

IL CORRETTO IMPIEGO DELLE RISORSE COMUNITARIE TRA DISCREZIONALITÀ DELLE SCELTE E VINCOLI GIURIDICI

Francesco Saverio Marini ()*

Il Pnrr pone temi inediti sotto svariati punti di vista, anche rispetto all'utilizzo dei fondi europei, perché è prevedibile che non sarà agevole osservare le condizioni e le tempistiche concordate con gli organi dell'Unione per l'impiego dei fondi. Vi è la diffusa consapevolezza dell'eccezionalità del Piano, per quantità e qualità degli investimenti programmati, che impone un approccio diverso e una riduzione delle fasi procedurali, ma occorre considerare il rischio, in termini di disequilibrio degli interessi coinvolti, che accompagna sempre una legislazione dell'emergenza.

Si tratta di una massa enorme di denaro, 230 miliardi di euro, addirittura impensabile fino a due anni addietro, che sollecita una molteplicità di interventi normativi e organizzativi per consentire il superamento degli ostacoli che si frappongono ad una spesa efficace e tempestiva e che già emergono all'orizzonte.

C'è sicuramente un problema di *governance*, nel senso che occorrerà fare una riflessione circa la ripartizione delle competenze tra amministrazioni centrali e amministrazioni territoriali e locali. Su questo tema il Governo già si è mosso, ma i meccanismi di coordinamento dovranno essere implementati.

Sul fronte delle spese per investimento e delle infrastrutture, emergono già difficoltà quasi insuperabili sulle materie prime. Negli ultimi mesi si è assistito ad un incremento notevole del costo dell'energia e l'acciaio ha raddoppiato il suo prezzo, perché gran parte dei Paesi più industrializzati hanno reagito alla crisi economica postpandemica attraverso un incremento della spesa pubblica per investimenti, e anche i tempi di consegna si sono allungati a causa della pandemia. Ciò comporterà la necessità di un aggiornamento dei piani economico-finanziari delle opere e un fisiologico rallentamento delle infrastrutture.

C'è poi la questione – più volte evocata – della lunghezza dei tempi dei procedimenti e delle connesse esigenze della semplificazione. Temi che presuppongono un significativo investimento in termini di professionalità: è difficile immaginare che un Paese che per anni non ha fatto lavori pubblici sia in grado, dalla sera alla mattina, di mettere in piedi un numero enorme di lavori pubblici. Le amministrazioni non sono preparate e sarebbe ingenuo pensare che questi deficit si possano colmare in pochi mesi.

C'è, e ovviamente ci sarà, infine anche un problema di controlli, perché è altrettanto facile immaginare che la scarsa professionalità si tradurrà in atti illegittimi che saranno oggetto di impugnazioni, di censure, di contestazione da parte del giudice amministrativo e del giudice contabile.

Rispetto a queste prevedibili difficoltà, le soluzioni dovrebbero essere attentamente ponderate, per garantire gradualità nel cambiamento e continuità nelle categorie di base. Il rischio, altrimenti, è quello di introdurre, almeno nel breve periodo, elementi di complicazione ordinamentale e ridurre il livello di preparazione delle strutture amministrative, senza considerare un approccio "isterico" condurrebbe ad introdurre normative sempre più eccezionali e derogatorie, affermando la tendenza a ridurre i vincoli giuridici e prendendo così, invece, della strada della semplificazione, quella di una normativa più semplicistica. Esiste, temo, il pericolo che si realizzi una normativa squilibrata, e i prodromi di questa deriva già si vedono in materia di appalti, in cui, ad esempio, è stata aumentata la soglia dell'affidamento diretto; sono stati introdotti – lo ricordava prima il presidente D'Alfonso – i commissari dello sblocca cantieri; per la giustizia amministrativa, è stata limitata la possibilità della tutela cautelare e anche la possibilità della cosiddetta "tutela reale", cioè del subentro dell'impresa che avrebbe diritto a svolgere l'appalto; in materia di responsabilità erariale è stata prevista una norma che ha limitato la responsabilità amministrativa ai casi di dolo, espungendo quasi integralmente la colpa grave. Norma quest'ultima molto discutibile, perché finisce per consentire all'incapace e all'incompetente di continuare a operare e a provocare danni per l'erario.

Più in generale, in materia di controlli si riscontra la tendenza ad una deroga ai controlli preventivi della Corte dei conti in favore dei controlli contabili di gestione o, addirittura, dei controlli amministrativi, sottovalutando che non si tratta di controlli alternativi o fungibili, ma di controlli che rispondono a logiche ed esigenze diverse. Insomma, il pericolo è evidente: se saltano troppi vincoli giuridici e si fa troppo affidamento sulla discrezionalità, il rischio sarà quello della *mala gestio*, e per di più senza adeguati controlli e rimedi giurisdizionali. Quindi va bene la semplificazione, ma occorre semplificare senza distruggere il sistema, evitando di creare eccessivi disequilibri all'interno di meccanismi che si sono sviluppati negli anni e che hanno lo scopo di mettere in sintonia esigenze e obiettivi diversi.

Come accennato, peraltro, va considerato che le modifiche normative hanno in sé anche una serie di problematiche che riguardano l'implementazione e la formazione. Con ciò intendo che quando si introduce una nuova normativa, la

(*) Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata" e vicepresidente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

pubblica amministrazione necessita di tempo per adeguarsi, e quindi quello che nasce per semplificare spesso si traduce in una complicazione, in un allungamento dei tempi.

Aggiungo che per molti anni non si è investito sulla formazione, e gli effetti di questo mancato investimento si vedono. Peraltro, i tempi della formazione sono tempi molto lunghi, quindi necessariamente si dovrà ricorrere a chi è già formato. E poiché spesso chi è già formato non opera nella pubblica amministrazione, si dovrà necessariamente ricorrere a risorse esterne.

Inoltre, non si può ignorare che il programma ha una durata abbastanza lunga, di sei anni, ed esiste allora il rischio concreto che la disciplina dell'emergenza finisca per consolidarsi e diventi una disciplina a sistema, con l'effetto che in tal modo si introducono squilibri ordinamentali anche a lungo termine.

In conclusione, desidero avanzare una considerazione sui riflessi istituzionali che scaturiscono dall'attuazione del Piano: mi riferisco al tema del consenso democratico sul processo di integrazione europea. L'Europa ha vissuto di accelerazioni e decelerazioni, e il Pnrr è un'occasione irripetibile anche per rafforzare l'Unione, in un momento in cui la legittimazione democratica a livello unionale si è mostrata abbastanza in crisi: prima con il fallimento del progetto di Costituzione europea, poi con la Brexit, e da ultimo con la sentenza che ha rivendicato la superiorità della Costituzione polacca sull'Europa. Sono, questi, segnali importanti che non vanno sottovalutati. Il Pnrr porterà una forte legittimazione all'Europa, perché metterà soldi nelle tasche dei cittadini.

Diversamente che in passato, quando alle crisi economiche degli ultimi due decenni l'Unione aveva risposto in termini di diminuzione del debito pubblico e di una politica di *austerity*, creando un fattore ulteriore di impoverimento che le era poi stato imputato, la situazione che si prospetta ora è diametralmente opposta.

Non bisogna però dimenticare tutti gli elementi e le cause che avevano portato alla crisi dell'Europa e all'affermazione e alla legittimazione di fenomeni di sovranismo: tra questi c'è il fatto che l'Europa aveva introdotto una serie notevolissima di vincoli, con un abuso della normativa autoapplicativa europea. Con il Pnrr non bisogna ripetere lo stesso errore e almeno sinora mi sembra che l'approccio sia positivo, nel senso che nell'approvazione dei piani l'Europa ha rispettato le identità nazionali e anche le tempistiche sono state concordate con i singoli Stati. Ovviamente è auspicabile questo metodo venga preservato per tutto il periodo, per tutti i sei anni, quindi anche a valle, nella fase dei controlli e si colga l'occasione per rafforzare e consolidare il consenso che sicuramente questa spendita di denaro porterà all'Unione.

* * *