

## TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

### L'INNOVAZIONE COME VEICOLO PRIMARIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI UTILITÀ GENERALE

Tommaso Miele (\*)

Saluto tutti i partecipanti a questo interessante convegno e ringrazio gli organizzatori per l'invito e per avermi coinvolto fra i partecipanti a questa tavola rotonda. Visti i tempi molto ristretti, io cercherò di restare nei dieci minuti che mi sono stati assegnati, e chiederò poi un minuto supplementare per cercare di dare una risposta e fugare i dubbi sollevati dalla professoressa Caputi Jambrenghi circa il ruolo che la Corte dei conti può svolgere nell'interesse dei cittadini e per l'utilità generale. Proprio in considerazione dei tempi molto stretti in cui devo contenere il mio intervento vado subito al cuore del problema per affrontare il tema di questa sessione e di questa tavola rotonda dedicata alla innovazione come veicolo primario di sussidiarietà e di utilità generale, cercando di evidenziare il ruolo che la Corte dei conti può svolgere in tale contesto.

Come è noto, il *leit motiv* di tutto il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) è l'innovazione, ed è per questo che il Pnrr è stato da molti accostato al Piano Marshall. Sicuramente, è un'occasione unica di crescita per il nostro Paese, e la crescita passa necessariamente dall'innovazione. L'innovazione, però, non deve limitarsi alla sola tecnologia, ma deve riguardare, a 360° tutta la cultura amministrativa del nostro Paese: deve essere, cioè, un'innovazione di carattere generale. Sono convinto che solo attraverso un'effettiva e consistente innovazione della pubblica amministrazione si possa finalmente superare anche il peso rappresentato dalla burocrazia, che ha costituito un impedimento e un freno agli investimenti, scoraggiando non solo gli imprenditori italiani, ma anche gli imprenditori provenienti dall'estero.

Il Pnrr prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei missioni. Il Piano promuove un'ambiziosa agenda di riforme, e in particolare, le quattro principali riguardano: a) pubblica amministrazione; b) giustizia; c) semplificazione; d) competitività. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del *Next Generation EU* riguardo alle quote d'investimento previste per i progetti *green* (37%) e digitali (20%). Le risorse stanziare nel Piano sono pari a 191,5 miliardi di euro, ripartite in sei missioni: a) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: 40,32 miliardi; b) rivoluzione verde e transizione ecologica: 59,47 miliardi; c) infrastrutture per una mobilità sostenibile: 25,40 miliardi; d) istruzione e ricerca: 30,88 miliardi; e) inclusione e coesione: 19,81 miliardi; f) salute: 15,63 miliardi. Per finanziare ulteriori interventi il Governo italiano ha approvato un Fondo complementare con risorse pari a 30,6 miliardi di euro. Complessivamente gli investimenti previsti dal Pnrr e dal Fondo complementare sono pari a 222,1 miliardi di euro.

All'interno del Pnrr il Governo ha inserito un insieme di progetti che puntano a rafforzare la crescita del Paese, favorendo gli investimenti in digitalizzazione, innovazione, competitività, formazione e ricerca. L'obiettivo è quello di porre le basi per uno sviluppo duraturo e sostenibile dell'economia garantendo la rapidità di esecuzione dei progetti attraverso una semplificazione degli strumenti in modo da favorire un aumento della produttività.

Per quanto riguarda specificamente i progetti relativi alla missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", va rimarcato che essi hanno l'obiettivo di favorire l'innovazione in chiave digitale della pubblica amministrazione, sostenendo l'infrastrutturazione del Paese e la trasformazione dei processi produttivi delle imprese.

Non è la prima volta che ci sono finanziamenti, allo scopo di abbassare il rischio per le aziende legato alle attività di innovazione. L'elemento di novità è la quantità dei fondi associati a questa misura di sostegno: si parla di 230 miliardi di euro che nei prossimi anni saranno messi a disposizione dal Governo italiano e dall'Unione europea per finanziare attività di innovazione.

Un'opportunità enorme per l'Italia e un'opportunità enorme per la pubblica amministrazione e per le aziende che, muovendosi per tempo, saranno in grado di intercettare questa mole di finanziamenti per dare una spinta senza precedenti alle loro attività d'innovazione, e in particolare d'innovazione ad alto impatto.

Un'occasione unica, non solo per finanziare iniziative specifiche, ma anche per ripensare al modo in cui si fa innovazione e prepararsi a fare innovazione in modo diverso sfruttando le opportunità del Pnrr in maniera più strategica e più sinergica. Il momento storico ci pone di fronte, quindi, ad un'occasione unica, non solo per investire la gran mole di risorse che ci vengono date dall'Europa, ma anche – e soprattutto – per operare un rinnovamento culturale della pubblica amministrazione. Questo un argomento che mi sta a cuore da tempo, da quando, tanti anni fa, nel pubblicare uno studio sul procedimento amministrativo, appuntai la mia attenzione sul fatto che siano servite ben quindici riforme per dare attuazione agli istituti di semplificazione previsti dalla legge n. 241/1990. La mia spiegazione era, ed è, che senza una rivoluzione culturale nessuna innovazione tecnologica e nessuna semplificazione possono aver luogo.

Rivoluzione culturale significa che la funzione amministrativa non deve più essere intesa come potere. Il freno all'attuazione di alcuni istituti di semplificazione previsti dalla legge 241 fu rappresentato proprio dalla burocrazia,

---

(\*) Presidente aggiunto della Corte dei conti e Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

perché la funzione amministrativa veniva intesa come potere. La funzione, al contrario, è neutra. Diventa potere quando se ne abusa e quando la si indirizza a fini diversi da quelli stabiliti dalla legge.

Un profondo rinnovamento culturale è necessario anche per rendere effettive le funzioni attraverso il principio della sussidiarietà, che è un principio nuovo, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, che non ha trovato grande attuazione soprattutto perché gli enti più vicini ai cittadini, quelli che dovrebbero svolgere la gran parte delle funzioni, non hanno avuto le risorse necessarie. E trasferire le funzioni senza trasferire risorse significa trasferire solo le responsabilità. Un esempio lampante delle conseguenze nefaste di questo modo di procedere lo troviamo nella regimentazione del suolo, che è stata intestata agli enti locali, incapaci non solo dal punto di vista organizzativo, ma anche per mancanza di risorse. Il risultato, lo vediamo tutti, è che di fronte alle alluvioni e agli altri disastri naturali che colpiscono sempre più frequentemente il nostro Paese, non si può far altro che la conta dei danni. Quello che occorre, invece, è mettere in grado l'ente territoriale, che è più vicino al cittadino, di assicurare una erogazione effettiva ed efficiente dei servizi.

L'innovazione che riguarda più propriamente l'aspetto tecnologico è una condizione necessaria alla riforma della pubblica amministrazione in termini di efficienza, ma deve coniugare l'efficienza con la tutela della *privacy* e la sicurezza dei dati, che sono principi e valori ugualmente fondamentali.

In questa ottica e in questa prospettiva l'innovazione e il rinnovamento della pubblica amministrazione possono veramente diventare un veicolo primario di sussidiarietà e di utilità generale per il Paese, per le imprese, per le famiglie e per i cittadini.

Quanto alla sussidiarietà, che pure è contemplata fra le finalità per cui l'innovazione deve costituire veicolo primario, va ricordato che in generale, dal punto di vista costituzionale, il principio di sussidiarietà attiene, come è noto, ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore.

Il principio di sussidiarietà è un principio relativamente recente per l'ordinamento costituzionale italiano, in quanto vi ha trovato ingresso – insieme a quello di differenziazione e di adeguatezza – soltanto con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione (art. 118 Cost., come introdotto con la l. cost. n. 3/2001), che ora prevede che “le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Infatti, a differenza di quel che è accaduto in altre esperienze costituzionali profondamente influenzate dal federalismo, come gli Usa e la Germania, ovvero nell'Unione europea, la sussidiarietà non è stata considerata in Italia, fino a pochi anni fa, un principio basilare dell'ordinamento. Anzi, secondo alcuni studiosi il modello pluralista accolto nella Costituzione italiana sarebbe scarsamente compatibile con il principio di sussidiarietà, in ragione del diverso grado di strutturazione del potere statale e di quelli degli altri enti territoriali previsto dal modello regionale rispetto a quello federale.

Ancor più discusso nella dottrina è l'eventuale riconoscimento, nel “nuovo” art. 118 Cost. e in particolare al suo c. 4, di un principio di sussidiarietà in senso orizzontale, ovvero riguardante i rapporti tra lo Stato – inteso come insieme dei pubblici poteri – e le formazioni sociali, dotate *ex art. 2 Cost.* di una tutela costituzionale (si parla, in questo caso di sussidiarietà in senso orizzontale). Ove riconosciuto, infatti, ciò significherebbe che i pubblici poteri potrebbero intervenire, per lo svolgimento di attività di interesse generale, solo laddove i privati, singoli o associati, non fossero in grado di svolgerle autonomamente; e tale interpretazione appare difficilmente compatibile con gli ampi compiti, anche di trasformazione sociale, attribuiti ai pubblici poteri nel testo costituzionale, in particolare all'art. 3, c. 2, della Costituzione (principio di uguaglianza).

In ogni caso, un ruolo fondamentale nell'articolazione concreta del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha utilizzato tale principio per consentire un intervento legislativo di dettaglio da parte dello Stato – in presenza dello svolgimento di funzioni amministrative da parte di questo – anche al di là delle materie in cui gode di potestà legislativa esclusiva *ex art. 117, c. 2, Cost.* (Potestà legislativa regionale), comprimendo così quella regionale (c.d. chiamata in sussidiarietà).

Dal punto di vista del diritto amministrativo il principio di sussidiarietà evoca il principio e il criterio di ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative all'interno dell'ordinamento giuridico.

La sussidiarietà, come è noto, ha due modalità di espressione: verticale e orizzontale. La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali) ed esprime la modalità d'intervento – sussidiario – degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi.

La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione ‘sussidiaria’, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

Nell'ordinamento italiano la sussidiarietà è stata inizialmente recepita dalla legge n. 59/1997 (cosiddetta legge Basanini) e dalla legge n. 265/1999 (confluita nella legge n. 267/2000, testo unico di ordinamento sugli enti locali, Tuel),

per poi divenire principio costituzionale in seguito alla riforma del titolo V, parte II, Cost. attraverso la l. cost. n. 3/2001. Un ruolo fondamentale nell'articolazione concreta del principio di sussidiarietà è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto ammissibili deroghe alla rigida ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, in virtù del cosiddetto criterio della dimensione degli interessi (sent. 303/2003, 172/2004; 31, 242, 285 e 383 del 2005 ecc.).

L'art. 118, c. 1, della Costituzione disciplina la sussidiarietà verticale, stabilendo che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (l. cost. n. 12/2004). La norma indica il comune quale ente "a competenza amministrativa generale", poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini e in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività. La sussidiarietà, in tal modo, tende a limitare l'azione dell'organizzazione di governo di livello superiore nei confronti dell'organizzazione di livello inferiore, stabilendo che la prima interviene qualora le attività non possano essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello inferiore. Con la sentenza 303/2003 la Corte costituzionale ha specificato le modalità di trasferimento delle funzioni amministrative dal livello inferiore al livello superiore, dovuto a "esigenze di carattere unitario", affermando che esso deve essere disposto con legge statale e che, assieme alla funzione amministrativa, deve essere altresì trasferita la funzione legislativa correlata; lo Stato avocando a sé, per sussidiarietà, funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente ed efficacemente esercitate ad altri livelli di governo, può e deve, in osservanza del principio di legalità, disciplinare tali funzioni con legge statale. Questa deroga è tuttavia legittima solo se "proporzionata", "ragionevole" e "concordata" con la regione interessata.

La sussidiarietà orizzontale ha trovato, inizialmente, riconoscimento nell'art. 2 della l. n. 265/1999, confluito poi nella legge n. 267/2000 e, infine, nell'art. 118, c. 4, della Costituzione, secondo il quale Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base appunto del principio di sussidiarietà. La sussidiarietà orizzontale esprime il criterio di ripartizione delle competenze tra enti locali e soggetti privati, individuali e collettivi, operando come limite all'esercizio delle competenze locali da parte dei poteri pubblici: l'esercizio delle attività di interesse generale spetta ai privati o alle formazioni sociali e l'ente locale ha un ruolo sussidiario di coordinamento, controllo e promozione; solo qualora le funzioni assunte e gli obiettivi prefissati possano essere svolti in modo più efficiente ed efficace ha anche il potere di sostituzione. Sul piano dell'effettività io sono convinto che si possa dare attuazione al principio di sussidiarietà attraverso l'esercizio effettivo ed efficiente delle funzioni amministrative, attraverso l'erogazione effettiva ed efficiente dei servizi, salvaguardando allo stesso tempo i diritti delle persone. Il benessere dei cittadini nasce dalla contemperazione di queste esigenze.

In questo contesto di rinnovamento della pubblica amministrazione, la Corte dei conti ha ruolo fondamentale e posso dire senza paura di essere smentito che essa è sicuramente attrezzata per affrontarlo, e deve proseguire nella sua costante evoluzione anche dal punto di vista culturale. L'innovazione e il rinnovamento della pubblica amministrazione non possono riguardare, peraltro, solo l'aspetto strutturale e organizzativo, ma devono investire, dal punto di vista sostanziale, anche l'aspetto funzionale, per soddisfare in tempi rapidi le esigenze dei cittadini, delle famiglie e delle imprese. Occorre superare le lentezze e le complessità procedurali, le duplicazioni delle competenze per il rilascio delle prescritte autorizzazioni che hanno fin qui scoraggiato gli investitori stranieri ad investire nel nostro Paese, rappresentando un freno per le imprese e per tutta la nostra economia.

A questo radicale processo di rinnovamento della pubblica amministrazione la Corte dei conti non può restare indifferente, e non può restare fuori da esso. Per essere al passo con i tempi, per fare la sua parte ed avere un ruolo da protagonista nell'ambito di questo processo e per rispondere veramente alle esigenze del Paese, la Corte dei conti deve seguire un percorso di rinnovamento parallelo. Non può essere più una Corte dei conti come quella pensata da Cavour, ma deve essere una Corte adeguata ai tempi, pronta a raccogliere le sfide che l'attuale congiuntura economica del Paese presenta. Ferme restando la collocazione istituzionale e la connotazione magistratuale, e le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna, è questa la grande sfida che attende la Corte dei conti.

Sul fronte dei controlli, sta già procedendo con il controllo concomitante; sul fronte della giurisdizione – quindi sul fronte della responsabilità amministrativa – pure alla luce della limitazione, per quanto riguarda le condotte commissive, dell'elemento soggettivo al solo dolo introdotto dall'art. 21 del decreto legislativo n. 76/2020, sono convinto che la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione giurisdizionale che la Costituzione le intesta, si farà carico di non intralciare il percorso di rilancio del Paese.

Mi avvio veramente alla conclusione di questo mio intervento, non senza avere prima risposto alla sollecitazione e alle perplessità sollevate la professoressa Caputi Jambrenghi sul fatto che la Corte possa svolgere un ruolo attivo per il conseguimento dell'utilità generale e per il benessere dei cittadini. Ebbene, lungi da me ogni intento polemico, ma con vero spirito dialettico, io vorrei solo ricordare che la Corte dei conti svolge le funzioni che la Costituzione le intesta, sia in sede giurisdizionale che in sede di controllo, nell'interesse delle amministrazioni, nell'interesse delle istituzioni, e soprattutto nell'interesse dei cittadini che pagano le tasse.

\* \* \*