppo** e di crescita sociale ed economica.

Servono scelte in grado **di eliminare le incrostazioni amministrative e le vecchie prassi** che ci impediscono da anni di crescere e va **anteposto il benessere collettivo agli interessi di parte**. I nostri mali li conosciamo bene: è giunta l'ora di rimboccarci le maniche e di trovare insieme quelle soluzioni che possono veramente invertire la rotta e tornare a creare un clima di fiducia nel Paese.

Cominciamo quindi col dire che **il settore delle costruzioni può e deve svolgere un ruolo centrale** per la realizzazione del Piano. E non a caso è protagonista materiale di gran parte delle linee di intervento individuate, per il raggiungimento degli obiettivi fissati in **termini di sostenibilità, di coesione sociale e di rilancio dell'economia.**

Di conseguenza al **settore delle costruzioni** vengono destinate **circa la metà delle risorse complessive** previste da Piano.

Ma è bene chiarire che con **le regole e il modello decisionale attualmente in vigore, meno del 50% del Piano potrà essere realizzato.**

PNRR: LE RISORSE PER LE COSTRUZIONI

INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO 31,5 MLD	CITTA', COMUNI E TERRITORIO 20,6 MLD
SUPERBONUS 110% 18,5 MLD	SCUOLE E ASILI NIDO 14,8 MLD
OSPEDALI 11,9 MLD	IMMOBILI PUBBLICI 5,7 MLD
INFRASTRUTTURE IDRICHE 3,9 MLD	DISSESTO IDROGEOLOGICO 3,6 MLD
INTERVENTI PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO - 2,3 MLD	ALTRO 1,5 MLD
TOTALE RISORSE DI INTERESSE DELLE COSTRUZIONI 114 MLD (di cui 63 mld per NUOVI INTERVENTI)	

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Intanto, la proposta presentata dal Governo **non spiega come** intende realizzare concretamente il Piano, considerando la scarsa capacità di spesa dell'amministrazione pubblica. Non ci sono indicazioni chiare su **quali siano i progetti disponibili e su come si intenda agire per assicurare piena funzionalità ed efficienza a una PA ormai depotenziata, a corto di professionalità e fortemente disincentivata.**

Viene quindi da chiedersi **come si intenda far fronte all'annosa carenza progettuale dell'amministrazione pubblica nazionale e locale** che rischia di inficiare l'intera efficacia del Piano.

Occorre dunque una **riforma strutturale del processo decisionale della PA** e interventi volti a garantirne **l'efficienza** proponendo ingresso di nuovo capitale umano di elevate competenze o a promuovere convezioni per il reperimento esterno delle professionalità necessaria.

Se non si procederà in tal senso rapidamente, **le risorse disponibili rischiano di rimanere ancora una volta sulla carta.** E di conseguenza, secondo le stime dell'Ance, **la maggior parte del Piano non potrà essere attuato entro i termini previsti dall'Europa (fine 2026).**

Basti pensare che grazie alle regole e alle procedure attuali, **nel nostro Paese servono circa 5 anni per realizzare, collaudare e rendicontare opere inferiori a 1 milione di euro e più di 15 anni per le grandi opere (oltre 100 milioni di euro).**

Se non interveniamo subito e cambiamo radicalmente il sistema, rischiamo ancora una volta di non riuscire a utilizzare **i finanziamenti.**

Gli ultimi anni sono costellati di esempi di questa incapacità:

- dopo 7 anni, abbiamo speso solo il **6% del Fondo Sviluppo e Coesione** e il **40% dei Fondi strutturali europei**
- della **legge di bilancio 2017** a Dicembre del 2020 sono state bandite le gare per utilizzare le risorse disponibili.

E si badi bene: **bando non vuol dire cantiere**. Tra la pubblicazione di un bando e l'apertura di un cantiere passano anni!

Per non correre questo rischio, è necessario dunque individuare i passi da compiere in tempi rapidi. Tre linee di intervento:

1. **Metodo di Governance**
2. **Procedure snelle e un quadro di risorse disponibili e immediatamente spendibili**
3. **Programmi prioritari**

La Governance

Occorre un radicale ripensamento del sistema decisionale.

Con responsabilità chiare, catena decisionale ben definita, tempi contingentati e eliminazione di sovrapposizioni e doppi passaggi.

A questo scopo si rende necessaria la creazione di una cabina di regia presso palazzo Chigi composta dalle istituzioni competenti con pieni poteri decisionali.

La struttura dovrà consentire l'efficace coordinamento degli staff ministeriali e dei centri decisionali sparsi nelle istituzioni nazionali e locali e **avrà quindi sostituire le numerose sovrastrutture create negli ultimi anni. Avrà inoltre il compito di verificare lo stato di attuazione del Piano.**

La Cabina di regia dovrà assicurare un percorso decisionale snello, rapido e condiviso.

Il capitolo infrastrutture è sicuramente una delle priorità da affrontare in tal senso.

La cosiddetta "Missione 3", quella relativa alle **infrastrutture per una mobilità sostenibile, che raccoglie per lo più opere ferroviarie già in programmazione** dimostra chiaramente che siamo ancora alle prese con l'avvio di opere risalenti alle **Legge Obiettivo del 2001.**

Nonostante la lunga gestazione (20 anni!), il 70% dei grandi interventi ferroviari previsti nel Piano si trova ancora in una fase di **progettazione iniziale**, secondo quanto riportato dal Governo nel Programma ItaliaVeloce.

Gli stessi ritardi e la confusione nel sistema di governance valgono **per i capitoli sulla città, sulle scuole, sulla messa in sicurezza:**

- **Sono 7 i titoli direttamente riconducibili alla città per 8,3 miliardi di nuovi interventi.** Interventi che appaiono **disorganizzati** e che, ancora una volta, non rispondono a una responsabilità precisa né a una strategia unitaria.
- Considerazioni analoghe possono essere fatte anche con riferimento all'**edilizia scolastica**. La proposta di Piano prevede **1,3 miliardi di euro per nuovi interventi suddivisi in due titoli**. Il rischio è che tali risorse finiscano per rimanere intrappolate nelle attuali 20 procedure di spesa previste per le scuole.
- **Spazio estremamente limitato alla manutenzione del territorio** nonostante l'Italia sia il Paese europeo maggiormente esposto ai rischi naturali, con **circa la metà dei danni subiti in Europa negli ultimi 20 anni**. E soprattutto non indica come superare le acclamate **difficoltà di governance**, dovute alla mancanza di coordinamento dei numerosi soggetti istituzionali coinvolti. Per queste ragioni **ci sono ancora 7 miliardi di euro** che da anni giacciono inutilizzati nelle casse del Ministero dell'Ambiente.

Procedure snelle e un quadro di risorse disponibili e immediatamente spendibili

Le riforme indicate nella proposta di Piano sono del tutto insufficienti a garantire la spendibilità e la rendicontazione delle risorse nei tempi previsti.

A parte l'apprezzabile richiamo alla necessità di un'accelerazione dell'iter di approvazione del Contratto di programma con RFI, come da anni richiesto dall'Ance, **mancano interventi di snellimento delle fasi a monte della gara**, dove si concentrano le principali criticità.

Secondo uno studio dell'Ance, infatti, quasi il 70% delle opere bloccate in Italia ha riscontrato criticità nelle fasi che precedono la gara.

Per poter realizzare un grande "Piano Italia" di investimenti territoriali, veloce nell'attuazione e orientato alla sostenibilità ambientale e sociale, occorre ricondurre ad un'**unica procedura** i molteplici programmi di spesa previsti nel Piano e destinati agli enti locali.

Un'unica procedura che preveda:

- a) assegnazione delle risorse entro un tempo limitato e certo;
- b) avvio dell'opera entro un termine perentorio pena la perdita dei finanziamenti;

- c) realizzazione dell'opera secondo un cronoprogramma definito e vincolante,
- d) attivazione di meccanismi premiali per quelle stazioni appaltanti che riescono effettivamente a contabilizzare i lavori in tempi rapidi.

Si tratta di un **modello di successo** già sperimentato per gli investimenti dei comuni che nel 2019 ha permesso di spendere il 95% dei fondi stanziati per opere dei territori. Risultati molto positivi emergono anche nel 2020.

Per quanto riguarda gli **interventi di livello nazionale**, occorre inoltre **mettere fine** alla giungla dei programmi e delle procedure ministeriali e **alla babele dei pareri e veti incrociati delle Amministrazioni statali nell'attivazione delle risorse** e rendere subito disponibili le risorse stanziare.

In questo senso, occorre intervenire, solo per citare alcuni esempi concreti, per ridurre strutturalmente gli 11 passaggi necessari per l'approvazione dei **Contratti di Programma di RFI e Anas**.

E' indispensabile accelerare anche la fase dell'approvazione dei relativi progetti rafforzando e implementando la disciplina della conferenza di servizi in modalità semplificata per avere una sede unica, rapida e permanente di raccordo, in grado di superare le criticità legate alla frammentazione delle competenze e dei procedimenti. Servono tempi perentori (massimo 120 gg) e silenzio assenso.

Dal punto di vista delle **procedure e delle regole**, il Piano richiama le riforme introdotte dal DL Semplificazioni che prevedono una sostanziale **deregolamentazione delle fasi di gara** e una diminuzione drastica della concorrenza. Si tratta, tra l'altro, di **misure in gran parte temporanee**, che non consentono in ogni caso di superare tutte le criticità esistenti nel percorso di realizzazione delle opere pubbliche.

L'ampio ricorso alla figura commissariale, peraltro non sempre risolutivo, per tentare di ridurre i tempi delle autorizzazioni, dimostra che **il sistema di regole attuali non funziona**. Il corpo normativo che ormai regola il mercato delle opere pubbliche appare sempre **più frammentato, confuso e vittima di continui interventi di modifica nella ricerca vana di trovare soluzioni a problemi che sono strutturali** e che andrebbero affrontati in modo organico.

Il Codice degli appalti, come dimostrano il frequente ricorso alle figure commissariali e le continue deroghe, **ha fallito il suo compito** e sarebbe ora di voltare pagina.

Rimane dunque il problema di quali norme applicare quando le misure "in deroga" e transitorie" avranno esaurito la loro efficacia.

Per l'Ance, occorre adottare un **sistema di regole snello, chiaro ed efficace, con un nuovo Regolamento espressamente dedicato ai lavori pubblici**, e distinto da quello per i servizi e le forniture.

Abbiamo un elenco di proposte puntuali che abbiamo più volte illustrato che può centrare questo obiettivo in tempi rapidi e in modo adeguato alle esigenze di un settore indispensabile per la crescita e il benessere di tutti.

Individuazione dei programmi prioritari

Dopo aver stabilito il metodo di governance e le procedure, bisogna avere ben chiare le priorità di investimento:

1. la prima priorità riguarda un **grande piano di rigenerazione urbana** per ripensare e adattare le nostre città alle nuove esigenze sociali, economiche e tecnologiche. Serve un programma strategico, non mille rivoli di spesa dispersi in diverse parti del Piano, con **una Cabina di regia a livello centrale** che governi le politiche urbane e l'utilizzo delle risorse pubbliche che rappresentano, anche per le proposte private, il catalizzatore della trasformazione delle nostre città. Occorre poi stabilire **l'interesse pubblico degli interventi di rigenerazione e superare** una volta per tutte **gli ostacoli normativi** che oggi impediscono qualsiasi intervento.
2. La seconda priorità riguarda un vero **piano di messa in sicurezza del territorio e delle infrastrutture**. Un programma di interventi diffusi, orientato alla sostenibilità, che comprenda interventi per l'attenuazione dei rischi naturali, idrogeologico e sismico, e interventi nelle "infrastrutture sociali" necessarie per gestire la crescente domanda di servizi sociali: sanità, istruzione, edilizia abitativa e mobilità. Senza dimenticare le reti di collegamento, ferroviarie e stradali, necessarie per rilanciare la competitività e ridurre il divario tra le diverse aree del Paese (Mezzogiorno). Al momento, su questi temi, vi sono meno di 2 miliardi di euro di nuove risorse.
3. La terza priorità è relativa alla **proroga del superbonus 110%**, che rappresenta una grande opportunità per la riqualificazione in chiave di sostenibilità del patrimonio edilizio italiano esistente. Per raggiungere pienamente gli obiettivi di miglioramento del patrimonio, è però necessario estendere la durata dell'agevolazione – citata come esempio a livello europeo dalla stessa Commissione europea - ed adeguarla alla complessità degli interventi di messa in sicurezza sismica e riqualificazione energetica.
4. L'ultima priorità è relativa alla **digitalizzazione**. Non si può parlare di futuro senza affrontare con serietà e determinazione un tema sul quale l'Italia è in ritardo anni luce rispetto ad altri partner internazionali: l'innovazione e la

digitalizzazione. Nel nostro settore stiamo facendo uno sforzo importante su questi temi ed abbiamo bisogno di strumenti concreti per supportare le nostre imprese.

Vi sono poi due priorità di carattere sistemico

1. La prima è relativa alla **riforma della Pubblica Amministrazione**. E' la madre di tutte le riforme per la crescita economia e per il settore delle costruzioni che impatta sempre con la P.A. sia nel mercato pubblico sia nel mercato privato.
2. La seconda priorità è relativa alla **Giustizia**. Oggi il malfunzionamento del sistema della giustizia frena imprese e cittadini. Occorre ribaltare l'approccio attuale che si basa sulla presunzione di colpevolezza. I provvedimenti devono essere pensati per tutelare le persone e le imprese oneste, non per trattare tutti come malfattori.

Su questi argomenti, siamo pronti al confronto ma dobbiamo farlo presto, partendo dalla centralità delle costruzioni per l'economia reale e la sostenibilità.