

“La Corte dei conti ai tempi del “recovery plan”: quale ruolo tra
responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti”

Resoconto

di Federica Zaccarelli e Renata Stancanelli

21 maggio 2021

Giorno 25 marzo 2021 si è tenuto il convegno *on-line* “La Corte dei conti ai tempi del “recovery plan”:

quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti”, di presentazione del volume “*I contratti pubblici dopo il Decreto Semplificazioni, le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema “a regime”*” a cura di Daniela Bolognino, Harald Bonura, e Alfredo Storto.

Il Convegno è stato organizzato dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche “Vittorio Bachelet” dell’Università LUISS Guido Carli e dalla Corte dei conti.

Hanno aperto il convegno i saluti del professor **Gian Candido De Martin**, Presidente del medesimo Centro di ricerche che ha mostrato apprezzamento per questa iniziativa che vede al centro un volume curato da tre persone di qualità, dedicato ai contratti pubblici dopo il decreto c.d. “Semplificazioni” (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) e che consente di affrontare temi di attualità quali quelli degli investimenti pubblici e del *ruolo della Corte dei conti alla luce delle novità normative*.

Il professore De Martin evidenzia come questa iniziativa congiunta del Centro “V. Bachelet” e della Corte dei conti consenta di riflettere a tutto tondo, sotto il profilo dottrinale e giurisprudenziale, sulle iniziative in cui il nostro Paese è attualmente impegnato.

È stato, quindi, trasmesso il video saluto del Presidente della Corte dei Conti, **Guido Carlino**, che ha rivolto un particolare saluto al Presidente del Centro di ricerca “V. Bachelet”, che ricorda con piacere anche per la sua apprezzata partecipazione all’organo di autogoverno della magistratura contabile. Ringrazia e saluta il direttore

del Centro, il prof. Bernardo Giorgio Mattarella e gli stimati relatori con l'augurio di un proficuo svolgimento dei lavori.

Evidenzia che i temi che saranno affrontati nel convegno hanno grande rilevanza per la Corte dei conti in tutte le sue articolazioni dato l'indubbio ruolo che la stessa è chiamata a svolgere a presidio della corretta e proficua spendita delle risorse pubbliche in un momento di inedite preoccupazioni sanitarie, sociali ed economiche. Sottolinea, infatti, che il complesso quadro normativo venutosi a delineare inteso ad imprimere una condivisibile accelerazione del ritmo della realizzazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la diffusione della digitalizzazione, accompagnata da interventi in materia di responsabilità del personale pubblico, non può prescindere da un efficace apparato di controllo e verifica delle scelte dei decisori pubblici.

Il Presidente evidenzia alcune criticità del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; in particolare si vedano la natura temporanea di talune disposizioni che non giova alla maggiore chiarezza dell'assetto giuridico, l'attenuazione delle regole sulle procedure di gara che, oltre alle possibili conseguenze negative sulla concorrenza, può recare anche un grave *vulnus* alla lotta alla corruzione e, infine, rileva che il disordine normativo, derivante dall'abbondanza e la stratificazione di regole spesso scarsamente sistematiche, rende sempre più incerta la vita delle imprese e dei cittadini, limitando il loro spazio di libertà e di azione.

Il Presidente inoltre osserva che il timore della responsabilità non può essere causa dell'inazione della pubblica amministrazione ove la responsabilità per colpa grave sia intesa nel senso fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 371 del 1998, ossia quale criterio per determinare quanto del rischio deve rimanere a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo.

Conclude il suo saluto formulando vivissimi complimenti ai curatori del volume e agli stimati autori ringraziandoli per l'impegno profuso nella realizzazione di un'opera di sicura utilità, che illustra, sulla scia dell'obiettivo della semplificazione, le principali novità in materia di contratti pubblici, comprese le norme processuali, con particolari approfondimenti su quegli aspetti che costituiscono il nucleo del decreto-legge n. 76 del 2020, tra i cui il delicato profilo della responsabilità amministrativa contabile e quello dei controlli.

Il professor **Bernardo Giorgio Mattarella**, direttore del Centro "V. Bachelet", ha introdotto e moderato gli interventi; riflettendo sulla fase della ripresa economica che attende il Paese, evidenzia che sarà importante affrontare il tema della gestione di una grande quantità di fondi pubblici, rispetto ai quali l'Unione Europea chiede una particolare attenzione sui presidi di trasparenza e legalità e sui quali la Corte dei conti svolge un ruolo fondamentale.

Il professor Mattarella esprime la sua soddisfazione come direttore del Centro "V. Bachelet" per la collaborazione fra il Centro e la Corte dei conti, che sta dando ottimi risultati anche alla luce del rilevante numero di persone collegate al seminario.

Esprime altresì il suo grande apprezzamento nei confronti del libro che è curato da tre persone delle quali ha maturato una grandissima stima. Ritiene il libro estremamente utile anche come commento/illustrazione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, perché non si concentra solo sulla materia dei contratti della pubblica amministrazione, ma contiene altresì una analisi delle principali innovazioni sul piano amministrativo.

Il Procuratore generale della Corte dei conti, **Angelo Canale**, ringrazia il professor De Martin e il professor Mattarella per avergli dato l'opportunità di partecipare al seminario e si complimenta con gli autori del libro che ha trovato molto interessante.

Il suo intervento si è concentrato sui presupposti e sui reali effetti dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, su talune sue criticità sotto il profilo dei principi costituzionali e, infine, sul rapporto tra il nuovo regime giuridico introdotto dall'art. 21 e la regolamentazione europea relativa al *recovery fund*.

Il Procuratore ritiene che la norma di cui all'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, che ha attenuato il regime della responsabilità gravante su amministratori e pubblici funzionari (ossia la responsabilità cui soggiace il pubblico funzionario che causa un danno patrimoniale all'erario) non sia utile rispetto ai fini che il legislatore si era prefissato e soprattutto non sia in linea con la normativa euro-unitaria. In particolare, sul piano strutturale, con il primo comma dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, modificativo dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è stato precisato che ai fini della prova dell'elemento del dolo occorre dimostrare la volontà dell'evento dannoso. È pertanto richiesto, pur non disponendo il pubblico ministero contabile degli strumenti di indagine e istruttori del pubblico ministero penale, un dolo in chiave penalistica.

Con il secondo comma è stata introdotta la limitazione della responsabilità amministrativa contabile per i fatti commessi dall'entrata in vigore del decreto (17 luglio 2020) fino al 31 dicembre 2020, ai soli fatti commessi con dolo, salvo quelli cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente per i quali questa limitazione non è applicabile.

La previsione dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, è stata motivata per la necessità di alleggerire il peso delle responsabilità, restringerne il pericolo e contrastare l'inerzia derivante dalla c.d. "paura della firma". Tuttavia, il Procuratore rileva che la premessa che sta alla base di tale modifica e che è stata rilanciata dagli organi di informazione (ossia il superamento della "paura della firma") non sia supportata da alcuna analisi né da alcun dato, né sono stati forniti esempi anche ricavabili *ex post* dall'analisi delle sentenze pronunciate dalle sezioni giurisdizionali

della Corte dei conti. Al contrario, illustri studiosi hanno evidenziato che la paralisi del fare - che esiste e che certamente va contrastata - è tuttavia ascrivibile in larga misura alla farraginosità delle regole, alla tortuosità dei percorsi decisionali, all'impreparazione della dirigenza o almeno di parte di essa; da una serie di concause che a parere del Procuratore possono essere cumulativamente qualificate come "cattiva amministrazione".

Il Procuratore sottolinea che quando si abbassa l'effettività del principio di legalità e quando si delimita oltre al di sotto di una certa soglia il perimetro delle responsabilità si innesca un processo di formazione non di buone prassi, ma di "mala amministrazione" nel significato ampio datole dall'ANAC.

Il Procuratore fornisce qualche dato ed evidenza che sono stati circa 2000 i giudizi di responsabilità promossi nel biennio 2019-2020. Le analisi delle tipologie delle fattispecie dedotte in questi 2000 giudizi di responsabilità hanno consegnato un quadro dove spiccano fattispecie direttamente connesse alla commissione di reati (sono circa il 25 per cento del totale), frodi comunitarie (sono circa un centinaio o poco più), numerosi casi di assenteismo, mancate entrate tributarie etc.. Tutte fattispecie che in apparenza non possono ricondursi alle supposte cause della paura della firma e che, inoltre, non sembrano riguardare piani, progetti, opere pubbliche e cantieri bloccati.

Quanto al tema della responsabilità amministrativa il Procuratore generale ricorda che, sul versante del dolo e della colpa grave, la norma fu modificata negli anni '90; tali riforme ne hanno sancito il carattere personale, con la connessa intrasmissibilità agli eredi (salvi i casi di illecito arricchimento). La responsabilità amministrativa si allontanava dunque dalla tradizionale matrice civilistica che per circa un secolo ne aveva permeato sia i profili sostanziali che processuali e assumeva una nuova conformazione, come riconobbero le Sezioni riunite della Corte dei conti all'indomani della riforma del 1994 e come precisò la Corte Costituzionale.

Il Procuratore riporta alcuni passaggi della sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 1998 ed evidenzia che, alla luce di quanto ivi affermato, gli interventi legislativi che allontanano la prospettiva della responsabilità elevando oltre una certa misura la soglia della imputabilità alterano inevitabilmente l'equilibrata ripartizione del rischio facendolo gravare in larga misura o pressoché esclusivamente sull'apparato pubblico, senza concretizzare quegli effetti di deterrenza, quella ragione di stimolo che si accompagnano alla prospettiva della responsabilità. Ad avviso del Procuratore il nuovo regime della responsabilità - sebbene in buona fede e ispirato alla volontà di incentivare la ripresa - ha fatto venir meno il punto di equilibrio indicato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 371 del 1998.

Si concentra, infine, sull'ultimo profilo a suo parere più importante, ovvero quello afferente ai rapporti tra il nuovo regime della responsabilità introdotta di recente con l'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 e la regolamentazione europea relativa al *recovery fund*. Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. "*recovery*

plan”) e dedica molta attenzione al controllo sulla corretta gestione dei fondi. Il complesso normativo che disciplina il dispositivo trova, ai sensi dell’art. 8 di questo Regolamento (UE) 2021/241, le sue regole generali nel Regolamento finanziario e nel Regolamento (UE/Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020. Particolare attenzione a livello euro-unitario è data al profilo del recupero di fondi indebitamenti versati.

Il rinvio all’art. 22 dello statuto dei funzionari dell’Unione Europea che espressamente richiama la colpa grave per il risarcimento del danno è di particolare rilievo in quanto oltre all’azione recuperatoria pare prevedere anche la risarcibilità dei danni arrecati con colpa grave. Queste ultime azioni, quella recuperatoria e quella risarcitoria, chiamano in causa innegabilmente la giustizia contabile che deve poter contare, con riferimento specifico alle misure da attuare con il *recovery fund*, su tutti gli strumenti giuridici necessari per adempiere agli obblighi posti dal regolamento a carico dello Stato italiano.

Evidenzia, inoltre, che l’azione di contrasto alle frodi non è estranea alle attività del pubblico ministero contabile e sottolinea che sul contrasto alle frodi comunitarie e non comunitarie, le procure regionali sono da tempo particolarmente attive. In particolare, nell’ultimo decennio sono state emesse 1173 sentenze di condanne per importi di ben oltre un miliardo di euro.

Rammenta da ultimo che ai sensi dell’art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) i Paesi membri sono tenuti a proteggere gli interessi finanziari dell’Unione con i medesimi strumenti con i quali proteggono i propri interessi finanziari e dunque l’abbassamento del livello di protezione dei nostri interessi finanziari restringendo il perimetro della responsabilità amministrativa contabile determina anche di riflesso l’abbassamento del livello di protezione degli interessi finanziari dell’Unione e questo, a parere del Procuratore, sembra porsi in contrasto con le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241. Evidenzia dunque che non si giustifica a maggior ragione la recente attenuazione del regime della responsabilità che contrasta con il quadro normativo euro-unitario.

Conclude ricollegandosi alla definizione dei magistrati contabili data dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi, che ringrazia, secondo la quale tutti i magistrati della Corte dei conti e, nello specifico, tutti i pubblici ministeri contabili sono “i guardiani autorevoli dei conti pubblici italiani” e aggiunge che, con specifico riferimento al dispositivo per la ripresa e la resilienza, essi sono anche “i guardiani autorevoli della finanza comunitaria”.

La parola viene data al professore **Guido Rivosecchi**, che si concentra sul ruolo della Corte dei conti ai tempi del *recovery plan*, sia sul versante degli investimenti pubblici che delle esigenze di semplificazione.

Con riferimento agli investimenti pubblici, sottolinea che il Piano nazionale di ripresa e resilienza che dovrà presentare il Governo alla Commissione europea serve

per dare attuazione al “*Next generation eu*”: un piano massiccio di investimenti che implica adeguate forme di controllo. Ricorda l’intervento del Ministro dell’Economia e delle Finanze Franco che, in sede di audizione parlamentare l’8 marzo 2021, ha posto l’accento sul sistema di monitoraggio e rendicontazione sull’avanzamento dei progetti perché è da questa rendicontazione che dipende l’effettiva erogazione delle risorse. Precisa che i controlli operati dalle strutture di monitoraggio funzionalmente collegate al Ministero dell’economia devono, tuttavia, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, rimanere distinti da quelli affidati alla Corte dei conti.

Il Professore riflette sull’art. 17 del decreto-legge n. 76 del 2020 e sull’art. 53 del decreto c.d. “Rilancio” (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) che hanno inciso sul versante delle amministrazioni locali. In particolare, esse intervengono solo con riguardo alla procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali in stato di pre-dissesto, introducendo delle forme di sostegno agli enti locali in *deficit* strutturale, la sospensione dei procedimenti e l’efficacia delle deliberazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti che sono chiamate a controllare periodicamente l’attuazione del piano di riequilibrio finanziario nonché la sospensione delle procedure esecutive a qualsiasi titolo intraprese nei confronti degli enti locali. Si tratta di norme che si spiegano per sostenere la finanza e l’autonomia locale ma che dovranno, a parere del professore Rivosecchi, essere confinate nella loro applicazione rigorosamente al periodo dell’emergenza, per evitare che abbiano un impatto finanziario rilevante.

Afferma che se l’approccio di guardare al complesso delle funzioni della Corte convince, convincono meno tuttavia i contenuti delle norme del decreto-legge n. 76 del 2020 che sono già state in parte illustrate. In particolare evidenzia che si passa da un eccesso di penalizzazione che era quello che caratterizzava l’approccio della legge del 9 gennaio 2019, n. 3, la c.d. legge “spazza-corrotti” ad un intervento di segno opposto caratterizzato cioè da un ridimensionamento del reato di abuso d’ufficio da un lato e, dall’altro, invece, una limitazione pure sul versante del danno erariale.

Il professore condivide le considerazioni critiche già mosse al decreto e riflette, in un primo momento, se riforme di questo tipo - che hanno un’incidenza profonda sui principi costituzionali - possano essere collocate in sede come questa, ossia in un decreto legge approvato salvo intese, con emendamenti spesso non del tutto omogenei rispetto ai contenuti propri del decreto legge. Si chiede, inoltre, se questa disciplina possa essere considerata ragionevole e compatibile con il principio costituzionale del buon andamento e con il principio della responsabilità diretta del funzionario pubblico ai sensi dell’art. 28 della Costituzione, e soprattutto se essa risponda a quelle esigenze richieste dal diritto dell’Unione Europea in termini di impiego rapido delle risorse e impiego efficiente rispetto agli obiettivi che devono essere conferiti e che giustificano questi controlli.

Il professore dubita del fatto che gli obiettivi posti dall’Unione Europea possano essere raggiunti introducendo esimenti di responsabilità che favoriscono i funzionari

pubblici che “fanno”, magari sbagliando anche in modo clamoroso rispetto al conseguimento di questi obiettivi, rispetto a quelli che invece “non fanno”.

L'ultimo argomento vagliato nella sua relazione è quello dei controlli, in particolare, l'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 interviene reintroducendo la forma dei controlli concomitanti che, a parere del professore, possono costituire una soluzione utile. Essi, infatti, consentono alla Corte dei conti, in caso di gravi irregolarità o di gravi deviazioni dagli obiettivi posti da norme nazionali o europee, di provocare l'intervento del Ministro con la sospensione delle misure di spese o adozione di misure correttive e ritiene che, trattandosi di controlli di legittimità riferiti a parametri rigorosamente normativi, possano essere applicati anche a quei controlli in corso di realizzazione dei programmi rivolti a stimolare e a responsabilizzare il decisore politico e l'amministrazione nell'impiego delle somme del *recovery plan*.

Il professore ritiene che nell'emergenza abbia più senso il controllo successivo che possa costringere ad una forma di responsabilizzazione del decisore piuttosto che il controllo preventivo che magari, con l'apposizione del visto e la registrazione, determina un titolo di esonero della responsabilità, e che avrebbe l'effetto di coinvolgere la Corte dei conti in un circuito di amministrazione attiva che non è il compito proprio affidatole ai sensi dell'art. 100 Cost.

In definitiva, si chiede se le esigenze di semplificazione e celerità, ragionevolmente richieste dal diritto euro-unitario, possano valere fino al punto di fondare sull'emergenza l'introduzione di una disciplina non soltanto transitoria ma a regime che rischia di abbassare il livello della legalità costituzionale e finanziaria. Ad avviso del professore, il legislatore deve porre grande attenzione, sia nel dare la risposta a questa domanda, sia nel bilanciare i principi costituzionali, perché tutte le emergenze, anche quelle più drammatiche compresa quella che stiamo vivendo, sono destinate a finire e non possono consegnarci un diritto derogatorio che rischia di proiettare la sua ombra ben al di là del regime emergenziale con il rischio talvolta di ridurre le garanzie costituzionali.

Il Consigliere **Cinzia Barisano**, Delegato dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'Economia e Finanze, ha ringraziato calorosamente per l'invito ad intervenire al convegno e nel suo intervento ha approfondito il tema della spesa per investimenti, importante perché in grado di incidere in termini di crescita sull'incremento del PIL e sulla crescita complessiva dell'economia, che tuttavia in Italia rileva grosse difficoltà ad essere assunta e a raggiungere risultati concreti.

Il vantaggio competitivo di uno Stato viene misurato soprattutto in termini di infrastrutture trasportistiche, di connessione con i più importanti poli commerciali e con i collegamenti con le infrastrutture di trasporto anche ultra-nazionali. Alla spesa di investimento si collega un effetto moltiplicatore molto elevato, un incremento in termini di PIL finale correlato all'unità di spesa, superiore spesso all'unità, in particolare ove si faccia riferimento alla spesa per costruzioni, non mediata dalle scelte

delle famiglie e dalla propensione al risparmio delle famiglie, che ha un impatto più significativo sull'occupazione. Tuttavia, affinché la spesa di investimento possa determinare a pieno il suo effetto moltiplicatore è necessario che essa si realizzi in un contesto di spesa naturalmente efficiente, in cui le condizioni creditizie siano condizioni accomodanti e che, allo stesso tempo, riesca a controbilanciare l'effetto spiazzamento che normalmente viene generato da questo tipo di spesa in termini di aumento della spesa per interessi sugli investimenti privati. Inoltre, tali condizioni garantirebbero un impatto dal lato di economie di scala, realizzate sugli investimenti privati, così come di *spill over* sugli altri settori economici rilevanti.

Viene dunque affermato dal Consigliere Barisano che la spesa per investimenti in infrastrutture pubbliche può ritenersi fondamentale quando la stessa venga assunta dallo Stato, considerata anche la natura di bene pubblico dell'infrastruttura pubblica, avente le caratteristiche tipiche di non escludibilità e non rivalità. Nel contesto europeo sono differenti gli approcci nei confronti della spesa per investimento dai primi anni '90 ad oggi, in quanto, fino alla prima crisi recessiva del 2007 alcuni Stati membri hanno incrementato notevolmente la spesa per investimenti per poi ridurla drasticamente, come nei casi di Spagna, Portogallo e Grecia, mentre altri come Belgio, Germania e Finlandia hanno contenuto la spesa per investimenti fino alla prima crisi recessiva, per poi ampliarla successivamente. L'Italia ha registrato costantemente in questo periodo temporale una spesa per investimento al di sotto della media europea, accentuandone il declino a partire dalla recessione del 2007 fino ai tempi recenti.

Il Consigliere evidenzia come le scelte di politica economica dell'Italia non siano solitamente orientate verso una spesa di investimento importante poiché quest'ultima registra quella che viene definita una "bassa legittimazione politica", ovvero si colloca in un contesto di contenimento della spesa e di vincoli alla finanza pubblica posti anche dall'Unione europea. Dunque, la spesa che è più facilmente manovrabile e anche rimodulabile nel corso degli esercizi finanziari è proprio la spesa di investimento perché non ha una ricaduta sociale, né una visibilità sociale almeno nel breve periodo così accentuata come quella che contraddistingue una decisione di rimodulazione della spesa corrente.

Gli effetti di tale frequente rimodulazione da parte del legislatore hanno negli anni raggiunto livelli che possono destare preoccupazione, essendo la spesa per investimenti fissi lordi diminuita del 30% tra il 2007 e il 2016, comportando una riduzione molto significativa anche a livello europeo. Altrettanto preoccupante si rileva essere la riduzione che hanno subito gli investimenti fissi netti, ovvero lo *stock* di capitale infrastrutturale di cui gode lo Stato - la massa delle infrastrutture al netto della spesa di ammortamento - essendosi ridotta del 60% dal 2008 al 2016. I suddetti dati mostrano quindi un graduale impoverimento dell'Italia, che sta perdendo la dotazione minima del capitale infrastrutturale, non essendo in grado, inoltre, neanche di ripristinare la dimensione di questo capitale nei livelli detenuti all'inizio degli anni della prima recessione.

La difficoltà maggiore all'interno dell'attuale contesto normativo italiano, viene rilevato dal Consigliere, è quella di garantire una programmazione condivisa delle grandi opere infrastrutturali, tanto da compromettere, non di rado, che esse siano portate a termine. I documenti programmatici, previsti dal codice dei contratti pubblici del 2016, sono sostanzialmente due: il piano generale della logistica e dei trasporti e il documento pluriennale programmatico. Il primo, attualmente in vigore nella versione datata 2011, prevede un arco temporale di realizzazione 2011-2020, pur non avendo tuttavia subito successivi aggiornamenti; il secondo, già previsto in un decreto legislativo del 2011 n. 229, inserito nel codice degli appalti, ancora non è stato adottato. Il codice stesso afferma come, in mancanza di questi documenti programmatici, si adotta la programmazione vigente e quindi, nonostante siano stati abrogati sia la legge obiettivo n. 443 del 2011, sia il PIS (piano di infrastrutture strategiche) l'unico documento di programmazione al momento operativo per le opere in fase di esecuzione di carattere prioritario fa riferimento al programma adottato proprio ai sensi della legge obiettivo, non essendo stati prodotti documenti programmatici più recenti.

Un'ulteriore criticità che ostacola il processo di programmazione si ricollega al contesto, anche Costituzionale, italiano, all'interno del quale la materia delle infrastrutture strategiche e del governo del territorio è rimessa alla competenza concorrente Stato- Regioni. L'attività di programmazione deve necessariamente passare attraverso le intese con le Regioni e dunque una negoziazione, tra Stato e autonomie territoriali, che comporta una rimodulazione delle opere, un incremento delle opere attraverso le richieste di opere compensative che vengono dal territorio, un prolungamento dei tempi di realizzazione e dei costi. Nel Titolo V della Costituzione manca un riferimento alla clausola di supremazia dell'interesse nazionale in capo allo Stato rendendo molto difficile, complessa e lunga l'operazione di programmazione e di negoziazione in materia di grandi infrastrutture, inficiando l'efficacia stessa della programmazione, rimessa all'alternanza della volontà dei singoli governi sia centrali che locali. Finora si è proceduto attraverso l'individuazione di opere prioritarie, riconnettendo il concetto di priorità a quello di stato di avanzata esecuzione delle opere. Dal 2015 in poi nell'allegato al DEF, l'allegato infrastrutture previsto dalla legge di contabilità pubblica, si è fatto riferimento fino a tempi recenti sempre a un gruppo di opere prioritarie da realizzare, rimodulato nel corso del tempo. Nell'allegato al DEF del 2020 è stato rivisto in parte il confine delle opere da realizzare, stabilendo un numero di opere ripreso anche nella prima versione del PNRR, per un importo molto significativo di risorse.

In termini di problematicità si rileva anche il tema della capacità amministrativa e della capacità progettuale, connesse alla spesa per investimento, per cui la polverizzazione delle stazioni appaltanti su tutto il territorio non favorisce la costituzione di una competenza tipica, tecnica delle stazioni appaltanti medesime, che hanno ormai perso da tempo, come anche le pubbliche amministrazioni con il blocco del *turn over*, la connotazione specialistica. Per la progettazione, infatti, le stazioni

appaltanti si rivolgono la maggior parte delle volte all'esterno, non avendo al loro interno la capacità di valutare la correttezza di una progettazione e portando spesso alla riproposizione e rimodulazione dello stesso problema negli anni, con un incremento di costi tempi dilazionati. Sulla capacità progettuale il legislatore ha affrontato la questione in termini di previsione di risorse, con lo stanziamento di diversi fondi previsti nelle più recenti leggi di bilancio, in particolare a sostegno della capacità progettuale degli enti locali; in questo ambito, dunque, il problema sussiste in modo molto marginale, rivolgendosi dunque la criticità rilevata proprio alla "messa sul campo", alla "messa a terra" della capacità progettuale.

Il Consigliere Barisano nella sua riflessione fa cenno a una problematica già messa in luce negli interventi precedenti, molto significativa per le opere infrastrutturali che riguarda i tempi e i costi della progettazione che, come evidenziato nel 2018 dall'*European Court of Auditor*, rispetto alla media della durata dei tempi di realizzazione delle opere europee, l'Italia si trova su un livello più che raddoppiato: un'opera al di sotto di 100.000 euro ha la speranza di essere realizzata in mediamente tre anni, un'opera che supera i 100.000 euro ha una speranza di realizzazione media in tredici anni. Lo stesso dicasi per i costi, come dimostrato nei casi specifici delle infrastrutture ferroviarie di alta velocità in Italia, per cui 1 km di una infrastruttura ferroviaria di alta velocità in Italia arriva a costare fino a trentatré milioni, a fronte di quella di quindici milioni in Paesi come Spagna, Francia o Germania.

Gli ordini di criticità rilevati, afferma il Consigliere, devono necessariamente essere valutati, analizzati e risolti se si intende utilizzare rapidamente il significativo volume di risorse che arriveranno dall'Europa e che dovranno essere orientate sulla così detta "spesa buona".

In merito al tema delle risorse, esse rientrano mediamente, almeno in termini di stanziamento, nella media europea, pur mostrando alcune differenze sostanziali sul versante del pagamento e quindi della disponibilità di cassa. Nel biennio 2019-2020 si è comunque registrata una importante inversione di tendenza, poiché, raccogliendo l'*assist* che è stato fornito dalla Corte Costituzionale in particolare con la n. 101 del 2018, il legislatore con la legge di bilancio 2019 ha affiancato al saldo di bilancio previsto dalla legge rinforzata, n. 243 del 2012, un saldo di bilancio per i singoli enti locali che potesse considerare anche le risorse ferme presso i bilanci degli enti locali in termini di avanzo di amministrazione, fondo pluriennale vincolato e anche debito. Ciò ha consentito una ripresa effettivamente significativa della spesa di investimento che nel 2019 rispetto al 2017, in termini di pagamento nell'area delle autonomie territoriali, è cresciuta di quasi il 15% e che anche nel 2020, ferma restando la flessione connaturata al periodo di pandemia, ha mantenuto un livello di crescita inerente alle previsioni.

Il Consigliere Barisano ha affrontato inoltre il tema del contesto normativo, illustrando gli orientamenti del dibattito pubblico in merito al processo di semplificazione del contesto normativo medesimo, che governa la spesa di investimento. Da un lato l'idea di una abolizione assoluta del codice degli appalti, con

applicazione dei principi desumibili direttamente dalle direttive europee; dall'altro l'auspicio di una continuazione nel percorso di semplificazione che è stato già avviato con il decreto legge n. 76 del 2020; in ultimo, la proposta di una generalizzazione della figura dei Commissari straordinari, come strumento straordinario nella realizzazione delle opere pubbliche.

La figura del Commissario straordinario è stato oggetto di nuove formulazioni anche all'interno del decreto Semplificazioni. Tale istituto, previsto già nel Codice degli appalti all'art. 214, ha avuto una prima connotazione molto importante nel decreto-legge n. 32 del 2019, il così detto "Sblocca cantieri", ma con l'art. 9 del decreto-legge n.76 del 2020, l'art. 4 del decreto-legge n.32 del 2019 è stato ampiamente rivisto. Infatti, viene modificata la filosofia della figura stessa, l'approccio al Commissario straordinario. Inizialmente, essa aveva come connotazione principale prevista dal legislatore l'essere strumento per far fronte all'inerzia e alla lentezza nella realizzazione delle opere pubbliche. Con la modifica introdotta con il decreto Semplificazioni viene superato il concetto di opera prioritaria, sostituendola con una nozione nuova di definizione del perimetro delle opere infrastrutturali da realizzare, nel rispetto di alcuni requisiti, stabiliti dallo stesso art. 9 in maniera piuttosto generica, alle quali poi correlare un Commissario straordinario.

Di grande rilievo l'importanza ricoperta dal Commissario straordinario nell'esperienza più recente del Ponte di Genova, esperienza caratterizzata da connotazioni molto specifiche: un consenso politico, sociale ed economico unitario ed uniforme; la necessità pratica dell'opera; la previsione *ope legis* del finanziamento a carico di un soggetto privato predeterminato e già individuato dal legislatore. Tali prerogative hanno favorito il superamento dei due ostacoli principali e cioè la condivisione dell'opera e il finanziamento, con la creazione, altresì, di un diritto singolare, in cui si è mosso tipicamente il Commissario straordinario, in deroga al codice degli appalti e con applicazione dei principi derivanti dalle direttive comunitarie.

Secondo il Consigliere Barisano, alcuni aspetti dell'esperienza concreta, desumibili dalle relazioni svolte dal Commissario straordinario e dal Vice Commissario straordinario, potrebbero essere replicati, alla luce dell'efficacia che hanno avuto nella realizzazione dell'opera. Innanzitutto, l'oggetto dell'appalto, che ha previsto oltre all'opera da realizzare specifiche tecniche inserite nello stesso oggetto dell'appalto; inoltre, il costo predeterminato e quindi non modificabile dell'opera da realizzare; così come il riferimento alle norme tecniche da applicare, la previsione espressa della responsabilità a carico dell'appaltatore della progettazione, oltre che della costruzione dell'opera e dell'adeguamento del cronoprogramma e della progettazione, laddove la realizzazione dell'opera prevedesse la necessità di modificare aspetti della progettazione, compresa la responsabilità piena della conoscenza dei luoghi, del suolo e del sottosuolo, sollevando completamente il committente dalle incombenze elencate permettendo al committente medesimo di esercitare in modo efficace, attraverso interventi continui, il controllo sull'esecuzione dell'opera e di legalità, mediante la

condivisione di un protocollo di intesa con la Prefettura locale, che ha seguito anche attraverso la digitalizzazione delle procedure di appalto e di subappalto la realizzazione dell'opera.

Un ulteriore elemento molto importante che, a parere del Consigliere, meriterebbe un approfondimento in una ottica di eventuale possibilità di replica è rappresentato dalla realizzazione dell'opera attraverso fasi parallele, abbandonando la realizzazione dell'opera in sequenza, impedendo dunque che i procedimenti esecutivi dell'opera possano proseguire se la fase precedente non è conclusa. Nella esecuzione del Ponte di Genova sono state avviate delle linee esecutive in parallelo che hanno proseguito in maniera autonoma convergendo tutte per la realizzazione dell'opera finale, nel rispetto delle caratteristiche temporali e tecniche già preventivamente determinate.

In conclusione, afferma il Consigliere Barisano, la messa in discussione del contesto normativo ed esecutivo delle grandi opere è necessaria per cercare di accelerare e di rimuovere l'inerzia, le problematiche e gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione efficace e alla spesa efficiente ed efficace per investimenti e per grandi opere.

La professoressa **Margherita Interlandi** ringrazia gli organizzatori del convegno per l'invito e gli autori del volume che ha molto apprezzato, in particolare per la chiarezza con cui hanno reso possibile la comprensione delle modifiche introdotte dalla legge per la semplificazione, coniugandole con gli orientamenti giurisprudenziali più recenti, di plausibile stimolo per il legislatore nell'assunzione di determinate previsioni.

La questione posta dalla professoressa all'interno del dibattito del convegno si colloca nel più ampio tema della semplificazione amministrativa, di assoluto rilievo per le Istituzioni italiane, già messo in luce già nel famoso rapporto Giannini nel 1979, in cui le amministrazioni venivano descritte come causa di immotivate lentezze, dovute soprattutto all'appesantimento, spesso inutile, dei procedimenti amministrativi. A partire da quel momento, si è gradualmente affermato che un eccesso di proceduralizzazione finisce per contraddire il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione, nella misura in cui determina un irrigidimento dell'azione amministrativa, pregiudicando al contempo i risultati legittimamente attesi dai diretti interessati. In questa prospettiva, sono maturate diverse riforme, volte a perseguire l'efficienza amministrativa, in cui l'obiettivo dell'amministrazione ad agire bene viene sintetizzato dalla dottrina nella formulazione delle "amministrazioni di risultato".

Sono numerose le tappe che nel corso degli anni hanno inciso sull'agire amministrativo nel tentativo di semplificarne sia l'attività che l'organizzazione. In tal senso si può ricordare che l'evoluzione normativa di alcuni istituti, come quello del silenzio amministrativo, è giunta al punto di configurare l'accelerazione

procedimentale come uno strumento volto ad assicurare efficacia e tempestiva cura dell'interesse pubblico, secondo un'ottica ritenuta "moderna" del principio costituzionale del buon andamento, rispetto alla quale la semplificazione viene celebrata come un valore proprio, primario dell'ordinamento che orienta l'attività amministrativa.

Secondo la professoressa è dunque possibile, anche grazie al lavoro accurato degli autori del volume, cogliere il *fil rouge* de decreto-legge di Semplificazione recentemente approvato, che, come viene evidenziato anche nella prefazione al volume non è quello di eliminare, contenere o ridurre la burocrazia intesa come apparato burocratico, ma di rafforzarla. Evidenziando dunque l'intento di dare al Paese una burocrazia che funzioni e soprattutto che decida, esercitando la propria discrezionalità senza il timore della responsabilità o della firma. In questa prospettiva, gli autori del saggio, attraverso il richiamo alla giurisprudenza più recente che aiuta a comprendere la *ratio* di alcune scelte legislative, sottolineano con grande chiarezza che il paradigma principale di questo processo di semplificazione è costituito innanzitutto dal tempo, confermando anche la tendenza legislativa delle precedenti riforme, nel solco delle quali si colloca l'intervento più recente.

La professoressa Interlandi illustra come l'elemento del tempo si manifesti, rispetto l'intervento legislativo in esame, nella configurazione della semplificazione non più come valore solo strumentale ma come valore di natura finale, autonomo quindi, anche rispetto agli interessi curati dalle amministrazioni competenti al rilascio di assensi comunque denominati. Al riguardo può farsi riferimento all'art. 2, comma 4 *bis* del 241 del 1990, novellato dal decreto Semplificazioni, secondo cui le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente.

Un secondo profilo, evidenziato dagli autori nel volume, che conferma l'ascesa del tempo come paradigma principale della semplificazione e come valore primario perseguito dall'ordinamento, riguarda la parificazione della disciplina sostanziale e procedurale degli interessi sensibili. In tale direzione si muove la disciplina dell'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, novellato dalla legge di Semplificazione, con la previsione dell'istituto fondato sull'applicazione generalizzata del silenzio assenso anche alle amministrazioni preposte alla tutela di tali interessi.

Una riflessione personale viene avanzata dalla professoressa Interlandi, in merito al superamento di una apodittica prevalenza degli interessi sensibili nei termini indicati dalla Corte Costituzionale che non può, a suo avviso, portare a ritenere che la difesa di tali interessi sia sempre rinunciabile in nome di un "provvedere ad ogni costo". Sostiene dunque che, ove sia vero e coerente che la semplificazione e l'efficienza esigono risposte certe, in tempi brevi e rispetto alle quali l'accelerazione procedimentale può costituire senz'altro un rimedio alla complicazione del procedimento, è tuttavia altrettanto innegabile che tale soluzione non sempre sia idonea

ad affrontare invece la complessità procedimentale quando questa derivi dalla pluralità ed eterogeneità degli interessi in gioco, che possono attivare ritardi delle amministrazioni, ascrivibili a problemi organizzativi delle stesse, dovendo probabilmente questi ultimi divenire oggetto di possibili soluzioni. Nell'ottica di aumentare l'efficacia e l'efficienza, l'amministrazione dovrebbe essere in grado di agire a vantaggio anche di quegli interessi più deboli che hanno bisogno di un suo intervento per essere tutelati, non affermando ovviamente la prevalenza di questi interessi al punto da ostacolare l'attività amministrativa, ma quantomeno garantendone la presa in considerazione, perseguendo così un giusto equilibrio tra esigenze semplificatorie e tutela degli interessi sensibili.

Contestualizzando tale ragionamento in una situazione emergenziale, nella quale il tempo assume un valore che finisce per coincidere con l'efficacia amministrativa e finanche con la tutela delle risorse pubbliche, lo sforzo che si potrebbe fare dinanzi all'inerzia della pubblica amministrazione è quella di perseguire l'efficienza anche con maggiore contezza dell'effettiva causa del ritardo e dell'inerzia stessa, attraverso ad esempio la leva della responsabilità erariale, valorizzandone quindi il profilo incentivante e non meramente punitivo di questo istituto.

In tale direzione, la tempestività del provvedimento amministrativo costituiva già prima di questo intervento legislativo un parametro di efficienza, configurando il ritardo o l'inerzia come un elemento di valutazione, nonché di responsabilità anche amministrativo contabile, ai sensi dell'art. 2, comma 9 della legge n. 241 del 1990, affermando in questa prospettiva la responsabilità erariale nei casi, ad esempio in cui il dirigente non abbia seguito l'ordine cronologico delle pratiche.

Vi è inoltre l'ipotesi, di evocare un danno erariale da disservizio, cioè un danno che si verifica quando il ritardo o l'inerzia dell'amministrazione configura un'attività al di sotto degli *standard* di efficienza, rispetto a quelli ordinari, rendendo quindi impossibile soddisfare gli interessi e le aspettative degli utenti. Il danno da disservizio nella elaborazione anche più matura della giurisprudenza contabile rappresenta l'effettiva attuazione del principio di buon andamento, rispetto al quale l'efficienza costituisce un parametro di valutazione della condotta in relazione all'elemento soggettivo, sicché la distorta e non corretta utilizzazione delle risorse strumentale alla pubblica amministrazione compromette *“la definizione ottimale del risultato amministrativo finale provocando la lesione di un bene del patrimonio pubblico che è rappresentato proprio dal risultato finale dell'azione”*, secondo quanto affermato testualmente dalla Corte dei Conti Calabria 2006, n. 83.

In questa prospettiva la professoressa Interlandi pone il quesito per cui la previsione introdotta dalla legge di Semplificazione del 2020, che riconduce a livelli essenziali delle prestazioni l'obbligo di misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e le imprese, non possa porre le premesse giuridiche per rafforzare questa responsabilità secondo una prospettiva non punitiva, ma incentivante all'innalzamento della qualità

della funzione che si realizza anche attraverso la tempestività del provvedere. La previsione, individua chiaramente nel tempo un parametro di efficienza misurabile e che potrebbe, anche attraverso e grazie ad una elaborazione algoritmica dei dati acquisiti dall'amministrazione interessata, costituire uno *standard* di efficienza amministrativa vincolante per l'amministrazione sotto il profilo della *performance*.

In conclusione, la professoressa Interlandi afferma che se la tempestività è un interesse pubblico primario e prevalente allora il ritardo o l'inerzia dell'amministrazione, soprattutto quando vengono in rilievo valutazioni discrezionali che impattano su interessi sensibili, dovrebbero essere sanzionate piuttosto che con il rimedio del silenzio assenso con quello della responsabilità erariale, configurandosi quest'ultima nel disservizio costituito sia dallo spreco di personale e di risorse economiche non utilizzate in base ai canoni di legalità, efficienza e produttività e sia da quegli ulteriori pregiudizi che minano il rapporto di fiducia e di collaborazione tra cittadini e amministrazione, incidendo sulla credibilità delle Istituzioni e sulla capacità delle stesse di attrarre investimenti e risorse essenziali per lo sviluppo economico e sociale del Paese.