

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

ETICA E FINANZA PUBBLICA
Attuazione del Pnrr
e benessere per i cittadini

Aula absidale di S. Lucia
Bologna
19-20 novembre 2021



Quaderno n. 3/2021

Direttore responsabile: Tommaso Miele

Comitato scientifico

Presidente: Francesco Saverio Marini

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Quaderni della Rivista e Fascicoli speciali: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Anna Rita Bracci Cambini

Editing: coordinatore Eleonora Di Fortunato

Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 3/2021

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITA' DI BOLOGNA

CENTRO DI RICERCA E
FORMAZIONE SUL SETTORE PUBBLICO
SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN
STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

ETICA E FINANZA PUBBLICA: ATTUAZIONE DEL PNRR E BENESSERE PER I CITTADINI

BOLOGNA, AULA ABSIDALE DI S. LUCIA

19-20 NOVEMBRE 2021

*Indice**Indirizzi di saluto*

Giovanni Molari	1
Guido Carlino	3
Stefano Bonaccini	5
Michele Caianiello	7

Introduzione ai lavori congressuali

Luigi Balestra	9
----------------------	---

La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese

Luciano D'Alfonso	13
Bernardo Giorgio Mattarella	15
Stefano Laporta	17

Il corretto impiego delle risorse comunitarie tra discrezionalità delle scelte e vincoli giuridici

Massimo Garavaglia	21
Vito Cozzoli	23
Francesco Saverio Marini	25
Salvatore Pilato	27

Innovazione nel partenariato pubblico-privato e nella collaborazione tra pubbliche amministrazioni

Monica Delsignore	35
Carlo Alberto Manfredi Selvaggi	39
Ugo Montella	43

Conclusioni della prima giornata di lavori

Ermanno Granelli	47
------------------------	----

Apertura dei lavori della seconda giornata

Marco Pieroni	51
Tammaro Maiello	55

Interventi pubblici e opere pubbliche tra obiettivi e priorità

Giancarlo Giorgetti	59
Daria de Pretis	61

I sistemi di controllo sulle spese del Pnrr

Franco Massi	67
Biagio Mazzotta	69
Chiara Bersani	71
Fabrizio Cuneo	75

Tavola rotonda conclusiva

Gabriella De Giorgi Cezzi	79
M.T Paola Caputi Jambrenghi	83
Tommaso Miele	87
Andrea Migliozzi	91
Carlo Chiappinelli	93

INDIRIZZO DI SALUTO

Giovanni Molari ()*

Autorità, rappresentanti delle istituzioni, colleghe e colleghi, signore e signori, è un piacere per me essere qui e portare i saluti dell'Ateneo e miei personali a tutti voi.

Considero questo convegno particolarmente importante per tre ordini di ragioni:

- la centralità del tema per il nostro Paese e per la società civile;
- il grande rilievo che riveste una Istituzione prevista dalla Costituzione come è la Corte dei conti;
- il significato che il convegno assume come momento di collaborazione, di scambio di conoscenza e di proficuo confronto tra esperti della materia, che – nel contempo – sono esponenti di istituzioni rappresentative dell'ordinamento, alle quali l'università si onora di appartenere.

Il titolo del convegno riassume bene i capisaldi che devono essere considerati in un momento così difficile e così importante come quello che stiamo vivendo.

L'etica che deve guidarci nelle misure e nell'attuazione del Pnrr è l'etica del bene comune e cioè una visione complessiva, non settoriale, non formale. In un momento così complesso, ciò che conta sono le alleanze e le collaborazioni per il bene comune: le istituzioni e le varie componenti della Società civile devono essere orientate in senso costruttivo, non ostativo, non corporativo e non egoistico. Questa è l'etica del bene comune.

Sono onorato, come Rettore e come professore dell'Alma Mater, che si sia realizzata questa importante iniziativa con la Corte dei conti.

Posso dire che si tratta di un momento di collaborazione che ha un significato particolare: l'Ateneo e le sue strutture non devono rappresentare un contesto "chiuso" di saperi, ma realtà didattiche e scientifiche che si confrontano e che costruiscono, insieme alle altre istituzioni pubbliche, le soluzioni ai problemi della società civile.

Conosco, come Rettore dell'Alma Mater Studiorum e prima come direttore di dipartimento, la complessità e la difficoltà di amministrare, ma sono nel contempo ben conscio che la pubblica amministrazione persegue una finalità essenziale nella comunità e nella società civile: la volontà di miglioramento e progresso.

Per tutte queste ragioni, saranno molto importanti le indicazioni che il convegno potrà darci, come studiosi, come amministratori ed infine come individui, parte di una comunità nazionale che deve ricercare un proprio equilibrio ed una propria armonia.

Il Pnrr è un "piano di misure", un insieme di indicazioni dai contorni definiti e chiari. Ciò impone serietà di approccio e rispetto dei tempi. Dunque, metodo e coordinamento sono essenziali.

L'università può contribuire – e la Corte dei conti lo potrà fare certamente a sua volta – all'individuazione dei processi metodologici, delle tecniche e modalità per attuare il Pnrr.

Voglio ringraziare la Spisa – Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica e il suo direttore prof. Giuseppe Caia.

La Spisa è una Scuola che presenta una particolare propensione alla interazione con le istituzioni pubbliche e con la società civile; tale metodo permette una valorizzazione ed un miglior trasferimento delle conoscenze.

Essa propone un'offerta didattica e formativo-divulgativa basata sul coinvolgimento di docenti particolarmente esperti provenienti dalle università, dalle magistrature e dalle istituzioni pubbliche e private.

Il costante confronto e l'interazione tra docenti universitari ed esperti del mondo del lavoro è una cifra organizzativa e metodologica molto importante e realizza oltre ad una didattica innovativa, approfondimenti scientifici rilevanti, contribuendo in maniera determinante alla divulgazione delle conoscenze dei saperi e dei metodi.

Auguro a tutti buon lavoro.

* * *

(*) Rettore dell'Università degli studi di Bologna Alma Mater Studiorum.

INDIRIZZO DI SALUTO

Guido Carlino (*)

Prendo la parola con vero piacere, per rivolgere prima di tutto un caloroso saluto ai presenti che hanno aderito così numerosi a questa iniziativa.

Il mio saluto va in particolare al Magnifico Rettore dell'Università di Bologna, prof. Giovanni Molari, che ringrazio per averci accolti in questa prestigiosa sede, al Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini e a Matteo Lepore, Sindaco della città di Bologna, che oggi ci ospita.

Siamo onorati di poter svolgere i nostri lavori nella sede della più antica università del mondo, che per prima ebbe la vocazione all'insegnamento libero, indipendente e aperto a tutti, e dove, dopo secoli di oscurantismo, rifiorirono gli studi del diritto.

Ed è proprio sulla scia di questa antica ma sempre attuale apertura culturale e in pieno spirito di collaborazione istituzionale che si pone l'incontro odierno.

Desidero complimentarmi con gli organizzatori per l'ottima programmazione del convegno, in cui i relatori, che saluto cordialmente, si confronteranno su temi che stanno molto a cuore alla Corte dei conti, considerato il ruolo centrale che l'Istituto svolge a tutela delle finanze pubbliche, affiancando le amministrazioni nell'esercizio delle loro funzioni, volte ad assicurare ai cittadini i servizi necessari, nel rispetto della legalità e dell'etica.

Stimolare la cultura della legalità e acquisire maggior familiarità con le regole della contabilità pubblica porta inevitabilmente a una migliore conoscenza dell'uso che si fa delle risorse pubbliche e aiuta a sviluppare una reale coscienza collettiva in un Paese democratico: un Paese che deve sentire il bisogno di riappropriarsi dei principi su cui costruire il vivere insieme, in cui la convivenza tra i cittadini sia fondata su valori etici, quali onestà, senso del dovere, giustizia e solidarietà che, se condivisi, sono più forti e tengono unita una comunità, capace di soddisfare i pubblici interessi, avendo riguardo alla dignità di ciascuno e all'armonia tra le diverse identità.

È questo un fine a cui la Corte dei conti è istituzionalmente rivolta, sempre attenta al suo ruolo di stimolo alle corrette pratiche amministrative, per garantire che le scelte economiche e finanziarie, che impattano sulla vita di ciascuno, siano coerenti con il modello di etica e correttezza auspicato dai cittadini.

Ciò può incoraggiare il rafforzamento di un più alto senso di appartenenza alla comunità, il cui benessere costituisce una finalità indubbiamente cruciale, ma che ora diventa una leva fondamentale per sostenere e dirigere la crescita economica e i processi di sviluppo.

Il connubio indissolubile tra etica e finanza pubblica è imprescindibile per la concreta attuazione dei programmi del Pnrr, volti a recare migliori condizioni di vita per le comunità.

Il Piano rappresenta un motore straordinario per avviare un percorso di ammodernamento e di rilancio dell'economia del Paese e si propone come lo strumento principale per l'inclusione sociale e per una transizione economica ed ecologica che vada nella direzione di una solida crescita.

I programmi in esso articolati sono una preziosa opportunità per mobilitare le ingenti risorse provenienti dall'Unione europea, unitamente a quelle aggiuntive che il settore privato potrà mettere a disposizione, al fine di accrescere il grado di sviluppo dell'economia e della qualità di vita per un numero di persone sempre maggiore, anche attraverso più efficienti servizi sanitari e di istruzione, abbassamento dei livelli di inquinamento delle città, sicurezza e funzionamento della giustizia.

La sinergica collaborazione tra pubblico e privato può costituire un fertile fattore per la valorizzazione e il potenziamento delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea, che ne ha regolamentato, con particolare cura, il controllo sulla corretta e sana gestione e la relativa attività giurisdizionale.

Sull'attuazione del Pnrr, l'attenta e continuativa vigilanza europea, con la quale la Corte dei conti italiana è stata chiamata a cooperare, è concentrata sulla rispondenza dei concreti e tempestivi risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi a cui il progetto e la relativa erogazione mirano.

Con una relazione "almeno" semestrale al Parlamento, la Corte riferisce sull'esito del controllo svolto, in base a parametri di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, "circa l'acquisizione e l'impiego" delle risorse del Pnrr e la sua complessiva attuazione e impatto a livello nazionale.

L'effettiva erogazione dei fondi del Piano per la ripresa e la resilienza è, infatti, condizionata dalla conferma del raggiungimento degli obiettivi legati ai progetti concordati e concretamente realizzati, in linea non solo con i risultati, ma anche con l'impatto richiesto.

(*) Presidente della Corte dei conti.

In definitiva, lo scopo dell'attuazione del Piano è proprio quello di migliorare e avvicinare i servizi alle persone, alla luce dei cambiamenti sociali, culturali ed economici, come è evidente in molte missioni in esso contenute, intese a rendere il nostro sistema infrastrutturale più moderno, più sicuro, digitale e a basso impatto ambientale.

Si apre ora una nuova stagione di investimenti strutturali in opere pubbliche, con una forte connotazione territoriale e con evidenti finalità di riequilibrio.

Ognuno è chiamato a fare la sua parte; le regioni e gli enti locali, più vicini ai cittadini e ai loro bisogni, acquistano, in prospettiva, un ruolo sempre più determinante nel raggiungimento pieno del benessere e della sostenibilità in tutte le sue sfaccettature, in un sistema che va ancorato ai principi morali di responsabilità sociale e di solidarietà, cooperativa e non divisiva, improntata all'unità di intenti.

Si tratta di una sfida corale al servizio della collettività, in cui la Corte dei conti affianca le diverse istituzioni e le strutture amministrative nello svolgimento delle proprie funzioni.

Tutti confidiamo in un Paese moderno, libero da zavorre, da croniche emergenze, in grado di superare i ritardi e gli errori storici, che tenda a un modello di sviluppo sostenibile nel presente, che non limiti quello futuro e che sia capace di garantire anche le prossime generazioni.

È questo il traguardo che si intende raggiungere con il corretto uso del considerevole flusso di denaro comunitario, che purtroppo potrebbe far gola a iniziative fraudolente, infiltrazioni malavitose e tentativi di illecito finanziario, diretti ad approfittare di questa occasione unica.

Anticorpi indispensabili per evitare il dilagare di questi fenomeni sono la semplificazione normativa, una reale trasparenza dell'azione amministrativa e sistematici controlli di legittimità e di gestione, unitamente a una solerte attività giudiziaria, con l'obiettivo ultimo di prevenire e contrastare, ove presenti, le fragilità e la permeabilità delle pubbliche amministrazioni rispetto a interessi particolari e, talvolta, criminali, che minacciano la crescita economica e il benessere sociale dei cittadini.

L'accertamento della responsabilità amministrativa, in particolare, ha lo scopo di prevenire e reprimere comportamenti illeciti e va considerato uno stimolo a bene operare. Sebbene recentemente circoscritta da provvedimenti normativi, di natura temporanea e, a mio avviso, non in linea con le indicazioni provenienti dalla Ue, la responsabilità amministrativa rimane pur sempre uno strumento formidabile per l'affermazione della legalità delle gestioni pubbliche.

La Corte dei conti, che non è insensibile alla sempre più impellente richiesta della collettività di essere rassicurata circa il tempestivo rispetto delle regole da parte delle pubbliche amministrazioni, scende in campo con le proprie funzioni di controllo, giurisdizionali e consultive, svolte in sincronica sinergia.

La Corte sprona le pubbliche amministrazioni a innovarsi, a guardare avanti verso direzioni inedite e a essere pronte a rispondere al meglio per realizzare i nuovi progetti, con competenze sempre più specifiche e organizzazione adeguata e più snella, che sia, a livello nazionale e locale, all'altezza della sfida.

Il giudice contabile, nello svolgimento della decisa azione di contrasto all'illegalità e in particolare ai fenomeni corruttivi, verifica il corretto e responsabile impiego delle risorse che non può prescindere da quei valori quali la trasparenza, la tempestività, la maggiore attenzione ai risultati e l'imparzialità, che ne rappresentano la chiave di volta.

Si tratta di valori fondamentali intesi a garantire piena e concreta funzionalità degli apparati pubblici, il cui rispetto è il primo passo verso una visione comune di comportamento a favore delle persone, necessaria a chiunque eserciti un incarico pubblico, e che impone l'uniformità di trattamento e di non discriminazione tra soggetti, situazioni e rapporti, consentendo di offrire uguali opportunità a tutti e occasioni di sviluppo economico ai territori.

Ci attende un'ardua prova che mette assieme i contenuti economici con quelli etici verso forme di sviluppo rispettose dell'ambiente, solidali e inclusive, e al tempo stesso in grado di generare reddito e occupazione, anche a garanzia del futuro delle nuove generazioni.

Una transizione che va governata e presidiata con cura e attenzione, soprattutto dalle istituzioni pubbliche, affinché *"nessuno sia lasciato indietro"*, regola base, questa, dello sviluppo sostenibile.

In conclusione, la consapevolezza di concorrere alla tutela dei valori a fondamento della nostra Costituzione sprona i giudici contabili a un sempre maggiore impegno per la loro realizzazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali.

Impegno che deve trovare fertile terreno di coltura nell'etica pubblica, che al magistrato impone non solo sobrietà, equilibrio e rigore dei comportamenti, ma anche piena coscienza del ruolo caratterizzato dai valori di indipendenza, imparzialità, sottoposizione alla legge, con la consapevolezza dei riflessi che le decisioni sono destinate ad avere sulla vita delle persone e sul corso delle amministrazioni.

Ringrazio per l'attenzione ed esprimo il mio convincimento che occasioni di riflessione e di condivisione di idee come quella di oggi costituiscono sempre un punto di forza e un elemento di successo.

Buon lavoro a tutti.

* * *

INDIRIZZO DI SALUTO

Stefano Bonaccini (*)

Ringrazio innanzitutto il Magnifico Rettore Molari e il Presidente Carlino per aver costruito questa preziosa opportunità di confrontarci su un argomento di grande importanza come l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, o meglio il *Next Generation EU*: una serie di misure così importanti da definire lo stato di benessere, o di malessere, dei cittadini nei prossimi anni. L'Italia si trova davanti un'occasione storica, irripetibile. C'è chi ha definito, a ragione, il Pnrr un nuovo Piano Marshall, perché se le risorse a disposizione verranno impiegate bene, in progetti strutturali e non in modo strumentale, magari per vincere le prossime elezioni o guadagnare qualche punto nei sondaggi, nei prossimi dieci, venti, trent'anni si potrà garantire a questo Paese la competitività adeguata e che merita, si potranno recuperare gli atavici ritardi che condannano alcune aree, in una parola si potrà garantire un futuro migliore alle giovani generazioni, cioè ai nostri figli e ai nostri nipoti.

Che la classe dirigente di questo Paese sia in grado di realizzare questa impresa è tutto da dimostrare, ma per un amministratore pubblico è sempre meglio dover affrontare la sfida di investire risorse così ingenti, che proporre le migliori idee e non le risorse per metterle in pratica. Veniamo da molti, troppi anni di tagli e di contenimento della spesa pubblica. Oggi abbiamo un'occasione unica, certamente complicata, ma straordinaria e per certi versi entusiasmante. Ai 230 miliardi di euro del *Next Generation EU* assegnati all'Italia ne vanno aggiunti, non dimentichiamolo, altri 47, che sono le risorse settennali della programmazione dei fondi europei che l'Unione europea assegna ai vari Paesi e che i governi distribuiscono alle diverse Regioni. La Regione Emilia-Romagna, prima in Italia, ha già definito le linee guida per l'utilizzo di due delle tre voci della programmazione europea dei fondi strutturali Feasr e del Fondo sociale europeo. E per quanto riguarda il Piano di sviluppo rurale, l'Emilia-Romagna ha avuto già un mese fa da Bruxelles il via libera senza osservazioni. Cosa significa? Possiamo partire con i bandi per il 2021-2022 già nelle prossime settimane.

La Regione Emilia-Romagna si prepara a gestire questi fondi, che ammonteranno a più di tre miliardi di euro, forte della valutazione positiva della Corte dei conti sul rendiconto 2020, che si è chiuso con un saldo di competenza positivo e nel pieno rispetto dei vincoli di bilancio, anzi con una diminuzione dell'indebitamento di un'ulteriore 30% nel quinquennio, il che ci colloca tra le regioni più virtuose del Paese.

Faccio questa premessa perché la tenuta dei conti è un presupposto fondamentale in vista dell'arrivo delle risorse di *Next Generation EU*. Gli amministratori locali, al netto delle difficoltà che incontrano nel doversi confrontare con interlocutori sempre diversi – nei cinque anni e mezzo in cui sono stato presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ho avuto a che fare con cinque governi e cinque maggioranze diverse – dovranno impegnarsi nella programmazione in modo eccezionale, perché questa è una grande, irripetibile occasione di crescita. La Regione Emilia-Romagna – parlo ovviamente della realtà che conosco meglio – è stata sempre indicata, perfino dal Governo giallo-verde, come la prima regione italiana per capacità di programmazione e spesa dei fondi europei. Ora, se questo è vero, la sfida per noi è ancora più grande.

Quest'anno per l'Emilia-Romagna la previsione di crescita è del 6,3%, rivista al rialzo dell'1% rispetto a tre mesi fa. La crescita biennale dal prossimo anno dovrebbe attestarsi tra il 10 e l'11%. Anche se negli ultimi sei anni siamo stati al primo posto tra le regioni italiane per crescita, anche per noi è una situazione complicata da gestire, perché non ci siamo abituati e perché già oggi molte imprese si trovano nella situazione di non trovare risposte adeguate alla loro offerta di lavoro. È una situazione in qualche misura paradossale: da un lato ci sono aziende che delocalizzano – sono appena tornato dalla Saga Coffee, dove stiamo cercando di salvaguardare 220 posti di lavoro, di lavoratrici e di lavoratori che hanno ricevuto l'avviso di licenziamento – e dall'altro mancano competenze e professionalità in numero adeguato rispetto all'offerta. Questo è il motivo per cui il Paese, a tutti i livelli di governo, deve investire per prima cosa nell'istruzione: nella scuola, nell'università, nella formazione.

Un altro fattore fondamentale è che le risorse in arrivo devono essere spese in maniera responsabile e onesta. A me piace molto accostare i concetti di "etica" e di "finanza pubblica", perché mi hanno insegnato che anche un solo euro di denaro pubblico speso male è un euro sottratto ai cittadini. La finanza pubblica deve necessariamente essere etica, e questo nel nostro Paese mi pare che a volte sfugga, mentre sono convinto che proprio rispettando una visione etica, la finanza pubblica possa essere il motore di grandi risultati.

L'Europa non impedirà di realizzare le idee che sono contenute nei programmi che meritoriamente il governo Draghi ha mandato a Bruxelles, o quelle contenute nei programmi che noi Emilia-Romagna abbiamo già consegnato per ottenere una linea di finanziamento comunitario. Pochi giorni fa a Bruxelles ho incontrato l'ambasciatore italiano presso l'Unione europea Massari e quattro commissari, tra cui Paolo Gentiloni, e ho percepito un certo stupore di fronte al fatto che c'è una regione in Italia che riesce a condividere tutte le scelte strategiche con le parti sociali. Il documento

(*) Presidente della Regione Emilia-Romagna.

di strategia regionale 2020-2027, che contiene il Patto per il Lavoro e per il Clima, è stato condiviso con 55 parti sociali, comprese le quattro università della nostra regione, i sindacati, le imprese, i professionisti, le camere di commercio, le banche, il forum del terzo settore, i sindaci, i presidenti di provincia. È un lavoro faticoso, ma è l'unico modo per trovare una ragione comune, per indicare strategie comuni, per creare una certa pace sociale, in una parola per governare meglio

Insomma, noi le idee chiare le abbiamo, i progetti li abbiamo già presentati a tempo di record, la vera sfida è se saremo in grado di metterli in campo, perché se sforiamo i tempi previsti, il credito ottenuto si trasformerà in debito, e questo Paese, che ha già un debito drammatico, deve evitare di accumularne altro. Al contrario, abbiamo bisogno di crescere a ritmi doppi, tripli rispetto al passato, perché questa crescita serva non solo a creare lavoro, opportunità per le imprese, opportunità per chi vuole continuare a fare ricerca e studio, ma sia anche capace di ridurre progressivamente proprio quel macigno di debito appena accennato. E qui entra in gioco il tema della semplificazione, senza la quale è inutile presentare progetti. In un Paese che impiega mediamente vent'anni a realizzare un'infrastruttura, un Paese che, come è stato stimato, spenderà gran parte delle risorse comunitarie, se non tutte, a ritmi doppio o tripli rispetto agli altri, è necessario e urgente che il legislatore avvii sostanziali processi di semplificazione. L'Emilia-Romagna – per fare un esempio di come si possa dare un contributo al processo di semplificazione, senza aspettare che venga dall'alto – ha appena condiviso, con i sottoscrittori del Patto per il Lavoro e per il Clima, anche un Patto per la Semplificazione, che si compone di undici linee d'azione e settantotto misure, distribuiti nei vari settori d'intervento: opere, affidamenti, contratti pubblici, agricoltura, impresa, ambiente, energia, edilizia, territorio, lavoro, formazione, cultura, giustizia, *welfare*, sanità. Tra le altre misure, abbiamo previsto pratiche di edilizia informatizzate per facilitare il ricorso al superbonus, banche dati catastali e calcolo digitale dei contributi di costruzione, accesso diretto alle fatture elettroniche per le imprese. Si tratta di una misura necessaria, propedeutica all'attivazione delle risorse del *Next generation EU* e a quella dei fondi europei, perché l'attuazione efficace e in tempi rapidi degli investimenti pubblici e privati passa rigorosamente dalla semplificazione delle procedure. Abbiamo di fronte, in questo momento e per i prossimi sei anni, una sfida e una grande opportunità, quella di investire nella qualità dei nostri progetti e dei nostri prodotti, e dobbiamo essere pronti e all'altezza di affrontarle. L'Italia ha tutte le caratteristiche, anche più di quelle che crede, per poter ambire a un posto di prestigio tra le nazioni. La sfida di attuare nel modo migliore il Pnrr ha direttamente a che fare con una parola: benessere. Per noi emiliano-romagnoli tendere al benessere è un valore, è il senso di una conquista, in una terra che è uscita martoriata dalla lotta di liberazione dal nazifascismo e che grazie al lavoro e al sacrificio, da una condizione di estrema povertà – Bologna e Modena nel 1946 erano tra le dieci province più povere d'Italia – è diventata una regione in cui la qualità della vita è tra le più alte in Europa. Noi vorremmo, e io la sento come una grandissima responsabilità, essere capaci, come hanno fatto le generazioni che ci hanno preceduto, di consegnare ai nostri figli e ai nostri nipoti esattamente questa qualità della vita.

* * *

INDIRIZZO DI SALUTO

Michele Caianiello (*)

Buon pomeriggio a tutte e a tutti. Presidente della Corte dei conti, Presidente della Regione, autorità comunali, autorità tutte, signore e signori, è per me un grande onore e un piacere portare i saluti del Dipartimento di Scienze giuridiche a questa iniziativa nella quale ci sentiamo coinvolti, al centro e onorati. Un ringraziamento particolare, col cuore del collega e dell'amico, va rivolto a tutti coloro che hanno organizzato questa iniziativa. Ne menziono solo due: il professor Giuseppe Caia, che presiede la Spisa e guida la sua scuola così prestigiosa per tutto il dipartimento e per l'Università di Bologna, e il professor Luigi Balestra, che ha collaborato a questa iniziativa. Un saluto di cuore anche al Magnifico Rettore, che non ci ha fatto mancare la sua presenza, per noi particolarmente preziosa perché ci esprime una vicinanza che è a noi cara e che noi ricambiamo.

Inizio con un proposito, quello lanciato dal dottor Laudani, il quale ha detto che si potrebbe fare della sede di Bologna un centro di studi sull'amministrazione di livello nazionale e internazionale. Noi abbiamo già la Spisa, che è la scuola di grande prestigio fondata dal professor Roversi Monaco, ma penso che potremmo spingerci oltre, e fare della nostra città la sede degli studi sulla contabilità pubblica e sulla finanza pubblica, che sono studi sempre più importanti. Attorno alla contabilità e alla finanza pubblica esiste ora un grande dibattito, ma potremmo cercare di approfondire le attuali conoscenze aggiungendo loro la vocazione scientifica e speculativa che ci è propria. Il nostro è un territorio particolare, perché questo è il primo ateneo italiano, perché all'interno di esso il Dipartimento di scienze giuridiche è il primo dipartimento di studi giuridici nato in Italia, perché viviamo in una terra nella quale le istituzioni lavorano da lungo tempo in modo proficuo, e ha ragione il presidente della regione a dire che non è indifferente vivere in Emilia-Romagna, nella città di Bologna, per poter far fruttare il nostro lavoro. Penso, dunque, che questa sia la sede ideale per fare di Bologna un centro di studi su questi temi, che abbia una vocazione nazionale, ma anche una dimensione sovranazionale, grazie al numero di studenti di tutto il mondo che il Dipartimento di scienze giuridiche ospita: come studenti Erasmus ne entrano ed escono a circa 400 l'anno, solo lievemente diminuiti nel periodo della pandemia, e da quando, tre anni fa, abbiamo inaugurato il corso di *Legal studies*, abbiamo più o meno un'ottantina di studenti che vengono da ogni parte del mondo, in una crescita esponenziale. Questo ci dà la forza di essere *player* internazionali nell'ambito degli studi giuridici, che sono studi centrali per il benessere di tutti.

Desidero brevemente affrontare un altro tema che ho gradito particolarmente, e che trovo quasi "poetico", sebbene ci troviamo in un contesto nel quale ci si aspetta che parliamo di temi tecnici, duri, difficili, a volte aridi, come è il tema dell'etica nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del benessere per i cittadini. Benessere è una bella parola, molto emiliano-romagnola. Noi parliamo di benessere, se fossimo stati americani avremmo parlato di felicità e di perseguimento della felicità, come ha fatto qualche costituente scrivendo la Carta dei diritti su cui si è fondata la Costituzione americana. Trovo che sia una splendida idea quella di pensare che, attuando un programma economico, si può perseguire il benessere, cioè quella condizione di felicità che è essenziale per condurre le nostre vite. Ma per fare questo dobbiamo fare scelte eticamente orientate. Così, non ho potuto fare a meno di pensare – sarà perché mio figlio sta facendo il liceo classico, quindi mi obbliga a rispolverare alcuni studi – all'etica nicomachea di Aristotele, che è tutta dedicata al comportamento etico, all'azione conforme a virtù, che è l'unico strumento per raggiungere la felicità, perché anche Aristotele usava il termine "felicità". Ecco, l'etica è il temperamento dei fini personali, individuali, singolari, con il bene collettivo, e il valore sommo dell'etica è la giustizia. Giustizia che può essere correttiva – quella che attuiamo quando viene compiuto qualche comportamento illecito, per correggere l'azione e riportare la legalità, e l'azione della Corte dei conti ne è un grande esempio –, ma anche quella distributiva – che è necessaria per allargare la platea delle persone che attingano al benessere – e, infine, una forma di giustizia un po' diversa, apparentemente inferiore, ma indispensabile: l'equità, necessaria a correggere i disequilibri causati da un'applicazione rigida della giustizia.

Che cosa ha che fare tutto questa considerazione su etica e perseguimento del benessere – o, se preferiamo, della felicità, e il Pnrr? Il Pnrr è un grande strumento, fondato su progetti intellettuali che però devono anche essere applicativi, operosi, pratici, volti a istituire una realtà nuova. Come raggiungere questo tipo di risultato? Con un atteggiamento etico, cioè andando oltre se stessi, come ci ha detto il Magnifico Rettore. Ma andare oltre se stessi non è così semplice. Ai tempi di Michelangelo o di Galileo non sarebbe stato complicato, perché quel tipo di studiosi erano già interdisciplinari, e quindi l'uno, pur affrescando la Cappella Sistina, sapeva fare dei calcoli matematici straordinari, e l'altro, pur essendo un grande astronomo, sapeva riprodurre un dialogo platonico quasi alla lettera. Oggi noi non siamo più quel tipo di intellettuale, perché siamo sempre più specializzati, parcellizzati, divisi, mentre per realizzare il Piano di ripresa e resilienza sarebbe necessario essere intellettuali rinascimentali. Dunque, come riuscire? A mio parere, la risposta è che dove manca il *logos* per attingere a tutti i saperi necessari per andare oltre noi stessi, deve soccorrere l'*ethos*, cioè la capacità etica di uscire da noi stessi e di metterci in relazione con gli altri.

(*) Direttore del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Bologna Alma Mater Studiorum.

Qui si inserisce il ruolo che il Dipartimento può svolgere. Io penso che il Dipartimento sia pronto a una sfida di questo genere, nella quale la funzione essenziale è il mettersi al servizio. È una sfida nella quale dobbiamo interpretare il nostro sapere come un'infrastruttura, e poche cose come il diritto rappresentano un'infrastruttura, ideale sì, ma anche pratica, per consentirci di raggiungere obiettivi concreti. Il Pnrr ha l'ambizione di costituire una generazione nuova, e noi dobbiamo intraprendere questa impresa partendo da una cultura sicuramente vecchia, ma con sulle spalle la responsabilità di realizzare un nuovo tipo di intellettuale, persone nuove, una classe dirigente nuova. La sfida è che in questa novità riaffiorino quelle capacità interdisciplinari, quella evocazione a guardare oltre se stessi che caratterizzavano la classe degli intellettuali qualche secolo fa. Noi saremo in grado di farlo, e ci mettiamo al servizio della comunità perché quel benessere che è il fondamento della felicità possa essere conseguito, raggiunto e mantenuto nel nostro Paese, e trasmesso alle prossime generazioni.

* * *

INTRODUZIONE AI LAVORI CONGRESSUALI

Luigi Balestra (*)

L'iniziativa odierna si iscrive in un progetto ideato dalla Corte dei conti, volto a favorire la diffusione della cultura della contabilità pubblica. L'itinerario lungo il quale ci si intende muovere è quello dei dialoghi con il mondo universitario – non a caso la scelta, simbolica, è di andare nei luoghi delle università – in una prospettiva che sappia aprirsi alla comunità tutta.

L'impostazione, in termini di dialogo, intende sconfessare l'idea classica di convegno, in cui gli interventi si susseguono in rapida successione secondo scansioni, temi e tempi predeterminati. Non vogliamo degli *a priori* costruiti a tavolino e fuori dalle aule in cui ci si raduna (come avrete potuto notare, non compaiono i titoli delle relazioni, ma solo della sessione, che, più che un titolo, definirei un sentiero lungo il quale incamminarsi); desideriamo che i luoghi, e le persone destinate ad animarli, diano vita a un vero e virtuoso dibattito in grado di generare idee.

L'innovazione, di cui tanto si parla con riguardo a plurimi settori, non può non rinvenire le proprie fondamentali radici nel confronto che occasioni come questa sono in grado di produrre.

In ciò si rivela fondamentale il ruolo del moderatore, il quale è chiamato, con metodo dialogico, a sollecitare la riflessione, assumendo – senza con questo, beninteso, volerli investire di compiti spropositati – quel ruolo di levatrice che ci riporta a Socrate e a Platone.

L'obiettivo di fondo che si intende perseguire attraverso il progetto che oggi vede qui, a Bologna, la luce, è quello di contribuire a creare una sensibilità diffusa rispetto a una serie di valori cardini i quali, ancor più alla luce dell'imprevedibile e straordinaria situazione, ancora in atto, condensano insopprimibili interessi nell'ottica di una pacifica e serena convivenza civile.

Parlare di finanza pubblica oggi non significa, semplicemente e semplicisticamente, interrogarsi sulle modalità di reperimento delle risorse (che nel caso del Pnrr risultano già contemplate ed acquisibili), nonché di spesa, vale a dire di destinazione delle risorse medesime al fine di consentire l'erogazione di servizi. Significa prima di tutto interrogarsi in merito alla complessità sociale, con tutto il suo portato in termini di stratificazione e di disarticolazione sempre più percepibili. Significa poi recepire appieno l'importanza rivestita dalla persona umana, ormai inoppugnabilmente collocata al vertice del sistema, nonché dell'insieme degli interessi e dei valori, sempre più protagonisti di un processo evolutivo, di cui essa è portatrice.

L'allocazione delle risorse pubbliche non può avvenire se non avendo di mira, quale fine ultimo, la realizzazione del benessere degli individui, alla stregua di una logica che tragga ispirazione sempre più da un'effettiva uguaglianza sostanziale, la quale, come tale, postula una piena affermazione del canone di solidarietà. Ciò significa che, per limitarsi a qualche esempio, la distribuzione di risorse – in un'ottica anche di interventi promozionali – a vantaggio dello sviluppo di un determinato comprensorio o di particolare segmento di attività, non può essere fine a se stessa. Occorrerà saper guardare e valutare, magari in controluce, quali potranno essere gli effetti benefici a vantaggio degli individui in quanto tali; e non solo di quelli insediati nella comunità di riferimento.

Occorrerà saper ripudiare particolarismi e localismi.

Una prospettiva, questa, che se adottata in modo virtuoso potrà contribuire ad abbattere le vistose e sempre più profonde sacche di disuguaglianza, a superare le non poche situazioni di discriminazione, ad implementare le pari opportunità, ad instaurare rapporti maggiormente improntati all'equità. In altre parole, a colmare i divari realizzando un'effettiva inclusione sociale.

Il tutto tenendo bene a mente quel che nello scenario planetario si agita sempre più in termini di spettro verso il conseguimento del benessere degli individui: la questione ambientale, la quale, a mio modo di vedere, postula un cambiamento d'approccio. Non più un tema da riguardarsi, anche in termini di obiettivo, insieme a tanti altri, da porre sul medesimo piano; ma tema prioritario, dai quali tutti gli altri (sviluppo economico, protezione della salute, progresso della ricerca scientifica, formazione in ambito scolastico e universitario) possono e debbono trarre giovamento e utilità.

Prioritario perché il mero compromesso, il semplice contemperamento dei contrapposti interessi (quali possono essere, solo per fare un esempio, quello alla salvaguardia della qualità dell'aria e quello derivante dalle esigenze della produzione), non sono più in grado, allo stato delle cose, di operare un riequilibrio corretto né, tantomeno, di porre minimamente rimedio ai disastrosi effetti delle tante calamità verificatesi, nonché alle catastrofi che senza soluzione di continuità si preannunciano.

La qualità dell'aria, per tornare all'esempio dianzi proposto, che si respira in larga parte delle città (ma alle volte anche in luoghi poco urbanizzati) è per moltissimi giorni dell'anno intollerabile: l'obiettivo di un'aria pulita dovrà quindi divenire prevalente rispetto agli interessi che con esso, di volta in volta, vengano in conflitto.

(*) Ordinario di Diritto civile presso l'Università degli studi di Bologna Alma Mater Studiorum e membro laico del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Ciò che è stato fino ad oggi maltrattato, in quello che si è rivelato un pericoloso e sprovveduto gioco del componimento, dovrà prevalere senza riserve se si intende realmente sancire un cambiamento di rotta.

Purtroppo, il messaggio che proviene da Glasgow, al di là di qualche esternazione di euforia giustificata da una pur comprensibile esigenza dei decisori di infondere fiducia, non è tra i più incoraggianti.

Questo nondimeno non significa, né impedisce, che i singoli Stati agiscano all'interno dei propri confini responsabilmente, contribuendo ad accrescere, in pari tempo, la sensibilità a livello collettivo.

Con la consapevolezza che una progettualità fondata su queste priorità è in grado, se correttamente coniugata, di generare benefici ad ampio raggio e, quindi, anche in relazione a tutti quegli interessi che solo apparentemente si pongono in conflitto.

Uno scenario, quello evocato, che implica rigore nelle scelte di merito da compiere – i cosiddetti contenuti – e, al tempo stesso, flessibilità, ragionevolezza e tempestività di tutti i processi destinati a realizzarle; e ciò da parte di tutti i protagonisti, nella veste di attuatori e di controllori. Affinché non vi possano essere più alibi per l'assunzione di atteggiamenti difensivi connotati da inedia e omissioni.

* * *

**LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA
DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE**

LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE

Luciano D'Alfonso (*)

Davvero credetemi: non vedevo l'ora di parlare. Vi avviso: vorrei essere rispettosamente dissacrante e anche un po' impertinente, sapendo che ho davanti un pubblico consistente per competenza, ruolo e – permettetemi di dirlo – un pubblico segnato anche da presenze di “potere”, intendendo la parola “potere” come verbo e non come sostantivo.

So anche che in platea c'è quel corpo di contrattualizzati dello Stato che riveste la funzione magistratuale, del quale, per esempio, ha fatto parte un grande maestro che ha insegnato, accompagnato e reso viva la cultura della programmazione: Manin Carabba, il magistrato della Corte dei conti che ha insegnato a generazioni di amministratori e di parlamentari che la programmazione economica non è una liturgia, non è una postura estetica, ma è una condizione indispensabile della decisione pubblica. Quindi con il rispetto e la timidezza che proverò a contenere, voglio dare il mio contributo impertinente.

Intanto, visto che siamo in un'aula universitaria, vorrei chiarire una cosa: le parole devono continuare ad essere delle divinità, e non solo dei veicoli per i concetti. Che cosa significa, nel nostro ordinamento, la parola “risorse”? Le risorse sono sì quelle finanziarie, ma non solo. Sono risorse anche quelle normative, anzi, le risorse normative sono una vera e propria potenza. E io di questo discuto sempre, con l'autorevolezza che va riconosciuta alla Ragioneria generale dello Stato, con i funzionari della Ragioneria: esistono risorse normative che spingono la macchina dell'economia più delle risorse finanziarie, e sono quelle che in parte vanno sotto il nome di “semplificazione”, ma non solo quelle.

Ci sono le risorse ideali e progettuali, che spettano alla politica, ai portatori di interessi, e su questo fronte siamo nudi, scoperti, perché non c'è più vitalità e l'effervescenza culturale di un tempo, tant'è che la debolezza di questo profilo di risorse ci spinge a cercare negli scantinati preesistenti con il rischio poi di mandare in onda quello che non serve.

Poi ci sono le risorse organizzative, che stanno dentro la cultura che nasce dalle realtà interessanti come la Spisa. Io vengo da Pescara, e a Pescara un sindaco del passato, Mario Collevicchio, ha imparato la funzione della decisione pubblica frequentando la Spisa.

Poi ci sono le risorse umane, delle quali dobbiamo assolutamente occuparci senza la simpatia né l'antipatia della cultura sindacale. In Italia, in questo momento, mancano 500.000 risorse umane, giacimenti di competenze capaci di visione progettuale. E noi, non ci salveremo dalla spada di Damocle della rendicontazione a settantadue mesi, prendendo come *dies a quo* gennaio del 2021, se non disporremo delle risorse umane capaci di concepire la dimensione progettuale del procedimento amministrativo. Mi sarebbe piaciuto confrontarmi con il professor Mattarella, che si è speso per una parte della vita per aiutare un fondamentale ministero qual è quello che io continuo a chiamare della Funzione pubblica.

Nel contesto che ci si prospetta con l'attuazione del Pnrr abbiamo un'architettura costituita da obiettivi e missioni, ma è fondamentale che ragioniamo in termini nuovi. Non dobbiamo appaltare, cioè, a una qualche società esterna l'aggiustamento delle carte – come a volte accade – organizzando una specie di delocalizzazione delle attività di valore e la trasformazione delle amministrazioni pubbliche in una sorta di cotonifici, in cui la parte decadente viene trattenuta all'interno della p.a. incaricata e la parte, diciamo, “intelligente” viene spostata fuori, determinando un impoverimento che ha fatto del male all'Ordinamento italiano ed è la ragione per la quale un progetto di infrastrutturazione del Paese non si sa quando finisce ma, soprattutto, non si sa quando comincia.

Questo modo di procedere ha impoverito la Funzione pubblica.

Dobbiamo re-imparare il ministero della Funzione pubblica. Nella necessaria attività di re-istruzione sono fondamentali strutture come la Spisa, ma è altrettanto fondamentale che gli organismi di controllo impostino un'attività di controllo cooperativo.

Dobbiamo prendere esempio dalla Chiesa e dalla sua cultura del sinodo. Quando la Chiesa entra in difficoltà, non convoca un tavolo, un *forum*, un convegno o una conferenza.

Quando è di fronte agli snodi della sua missione universale, la Chiesa chiama a raccolta i vescovi delle diverse realtà per affrontare, alla pari, la complessità di un messaggio che deve rimanere lo stesso, che non deve piegarsi alla storia, ma deve continuare ad orientare le coscienze e i progetti di vita.

C'è un segreto nel metodo della Chiesa, che è poi la ragione per cui il messaggio della Chiesa supera indenne le prove della storia; il segreto è che nel sinodo nessuno si sente controparte. Quello che accade quando si è disimparato è che si tende a costituirsi come controparte. Invece la cultura della controparte va scavalcata, se è vera l'immagine drammatica che ci restituisce la fotografia etica della situazione in cui ci troviamo. La pandemia era imprevedibile, ma

(*) Presidente della Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica.

ci ha restituito una fotografia della verità, con un terzo del Paese che non ha diritti di cittadinanza. La pandemia è stata una rottura di civiltà, ed è chiaro che ad essa si deve rispondere con un piano straordinario di collocazione di tutte le risorse possibili, compresa la risorsa della comprensione. Tutti si devono sentire parte di un cantiere, anche gli organi che in tempi normali avrebbero la missione di indicare i malfunzionamenti.

In questa sala sono riuniti coloro i quali hanno davvero capito la complessità del lavoro che ci attende, e che hanno chiamato a raccolta chi, come la Spisa, fa alta formazione, con chi entra nel merito per arrivare alla giurisdizione, ovvero i magistrati della Corte dei conti. Un grande scienziato della politica, ma un uomo che sapeva molto anche di vita delle istituzioni, Gianfranco Miglio, ha insegnato ad una generazione di studenti – tra cui me, che ho avuto la fortuna di averlo come docente – che arriva un punto in cui l’ordinamento deve porsi la domanda etica: che sta succedendo? Per rispondere a questa domanda a volte occorre arrivare ad usare le categorie della guerra. La guerra, oltre a distruggere, azzerava la fiducia e organizza la distribuzione della paura. Ebbene, la pandemia ha fatto qualcosa del genere. È in un simile scenario, in un contesto “bellico” che nasce il piano straordinario europeista della ripartenza e della ripresa, e aggiungo che non ci sarà un’altra possibilità: se si sbaglia adesso, non avremo altre opportunità. La ripresa dell’economia deve ripartire congiuntamente alla ripresa della fiducia.

Non possiamo più permetterci di ragionare, come si faceva una volta, con la categoria mentale del “ventisettismo”. Un tempo, il 27 del mese era il giorno della certezza del rapporto contrattuale; oggi, questa certezza mentale non può esistere.

Ecco perché, cari costruttori del futuro, ognuno in ragione della propria competenza, dobbiamo costituirci dalla stessa parte, evitando di porci come reciproche controparti. Altrimenti va in onda lo stupidario del giorno dopo. Per fare un esempio, dobbiamo evitare situazioni per cui una norma stabilisca che i viadotti, le gallerie e i ponti non possono più ospitare i trasporti eccezionali in ragione dell’insicurezza di queste strutture. Noi viviamo in un Paese che dal 1923 conserva la dedizione, storicamente cristallizzata, di alcune strade per i trasporti straordinari militari, ma sulle nostre strade non abbiamo tracciati dedicati a trasporti eccezionali della produzione industriale. Si può sostenere che un viadotto ammalorato vada evitato, ma non si può dire che il trasporto eccezionale non ha più cittadinanza nel sistema degli spostamenti del nostro territorio. Quella norma, istruita all’insegna della cultura intransigente che odiava Antigone, è sicuramente corretta in termini di legalità, ma come risponderemmo alla domanda di Norberto Bobbio “*è sicuro che una norma legale sia anche legittima rispetto alla tutela degli interessi del popolo?*” La risposta, in questo caso, sarebbe: assolutamente no. Situazioni come questa sono frutto della logica delle controparti, in cui io faccio il mio e penso al 27 del mese, e quell’altro fa il suo e organizza la ribellione.

Cari premurosi per il futuro, noi italiani a volte restiamo affascinati dalle parole, senza accorgerci delle loro catastrofiche conseguenze. Per esempio, la parola “sblocca cantieri” ha fatto dei disastri, perché ha straordinarizzato l’Italia. Un giovane che ha a cuore l’Italia, e che ogni tanto credo frequenti anche i vostri ambienti di studio, Giacinto Della Cananea, ha fatto una bellissima riflessione: dobbiamo comporre la straordinarietà con l’ordinarietà; non dobbiamo uccidere l’Italia normale nel ricercare l’Italia straordinaria, ma riuscire a comporre questi due aspetti. Non è vero che per ogni cosa servono commissari sblocca cantieri, che demoliscono la tradizione organizzativa; al contrario, serve fare in modo che il procedimento amministrativo, le risorse umane, la formazione, la tecnologia accompagnino con continuità gli obiettivi che di volta in volta ci poniamo.

Dal 1990 esiste una legge, la n. 241, che detta i tempi dei procedimenti amministrativi. Quella legge straordinaria, concepita dall’abruzzese Remo Gaspari e dal marchigiano Ciaffi, stabilisce la durata del procedimento amministrativo in trenta giorni. Sono passati trentun anni, e nessuno ha mai ripreso in mano questa infrastruttura della decisione pubblica, lasciando che ogni trentuno giorni nuovi cerotti si assumino ai cerotti precedenti.

Questo accade perché in Italia, da un lato, l’immediatezza amministrativa evidentemente non è considerata un valore e, dall’altro, perché evidentemente si pensa che, su alcune partite rilevanti concernenti le infrastrutture, le istanze della pubblica amministrazione e del portatore di interesse legittimo non possano comporsi. Si tratta di un’altra conseguenza nefanda della cultura della controparte: quando c’è contrapposizione, non c’è immediatezza. A causa della stessa logica della controparte, accade che l’Agenzia delle entrate vanta 1.000 miliardi di crediti fiscali, crediti non causati dalla sua pigrizia, che si rischia che vadano persi nella distrazione generale. Il programma Biden per la ripresa degli Stati Uniti ammonta a 1.900 miliardi di dollari. Noi, invece, abbiamo scelto un calumet della pace che nei fatti ha portato in soffitta, inutilizzabili, 1.000 miliardi di crediti fiscali, certamente frutto di iper-rubricazioni sbagliate, ma che comunque rappresentavano un titolo. Dobbiamo chiederci come e perché è potuto accadere.

Concludo rivolgendomi agli studenti e ai giovani ricercatori. In Italia esiste un procedimento amministrativo che ha cento anni, e riguarda il demanio dello Stato. Mi riferisco all’unificazione dei porti di Venezia e Chioggia. La procedura fu attivata dal Presidente del Consiglio dei ministri prima di Mussolini, poi ci mise le mani Mussolini, e via via tutti, da ultimo Gentiloni. Il risultato è che ancora oggi il procedimento è in fase istruttoria. La domanda che mi pongo e che vi pongo è: come fa una pratica a vivere cento anni? Dobbiamo riflettere tutti su questo.

* * *

LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE

Bernardo Giorgio Mattarella ()*

Partecipare a questo convegno mi fa particolarmente e doppiamente piacere, essendo un'iniziativa congiunta della Spisa e della Corte dei conti.

Inizio col dire che tutti i governi propongono riforme, e, in particolare, la riforma della pubblica amministrazione è una cosa che non manca mai nei programmi di governo. Nei programmi di governo, che sono piani di azione e prevedono riforme di vario genere e ad ampio spettro, non manca mai la componente della pubblica amministrazione, come non manca mai il riordino normativo. In questo il Piano nazionale di ripresa e resilienza non differisce. I programmi di governo, però, sono spesso bellissimi documenti che in buona parte rimangono non attuati, e in realtà, alla fine, tante riforme, in particolare quelle amministrative, vedono la luce a livello legislativo, ma poi rimangono lettera morta e non vengono attuate. Magari vengono fatte altre riforme, che non erano previste dai programmi di governo, per inseguire l'attualità politica.

Poiché il tema della nostra tavola rotonda è proprio la programmazione delle riforme, vorrei mettere in evidenza il fatto che il concetto di programmazione e il concetto di riforma – in particolare di riforma amministrativa – finora, nella nostra esperienza, normalmente non sono andati di pari passo.

Non che le riforme non si facciano. Al contrario, se ne fanno, ma spesso ciò che era stato programmato non viene attuato, mentre le riforme previste non vengono portate a compimento. Il problema non è che l'attività di programmazione non sia propria della nostra pubblica amministrazione: le nostre amministrazioni pubbliche sono continuamente chiamate a fare piani o programmi – il piano della *performance*, il piano della trasparenza, il piano della prevenzione e della corruzione, il piano dei fabbisogni, il piano delle pari opportunità e quant'altro – tanto che le amministrazioni spesso si lamentano di dover programmare troppo. Da questo punto di vista il Governo, in uno dei decreti-legge di attuazione del Pnrr, ha adottato un'iniziativa a mio parere apprezzabile: quella di mettere insieme tutti i documenti di programmazione.

L'attività di programmazione, però, si fa a valle delle leggi e non a monte: non viene prima un programma di riforma e poi le leggi conseguenti, ma si fanno leggi più o meno estemporanee, si fanno le riforme che a un certo punto sembrano opportune, e poi si demanda l'attività di programmazione alle amministrazioni. Questo modo di procedere, naturalmente, crea una certa frammentarietà nell'attività delle amministrazioni.

Da questo punto di vista il Pnrr è uno strumento abbastanza rivoluzionario, una cosa molto diversa da tutte le esperienze di programmazione che conosciamo. L'unica cosa alla quale il Pnrr è paragonabile è il Programma economico nazionale varato nella seconda metà degli anni Sessanta, quando si decise di avviare una programmazione integrale dell'economia, stabilendo in anticipo i tassi di crescita e altri simili fattori. Fu una scelta in qualche misura ingenua, che portò a un'esperienza, come noto, abbastanza fallimentare, anche perché il programma avrebbe dovuto essere attuato attraverso leggi e regolamenti che in buona parte non furono mai attuati. Quella è l'unica esperienza di "programmazione generale" che abbiamo avuto nel nostro Paese.

Il primo elemento che rende il Pnrr completamente diverso dalle passate esperienze è il fatto che consiste in una programmazione complessiva di riforme. Al di là delle cifre, dobbiamo ricordarci che il Pnrr è un piano di riforme prima che di investimenti. L'altro aspetto importante è che esso nasce da un'iniziativa europea, da un regolamento europeo. Questo è importante, in primo luogo, dal punto di vista europeo, perché mostra come si evolve l'Unione europea, perché indica chiaramente che i diversi Stati membri vengono indirizzati verso obiettivi comuni e, quindi, le riforme nei diversi Stati membri – la transizione digitale, la transizione ecologica, gli obiettivi di tutela della salute, la tutela e la valorizzazione dei giovani – devono in qualche modo convergere. È importante, in secondo luogo, dal punto di vista interno, perché il vincolo che nasce dalla fornitura esterna di risorse per gli investimenti è una garanzia di efficacia molto più forte rispetto a tutte le precedenti esperienze di programmazione, e anche rispetto alle precedenti esperienze in cui l'Unione europea ha cercato di condizionare, di incoraggiare le riforme statali.

In realtà esisteva già un piano nazionale delle riforme, ma essendo legato al ciclo di bilancio, aveva minori prospettive di condizionare il legislatore. Oggi lo stimolo derivante dal legame fra riforme e finanziamenti per gli investimenti contenuto nel Pnrr è invece fortissimo, e per questo occorre una mobilitazione generale per la sua piena attuazione. Il programma di riforme del Pnrr è forse un po' meno ambizioso, ma per questo più realistico e molto più credibile, rispetto alle precedenti esperienze. Rispetto al precedente degli anni Sessanta, non è un programma integrale di programmazione dell'economia, ma è ugualmente molto ampio, contenendo sia misure settoriali che misure trasversali o generali; ci sono riforme orizzontali, come quella della pubblica amministrazione; c'è attenzione a problemi di lungo

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso la Luiss Guido Carli.

termine, come il riordino normativo, che è sempre presente nei programmi di governo, ma poi è sempre trascurato, perché i suoi effetti positivi si vedono dopo molto tempo, e quindi politicamente paga poco.

Un'esperienza così innovativa, che prevede una grande quantità di risorse finanziarie destinate all'attuazione del programma di riforme e di investimenti, crea molti rischi di cattiva gestione, di distrazione dei fondi, di corruzione. È quindi fondamentale, per prima cosa, avere i presidi di legalità e di trasparenza che il regolamento europeo richiede e che la Commissione europea sarà attenta a verificare nella valutazione dei piani nazionali. Da questo punto di vista, il ruolo della Corte dei conti, che è il principale organo di controllo del nostro ordinamento, è fondamentale sia in sede di controllo che nelle altre sue funzioni, in particolare quella giurisdizionale. La Corte dei conti, in realtà, già svolge la sua funzione in questo senso, utilizzando gli strumenti che la legislazione prevede. Penso qui alla sua azione soprattutto in sede di giudizio di parificazione della gestione del bilancio, in cui ha sempre operato valutazioni sul modo in cui le amministrazioni attuano i loro obiettivi, piani e programmi.

In conclusione, ritengo che, da un lato, sia particolarmente importante che la Corte dei conti ponga la sua attenzione all'esigenza di assicurare tutti i presidi posti a guardia della corretta gestione dei fondi, e, dall'altro, sia altrettanto importante attuare il piano, agevolare l'efficiente gestione ed attuazione delle misure di riforma, l'efficiente spendita dei fondi, con particolare attenzione alla prospettiva temporale limitata che il Pnrr ci impone.

* * *

LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE

Stefano Laporta (*)

La pianificazione delle riforme green in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese.

Focalizzare l'attenzione sul tema della pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e resilienza non può prescindere dalla messa in sicurezza ambientale del Paese. Pochi giorni fa si è chiusa la COP 26, in cui è stato costantemente sottolineato che la crisi climatica sta mettendo in pericolo le economie, i mezzi di sussistenza, la sicurezza alimentare e la qualità della vita delle popolazioni di tutto il mondo.

La pandemia ha reso più evidenti le fragilità economiche, sociali e ambientali del nostro Paese. Gli interventi finanziari messi in campo dal Pnrr dovranno essere indirizzati e vincolati a sostegno della prevenzione a tutela dell'ambiente, e quindi della salute dei cittadini e del sistema socioeconomico del nostro Paese. È essenziale, in un'ottica di ripartenza, che vengano acquisiti e forniti dati scientifici, attraverso le più efficaci tecniche e tecnologie disponibili, al fine di accompagnare il cambiamento trasformativo prefissato.

Il tema delle riforme va letto alla luce della fase di ripresa del Paese; emerge chiaramente come la loro pianificazione diventi una necessità ed un'urgenza.

Una prima considerazione generale sembra opportuna: il Pnrr è di per sé un programma di riforme molto complesso ed articolato, che impone di cambiare radicalmente modelli economico-sociali e di trasformare, anche dal punto di vista sociale, le nostre comunità; un *transformative challenge* senza precedenti, che va affrontato nel verso giusto, quindi una pianificazione attenta e rigorosa appare operazione delicata quanto necessaria e urgente.

A questa riflessione, si impongono alcune conseguenti considerazioni di contesto, allargando lo sguardo ad una visione d'insieme perché sono necessari approcci e competenze trasversali e intersettoriali.

Non a caso una delle sei missioni del Pnrr, in coerenza con le indicazioni europee, riguarda proprio le riforme stesse che sono suddivise in organizzative, abilitanti e settoriali: alcune di queste riguardano espressamente la transizione ecologica e danno un'idea precisa di quale direzione il Paese stia prendendo; penso, per esempio, alla necessità di implementare una legislazione specifica per la promozione dell'idrogeno.

Una considerazione a parte merita la riforma della pubblica amministrazione che insieme a quella della giustizia assume il carattere di snodo decisivo per l'attuazione di tutto ciò che è stato pianificato non solo con riferimento agli investimenti green.

Un'ultima, per ora, questione di carattere sistemico si pone poi all'attenzione, ovvero la necessità di uscire dalla logica verticale delle competenze ministeriali che ha caratterizzato, sino ad adesso, la predisposizione e l'attuazione delle misure del Pnrr, per sviluppare approcci sinergici ed integrati tra i diversi centri di competenza e tra le diverse amministrazioni.

Venendo ora alle condizioni per l'attuazione delle riforme e degli interventi più strettamente 'green' alle quali sono destinati più di un terzo delle risorse a disposizione del Paese, emerge chiaramente la necessità che la pianificazione delle riforme debba tenere ben presente l'esigenza di assicurare, direi innanzitutto, un alto livello di tutela dell'ambiente, che diventa vincolo e target al tempo stesso, non unico ma certamente tra i più decisivi per garantire che quello che andremo a realizzare non ne minacci definitivamente il già precario equilibrio; target di riferimento, quindi, e non più ostacolo allo sviluppo, che va integrato con altri e significativi target. Mi riferisco ad esempio al tema della tutela del paesaggio; si pensi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, che rispondono alla finalità di incentivare lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili, ma che rischiano – se non opportunamente pianificati – di deturpare il nostro prezioso paesaggio con conseguenze economiche non irrilevanti.

È dunque evidente la necessità di assicurare un sistema di controlli che garantisca serietà e qualità all'azione amministrativa ed economica, anche in riferimento alla realizzazione del Pnrr e, obiettivo non secondario, per monitorare il rispetto delle cosiddette "tre E": l'impiego efficiente, efficace ed economico delle risorse pubbliche. Tutto ciò comporta in questa fase che il ruolo del sistema dei controlli pubblici ambientali, oltre a quello di garantire trasparenza, non deve essere solo finalizzato al procedimento di autorizzazione o approvazione dei progetti delle opere previste dal Pnrr, ma anche e direi soprattutto di "accompagnatore" ai processi di realizzazione dei progetti previsti dalla transizione ecologica. La definizione di "ispezione ambientale" deve intendersi dunque un sistema di verifica attiva orientata ad ottenere un buon livello di conformità e non solo come un controllo finalizzato alla sanzione della non conformità.

Non va trascurato come la realizzazione di grandi infrastrutture generi pressioni territoriali in grado di determinare rilevanti impatti ambientali e sociali per la quantificazione e la mitigazione dei quali occorre individuare e pianificare,

(*) Presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (Snpa)

fin dalle prime fasi progettuali, metodi, azioni e misure correttive specifiche. Accompagnare dal punto di vista ambientale la realizzazione di un'opera, rappresenta un percorso positivo che consente anche un diretto confronto tra il proponente dell'opera e gli enti di controllo preposti. Nell'esperienza internazionale l'accompagnamento ambientale di un progetto è inteso in senso ampio e comprende le valutazioni ambientali preventive, comprese le misure di informazione e partecipazione da parte del pubblico, le decisioni delle autorità, il monitoraggio ambientale in corso d'opera, le verifiche di ottemperanza delle prescrizioni e la soluzione di difformità e anomalie, senza trascurare alcune attività di revisione a posteriori per capitalizzare l'esperienza maturata.

Si consideri inoltre che i controlli ambientali possono portare benefici alle opposizioni da "effetto Nimby" da parte dei cittadini e rassicurare la popolazione sugli impatti per la salute, anche grazie alle tecnologie dell'informazione e ai nuovi mezzi di comunicazione digitale e concorrono alla tutela delle imprese innovative e del sistema produttivo assieme ai processi partecipativi, che sono propedeutici alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, industriali e civili. Per migliorare la vivibilità e le potenzialità dell'intero territorio nazionale in modo uniforme, la centralità del ruolo dei controlli e dell'informazione ambientale sono dunque essenziali; pensiamo ad esempio alle procedure di bonifica dei siti contaminati e alla riconversione dei siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti individuati nel Pnrr.

Questo primo ordine di considerazioni ci porta a considerare altri due aspetti finalizzati alla transizione green:

Il primo attiene alla necessità, ormai improcrastinabile, di coordinare e razionalizzare gli strumenti di pianificazione esistenti: Pnrr, Pite, Pniec, strategia di adattamento e mitigazione, piano nazionale per la mobilità, solo per citarne alcuni; rischiamo una proliferazione di atti e documenti che non vanno nel senso dell'efficienza e dell'efficacia della realizzazione degli interventi. Il secondo aspetto riguarda proprio il ruolo degli enti locali e delle città: si tratta di un coinvolgimento e di una partecipazione necessari al processo, fino ad ora non completamente sviluppato, ma non c'è dubbio che la sfida riguarderà soprattutto i territori che ospiteranno impianti ed infrastrutture, le nostre città, sia a livello di pianificazione e programmazione sia per gli aspetti legati alla vita dei nostri cittadini.

Vorrei infine sollevare tre quesiti che mi sembrano funzionali nella prospettiva della pianificazione della ripresa: occorrerà dotarsi di nuovi strumenti legislativi, come previsto per l'idrogeno? Basteranno per realizzare le opere del Pnrr gli interventi ed i meccanismi di regolazione e gestione dei beni che già conosciamo ed attuiamo, ovvero occorrerà individuarne di nuovi e diversi? Saranno sufficienti e necessari i meccanismi di semplificazione amministrativa introdotti ovvero occorreranno altre e diverse misure che abilitino e promuovano le riforme, attesa la loro portata?

Queste considerazioni segnalano, a mio parere, che il Paese, per realizzare il processo di transizione ecologica, fondamentale per il benessere individuale e collettivo, non potrà dunque prescindere dalla attenta pianificazione delle riforme che prevedano la più ampia condivisione delle scelte pubbliche in vista di una effettiva accettazione sociale, ed occorrerà adeguare, aggiornare i processi e dove necessario implementare le strutture deputate alla realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr, creando "rete" tra i diversi attori interessati.

Da ultimo, riprendendo alcuni concetti dinanzi accennati, appare doveroso, necessario e non secondario né rinviabile, coinvolgere i cittadini in questo processo, attraverso il rafforzamento dei meccanismi e delle iniziative di partecipazione pubblica: un'informazione costante e tempestiva, finora assicurata più a parole e nelle leggi che non nei fatti che assicuri non solo la pur necessaria trasparenza degli atti e delle decisioni, ma renda tutti noi cittadini di questo Paese pienamente informati e consapevoli delle scelte che determineranno il futuro delle nostre vite.

* * *

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

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

Massimo Garavaglia ()*

I fondi del Pnrr destinati al turismo ammontano a 2,4 miliardi di euro, una piccola quota rispetto ai 230 miliardi complessivi del Piano, soprattutto alla luce del fatto che il comparto rappresenta il 13-14% del Pil allargato. L'effetto leva potrà incrementare dette risorse fino a 7 miliardi di euro, rappresentando una preziosa opportunità da sfruttare.

Ci siamo infatti posti l'obiettivo di farlo subito, perché il problema di fondo – venendo al tema del convegno – è che l'obiettivo che dobbiamo darci tutti è di spendere questi fondi velocemente e in maniera efficace. Questo perché buona parte di essi rappresentano un prestito e ci impongono quindi di fare in modo che rendano più del loro costo; la parte residuale a fondo perduto, di importo inferiore al contributo netto che l'Italia versa in dieci anni all'Europa, impone una particolare attenzione al grado di efficienza nella spesa di queste risorse. A ben vedere, non c'è una grande differenza tra fondi europei e fondi nostrani, perché si tratta comunque di denaro pubblico, che va speso velocemente e bene, in modo che renda più di quello che costa.

In quest'ottica, l'obiettivo che ci siamo posti come Ministero del turismo è di spendere questo flusso di denaro in maniera efficace e celere; tant'è che il decreto è già in Gazzetta Ufficiale. Ora ci impegneremo a renderlo operativo in tempi rapidi, dopo il passaggio in Parlamento, dal punto di vista degli atti conseguenti.

Per quanto riguarda le riforme collegate ai fondi, il ministero da me guidato ha in campo la riforma legata alle guide turistiche, che consentirà di dirimere una questione finora mai risolta, poiché imbrigliata nel dibattito tra le tesi delle due scuole di pensiero del nostro Paese: la prima, che le vuole centralizzate a livello nazionale; la seconda, che le vuole tutte regionali. Il risultato dello scontro tra queste due scuole di pensiero è che il Parlamento ha sempre deciso di non decidere, promulgando una legge quadro che demandava la questione ad atti successivi che non sono mai stati assunti. Alla fine, troveremo una soluzione di mezzo.

Ciò che ci interessa di più, però, è la capacità di spesa, che è il vero tema in questo momento. Le risorse, che siano fondi europei o nazionali, vanno impiegate, e per impiegarle bisogna porsi obiettivi chiari di semplificazione, andando a individuare quelle distorsioni che creano strozzature. Faccio un esempio: quando, a marzo, sono arrivato al Ministero del turismo, c'erano in bilancio 650 milioni di euro dell'anno precedente, non spesi per una serie di ragioni – perché erano fondi europei e mancava l'autorizzazione, oppure mancava qualcuno in grado di seguire l'iter –, il che costituisce un doppio danno, perché era stato contratto un debito senza aumentare il Pil. È come quando un comune chiude il bilancio con un grande avanzo d'amministrazione: significa che ha chiesto inutilmente i soldi ai cittadini. L'obiettivo, quindi, è sempre quello di investire le risorse in maniera il più possibile efficiente. Laddove i fondi sono comunitari, occorre essere attrezzati e in grado di seguire l'iter, laddove sono nazionali, occorre impostare decreti attuativi e auto-applicativi. Sempre per chiarezza: se emani un decreto che prevede la presentazione di progetti, poi sei costretto a valutare i progetti; se emani un decreto che prevede il concorso di più ministeri, poi dovrai aspettare l'autorizzazione di tutti i ministeri, o andarla a sollecitare perdendo tempo prezioso. Anche la soluzione di ripartire i fondi alle regioni – qui parlo in base alla mia esperienza di assessore della Regione Lombardia – non è del tutto razionale, se non si tengono in considerazione i tempi: se i fondi arrivano all'ultimo momento, a dicembre, anche per le amministrazioni più virtuose è matematicamente impossibile impiegarli.

Il tema reale e concreto da affrontare, dunque, è quello della programmazione: fare le cose nel modo più semplice e più automatico possibile e ripartire le risorse non alla fine ma possibilmente all'inizio dell'anno. Detto così sembra facile, invece tutto questo presuppone un cambio di mentalità, e se non lo facciamo in questo momento, non riusciremo a spendere nemmeno la metà dei fondi del Pnrr. Teniamo conto anche che la rendicontazione dei fondi europei è già un iter difficile, e se aggiungiamo a questa complicazione ulteriori rigidità interne – cabine di regia e quant'altro – possiamo essere matematicamente certi di sfiorare i tempi. Naturalmente, mi auguro che ciò non accada, ma non succederà solo se ci poniamo il problema.

A mio parere c'è un sistema molto semplice per assicurarci di investire tutte le risorse che arriveranno: fare *overbooking*. È un metodo che in Lombardia adottiamo correntemente per spendere il 100% delle risorse, perché c'è sempre qualcosa che non quadra, soprattutto nelle opere pubbliche – un problema sollevato dalla sovrintendenza, un'opera che salta – ed è saggio averne pronta un'altra per sostituire quello che si blocca. Se invece di cento progetti ne hai pronti centoventi, ne hai sempre venti da sostituire qualora qualcosa non vada.

La seconda regola è prevedere il massimo automatismo possibile. Per quanto riguarda i 2,4 miliardi destinati al turismo, abbiamo scelto che la maggior parte sia destinata ai privati, con regole automatiche. Abbiamo osservato che

(*) Ministro del turismo.

concedere l'80% di credito di imposta a chi, per esempio, ristruttura un albergo, con gli opportuni paletti è un metodo semplice per distribuire le risorse, perché il privato ha tutto l'interesse a utilizzarle. Quando c'è di mezzo la pubblica amministrazione non è sicuro che si riesca a utilizzarle nei tempi giusti, perché sappiamo tutti quali sono le lungaggini e le complicazioni.

La terza regola aurea, a mio avviso, è la compartecipazione. Porterò ancora un esempio: il modello Cariplo. La Fondazione Cariplo da sempre agisce non concedendo le risorse al 100%, ma solo a fronte di una parte di investimento privato. La prova che sia un metodo valido la vediamo se pensiamo alle truffe che stanno emergendo con il *bonus* del 110%, che potevano essere evitate obbligando il privato a partecipare alla spesa, a fronte del contributo.

Questo influisce anche sulla qualità dei progetti, perché se pur di partecipare alla spartizione si improvvisa, come potremo avere la sicurezza che l'allocazione delle risorse sia efficiente? La compartecipazione, al contrario, migliora l'efficacia, perché chi investe avrà interesse a non buttar via la sua quota di risorsa, sarà incentivato a progettare opere davvero utili e a seguirne tutto l'iter. Riassumendo, se mettiamo insieme queste regole – l'*overbooking*, il massimo automatismo possibile e un po' di sana partecipazione dei privati – può darsi che riusciamo ad accelerare una spendita efficace ed efficiente dei fondi del Pnrr.

Un ulteriore tema che voglio affrontare è quello del mercato del lavoro, in cui è evidente che qualcosa non funziona se abbiamo il 9% di disoccupazione e mancano dalle 200 alle 300mila risorse umane non solo nel settore turismo, ma anche nella meccanica e in tanti altri. Noi siamo subissati da richieste di operatori che per la stagione invernale ci chiedono di varare subito il decreto flussi per far arrivare lavoratori stranieri perché manca personale. Quello che mi chiedo è: come può mancare personale se c'è il 9% di disoccupazione? È evidente che nel mercato del lavoro qualcosa non funziona. La distorsione del reddito di cittadinanza è un dato oggettivo, su cui occorre intervenire, come pure bisognerà intervenire sui salari, ma non è abbastanza per sanare il mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro. Occorre anche affrontare il tema della formazione, perché bisogna trasferire velocemente risorse umane dalla disoccupazione o dalla inoccupazione, ma parallelamente occorre creare le competenze necessarie, in tempi velocissimi. Esiste un fondo nuove competenze, che va però utilizzato in maniera molto più efficace e veloce. Serve poi far funzionare meglio le politiche attive del lavoro, che da quando sono state centralizzate non funzionano più, perché nella pubblica amministrazione mancavano, di nuovo, risorse competenti rispetto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che invece esistevano nel privato. Per sviluppare competenza ci vuole tempo, e il risultato di questo repentino passaggio dal privato al pubblico ha comportato – per fare ancora un esempio che viene dalla Regione Lombardia – che i 100.000 posti di lavoro creati tra il 2015 e il 2016 dai professionisti privati dell'incontro tra domanda e offerta non sono stati neanche lontanamente raggiunti da quando si è voluto centralizzare.

Il tema della formazione mette in campo anche una questione culturale più generale. Oggi sembra che se i nostri figli non fanno il liceo sono inferiori. Il risultato è che la Spagna ha 60 Its per il turismo, l'Italia solo 14. Se la soluzione è chiamarli tutti licei, il problema è risolto, ma a mio parere la questione è strutturale: non è pensabile che nel futuro faranno tutti l'avvocato, l'ingegnere o il commercialista, e poi meravigliarsi se manca forza lavoro. Ecco, questo è un punto su cui c'è davvero molto da fare, se non vogliamo restare nella contraddizione di avere il 9% di disoccupati a cui dare un reddito e nel frattempo aprire i flussi all'estero e dare il reddito di cittadinanza a chi è disoccupato, una scelta che non mi sembra molto efficiente dal punto di vista economico.

Un ultimo elemento che potrà certamente supportare il sistema-Paese è quello di portare in Italia importanti eventi sportivi: il lavoro che stiamo portando avanti, con la consigliera Emanuela Di Centa, va proprio nella direzione di realizzare in Italia questo tipo di iniziative, come ad esempio il "Master Games", che contribuiranno a portare nel Paese, 10.000-20.000-50.000 turisti e consentire quindi di avere flussi turistici per tutto l'anno, in ogni stagione.

* * *

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

Vito Cozzoli (*)

Per l'attuazione del Pnrr ritengo si debba lavorare su due *driver*: le competenze e l'innovazione.

Gli strumenti di monitoraggio di maggiore efficacia tra quelli previsti dal nostro ordinamento sono quelli assegnati alle prerogative della Corte dei conti. Questi ultimi infatti hanno due caratteristiche che li rendono particolarmente utili per il monitoraggio di un piano ambizioso come il Pnrr, la cui sfida è la capacità di spesa. Da un lato, essi si dipanano lungo tutta la filiera dell'attività amministrativa, essendo previsti controlli preventivi di legittimità degli atti, controlli sulla gestione finanziaria degli enti chiamati all'attuazione e controlli successivi sulla gestione del bilancio. Da un altro lato, essi si avvantaggiano di due caratteristiche organizzative della magistratura contabile: capillarità sul territorio nazionale e indipendenza (prerequisito imprescindibile di qualsivoglia attività di monitoraggio efficiente). Ho esperienza diretta – nei miei precedenti incarichi governativi e oggi come *manager* pubblico – di come il dialogo con la Corte possa indirizzare efficacemente i procedimenti amministrativi sin dalla fase istruttoria, ad esempio in quanto la società che dirigo, Sport e Salute, se ne avvantaggia, assistendo spesso il magistrato delegato della Corte alle riunioni del nostro consiglio di amministrazione. L'apporto è particolarmente importante, soprattutto quando si trattano argomenti nuovi, ai quali la macchina amministrativa non è avvezza. È stato, ad esempio, il caso della erogazione delle indennità ai collaboratori sportivi, attività tipologicamente paragonabile al Pnrr, in quanto inedita per la nostra organizzazione e molto rilevante per la quantità di risorse erogate (oltre 1 miliardo di euro) e di beneficiari raggiunti (oltre 192.000).

Altro elemento importantissimo di monitoraggio dell'efficacia, dell'efficienza e della velocità della pubblica amministrazione è determinato dall'infrastrutturazione tecnologico-digitale e dalla familiarità con le tecnologie. In questo ambito, Sport e Salute attraverso il suo settore IT sta infrastrutturando i principali servizi della società: rivolti agli organismi sportivi (federazioni *in primis*), di gestione degli *asset* (si pensi agli strumenti di accesso contingentato allo Stadio Olimpico, che può essere definito uno "*Smart stadium*", o agli eventi sportivi del Foro Italico), di partecipazione alle progettualità ed adesione e bandi e contributi ("*Cura Italia*" per i collaboratori sportivi, bandi inclusione e quartieri per associazioni e società sportive dilettantistiche, parchi per amministrazioni locali, scuole per istituti e *tutor*) e di aumento delle competenze del personale. L'Italia può e deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze.

Se ben congeniati, dunque, i controlli sulla attuazione del Pnrr rimessi alla magistratura contabile e l'uso delle nuove tecnologie, non soltanto restituirebbero un monitoraggio preciso, ma potrebbero anche favorire il diffondersi di *best practice*.

Sport e Salute s.p.a. è la società dello Stato che agisce all'interno di un contesto di rafforzamento di un modello educativo, formativo e di coesione sociale nell'ottica di uno sport di tutti e per tutti. In Italia ci sono 30 milioni di appassionati compresi tra i 13 e i 65 anni, 20 milioni dichiarano di praticare uno o più sport. Un numero che può e deve crescere. C'è anche un'Italia divisa in due: si conferma il divario Nord-Sud, con livelli più elevati di svolgimento di sport in modo continuativo nelle regioni settentrionali.

In Italia, solo l'8,2% della spesa pubblica è investito in educazione (dato 2018). In questo quadro, le risorse stanziare attraverso il *Next generation EU* devono servire a compensare carenze e ritardi accumulati nella condizione dell'edilizia scolastica e nell'offerta di servizi educativi. Il Pnrr è un'occasione unica per potenziare le infrastrutture scolastiche: oggi in media solo il 40% dei plessi ha in "dotazione" uno spazio sportivo adeguato, dato che scende al 20% in alcune regioni del Sud. Questo significa differenza, noi vogliamo invece dare a tutti le stesse possibilità, le stesse opportunità di crescita. Con la costruzione di nuove palestre, la ristrutturazione di quelle esistenti e l'acquisto di attrezzature adeguate si scommette sul benessere dei giovani di oggi e degli adulti/anziani di domani.

Questi investimenti serviranno ad ampliare l'offerta didattica complessiva (ad esempio con la possibilità di prevedere ulteriori attività pomeridiane), ad aumentare la diffusione di queste strutture, ma anche a garantire una maggiore fruizione dei servizi sportivi, che sono un punto fondamentale per la coesione sociale nei nostri territori, dove lo sport non è solo prevenzione per il benessere fisico ma anche strumento di inclusione, di socialità, di comunità.

Si stima che la percentuale di adulti italiani che si impegnano nei livelli raccomandati di attività fisica è circa di un terzo: l'inattività in Italia impone costi sanitari diretti annuali di 1,6 miliardi di euro ed indiretti per 7,8 miliardi per un totale di 9,4 miliardi. È questo il ritorno economico, quasi 10 miliardi annui, un fardello che potremmo evitare solo innalzando i livelli di attività sportiva, liberando così risorse per efficientare ed ammodernare il nostro sistema sportivo e produrre quindi nuova economia, lavoro per imprese e giovani e maggior benessere sociale e per le nostre comunità.

(*) Presidente e amministratore delegato di Sport e Salute s.p.a.

Il Pnrr ha un'importante connotazione sportiva. 300 milioni saranno impiegati, di qui al 2026, per costruire 230.400 m² di nuovi impianti sportivi e palestre nelle scuole e per combattere l'abbandono scolastico. Altri 700 milioni serviranno per ammodernare le strutture sportive e i parchi cittadini e per aumentare la disponibilità di spazi per chi pratica attività sportiva, con attenzione particolare alle aree svantaggiate e alle periferie urbane. Azioni che sono state immaginate e in parte già realizzate da Sport e Salute, che nel 2021 ha lanciato alcuni grandi piani di infrastrutturazione sportiva nazionale attraverso call di evidenza pubblica: Sport nei parchi (hanno aderito 1.313 comuni), Sport Inclusione e Quartieri-Periferie disagiate (hanno partecipato quasi 4.000 associazioni e società sportive dilettantistiche) e Scuola Attiva (nel presente anno scolastico oltre 70.000 classi della scuola primaria e quasi 1,5 milioni di studenti da 5 a 10-11 anni saranno accompagnati nella loro crescita da un *tutor* sportivo, laureato in scienze motorie).

Competenza e innovazione, dunque, possono essere strategici per affrontare la sfida che ci aspetta, quella dell'uso corretto ma efficiente delle risorse del Pnrr. Abbiamo di fronte una sfida epocale, direi unica e forse irripetibile: dobbiamo spendere, e dobbiamo spendere bene; dobbiamo fare, e dobbiamo fare bene. Allora – lo dico da ex dirigente pubblico oggi prestato a una società dello Stato, ma la mia cultura dell'appartenenza alla struttura pubblica non è cambiata – sono convinto che dobbiamo fare un salto di qualità: dobbiamo privilegiare un cambiamento culturale, dobbiamo avere coraggio e iniziativa, perché forse questa è l'unica occasione di crescita che ci sarà prospettata per molto tempo.

Il Piano è molto ambizioso e ha una sua coerenza, la vera sfida che il sistema-Paese deve dimostrare di reggere – anche agli occhi dei partner e della pubblica opinione internazionali – è quella relativa alla capacità di realizzarlo nei tempi previsti. Su questo mi sento di dire che si tratta di un obiettivo molto molto sfidante e questo non soltanto per talune motivazioni patologiche, ma anche per l'assetto stesso della nostra amministrazione pubblica e per la quantità e qualità dei soggetti chiamati ad intervenire in un singolo procedimento amministrativo. Credo che, non potendosi immaginare interventi legislativi tempestivi, si debba alimentare una rivoluzione culturale, la quale metta al centro il modello della c.d. "amministrazione di risultato". È una teoria arcinota tra gli esperti di diritto amministrativo, la quale ritiene un'amministrazione responsabile non soltanto della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti. Conseguentemente, essa impone di definire in maniera dettagliata il rapporto tra politica ed amministrazione, tra normazione ed organizzazione, tra indirizzo e controllo. Credo che le sfide connesse alla attuazione del Pnrr ci impongano di leggere la teoria del risultato in chiave moderna e, quindi, di sostituire il concetto di *performance* – con il suo complesso ciclo di gestione, ricco di piani e rapporti, ma indefinito per quanto riguarda i contenuti e gli oggetti della performance, i risultati da conseguire, i metodi di misurazione – con un *focus* molto più diretto e mirato. Si tratta da un'impostazione che apre ad una visione collaborativa e non afflittiva dell'*audit*, recepita dalle più avanzate esperienze internazionali nella pubblica amministrazione. Un'impostazione che necessita di un cambio di marcia per passare dalla cultura "dei controlli" alla "cultura del controllo". Un modello di *network* multilivello, tra chi è chiamato a diverso titolo alla gestione del Pnrr, a cui possono partecipare non solo le amministrazioni centrali titolari dell'intervento, ma anche i soggetti attuatori a livello regionale e locale, con il mutuo scopo di fare circolare soluzioni, opinioni e pratiche decisive per il successo del Piano. Un circuito virtuoso a cui i responsabili del controllo possono apportare un contributo dai benefici misurabili. Un "gioco", in cui tutti devono tifare per la stessa squadra, facendo ognuno la propria parte per vincere la più importante sfida del nostro presente: il futuro del nostro Paese.

* * *

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.

* * *

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

Salvatore Pilato ()*

Sommario: 1. *Il contesto generale delle riforme strutturali.* – 2. *Il programma delle riforme nel Pnrr.* – 3. *I rapporti finanziari con l'Unione europea. Il divario con le regioni meno sviluppate nell'utilizzazione dei fondi europei.* – 4. *Uno sguardo d'insieme sullo stato della finanza locale. Le diseguaglianze territoriali.* – 5. *Alcune considerazioni a chiusura: il coordinamento e la regia nella gestione del Pnrr, controllo e anticorruzione, il gap del Mezzogiorno.*

1. *Il contesto generale delle riforme strutturali*

La tempestiva soluzione delle questioni strategiche discendenti dalle complesse relazioni tra Etica, Finanza pubblica e benessere economico-sociale colloca in evidenza la centralità delle iniziative riformatrici, che risultano analiticamente richiamate nella struttura del Pnrr e delle sue misure di attuazione.

La fase di governo della finanza pubblica (2012-2017) contrassegnata, prima dalla c.d. “austerità pura” (*spending review, tagli-tetti e tasse*) e poi dall’“austerità espansiva” ha aggravato le debolezze strutturali delle amministrazioni, con particolare riferimento alle autonomie territoriali.

Dal rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti 2021 emerge la ripresa della capacità amministrativa nelle iniziative d'investimento, anche nel contesto della spesa in conto capitale degli enti locali, i quali – tuttavia – continuano a reclamare maggiore attenzione per la persistenza di gravi situazioni strutturali che inficiano il mantenimento e/o il recupero degli equilibri di bilancio.

Dall'analisi dei fenomeni di risposta dei comuni alla crisi pandemica emergono molte situazioni economico-finanziarie contraddistinte da tendenze e controtendenze, e da evoluzioni ed involuzioni in chiaroscuro, con variabili dipendenti in prevalenza dalle zone geografiche di appartenenza dell'ente territoriale.

Destano particolare allarme i dati statistici riferiti ai comuni in disavanzo finanziario e/o in procedura di riequilibrio o dissesto.

Il Pnrr ha mutato il quadro complessivo della finanza pubblica nazionale, nei diversi livelli di governo, imprimendo repentinamente una dinamica che spinge nella direzione del superamento dei regimi vincolistici, sin dal 2010-2012 orientati alla riqualificazione della spesa al fine del contenimento dei costi e degli oneri amministrativi di bilancio, per ridurre i disavanzi eccessivi e recuperare le condizioni di equilibrio.

Alle politiche di bilancio contrassegnate da interventi programmati per la realizzazione di riduzioni e risparmi sistematici di spesa (*revisione della qualità della spesa pubblica*) sono subentrate, progressivamente, le politiche di bilancio incentrate sull'incremento delle spese d'investimento (*ottimizzazione della spesa aggiuntiva ed incrementale*), da programmare ed impegnare tempestivamente secondo un'agenda temporale e un'architettura procedimentale di utilizzazione e di rendicontazione conforme ai regolamenti comunitari ed ai principi del bilancio Ue, dal quale provengono le ingenti risorse finanziarie destinate agli obiettivi di ripresa e di resilienza.

Dalla relazione annuale 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e sull'utilizzazione dei Fondi europei, emerge che l'Italia – collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti (l'ultimo saldo netto tra versamenti e accrediti è negativo per 5,6 mld) – è tra i maggiori beneficiari delle risorse provenienti dal NgUe. In termini di volumi finanziari, la cifra riservata è pari a 208,6 miliardi di euro, da utilizzare entro il 2026, per un totale di circa 35 miliardi l'anno (gli investimenti pubblici sono pari a circa 40 mld l'anno nell'ultimo quinquennio).

In tale contesto, contraddistinto da chiaroscuri e da tendenze e controtendenze, diviene fondamentale la riforma orizzontale della pubblica amministrazione e le due riforme abilitanti che riguardano la semplificazione e la concorrenza, sulle quali gravano questioni strutturali di matrice risalente nel tempo.

Infatti, rivoluzione tecnologica, meritocrazia della dirigenza, *performance* della produttività, misurazione dei risultati, efficienza dei controlli di gestione, trasparenza ed *accountability* in favore del cittadino, leale ed effettiva concorrenza negli appalti pubblici, soppressione degli enti inutili, rappresentano i temi tradizionali dei diversi percorsi di riforma amministrativa avviati e mai completati nel ventennio.

2. *Il programma delle riforme nel Pnrr*

Per la prima volta nella storia dell'Ue, il debito comune europeo finanzia un programma di ripresa *post* pandemia dei Paesi Ue con 750 miliardi di euro. L'Italia è impegnata con il Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza) a procedere entro una cornice temporale di medio termine (2021-2026) alla definizione di un complesso ed articolato

(*) Presidente della Sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti.

programma di riforme, tra le quali spiccano le missioni della Pubblica amministrazione, Giustizia, Semplificazione della legislazione, Concorrenza e Fisco, ciascuna associata da adeguati ed ingenti investimenti.

Le risorse provenienti dal NgEu (*Next Generation EU*) finanziano i piani di intervento presentati da ciascun Paese membro. Il Pnrr italiano, presentato alla Commissione il 30 aprile 2021 è stato approvato il 22 giugno u.s. Dopo l'adozione da parte del Consiglio europeo, all'Italia è riconosciuta un'anticipazione del 13% sulle risorse complessivamente destinate al nostro Paese.

L'Italia è la prima beneficiaria – in valore assoluto – delle risorse disponibili, previste ed assegnate dal NgEu nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf), le quali sono pari a 191,5 miliardi: le sovvenzioni da non restituire ammontano a 68,90 miliardi (36%) i prestiti da restituire a 122,6 miliardi (64%). La dotazione complessiva del Pnrr è di 235,14 miliardi perché ai 191,50 si aggiungono 30,64 miliardi di risorse nazionali e 13 miliardi del programma *React-EU*, il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa.

È fondamentale osservare che il contrasto delle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono affidati a singoli interventi, ma sono obiettivi trasversali a tutte le componenti del Pnrr.

Il Mezzogiorno d'Italia costituisce oramai da tempi risalenti una questione europea. Il Sud Italia è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'Eurozona ed il suo rilancio non è più una questione di rilevanza nazionale. La debolezza strutturale del sistema produttivo del Mezzogiorno è evidente: da un dato al Sud vive un terzo degli italiani, ma si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo.

Dunque, il Pnrr costituisce un'occasione storica ed irripetibile per il Mezzogiorno al fine della ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese, da realizzare con l'inversione della tendenza negativa della spesa pubblica per gli investimenti che nel decennio 2008-2018 si è più che dimezzata, passando da 21 a poco più di 10 miliardi nell'area del Mezzogiorno.

Pertanto, le n. 6 missioni incluse nel Pnrr perseguono obiettivi strategici, di natura trasversale sul superamento delle disuguaglianze territoriali e dell'occupazione giovanile:

- la missione 1 “*innovazione, competitività e cultura*” sostiene la transizione digitale del Paese e la modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture di comunicazione e del sistema produttivo ed investe nel rilancio di due settori-chiave per l'Italia (turismo e cultura) la dotazione di 40,73 miliardi;

- la missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” ha la finalità di realizzare la transizione verde ed ecologica dell'economia italiana, coerentemente con il *Green deal* europeo con la previsione d'interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare e le iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico e la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine, con la dotazione di 59,33 miliardi distribuita in quattro componenti (Economia circolare e agricoltura sostenibile, Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, Tutela del territorio e della risorsa idrica);

- la missione 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” ha l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e di potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno, promuove la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi e prevede investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee, nonché per valorizzare il ruolo dei porti del Mezzogiorno, con la dotazione di 25,13 miliardi distribuita in due componenti (Investimenti sulla rete ferroviaria; Intermodalità e logistica integrata);

- la missione 4 “*Istruzione e ricerca*” pone al centro i Giovani, affrontando uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro, puntando a sostenere e garantire il diritto allo studio nonché il rafforzamento dei sistemi di ricerca e dei nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, con la dotazione di 30,88 miliardi distribuita in due componenti (Potenziamento dell'offerta di servizi di istruzione dagli asili alle Università; Dalla ricerca all'impresa);

- la missione 5 “*Inclusione e coesione*” è focalizzata sulle politiche attive del lavoro fino al sostegno all'imprenditoria femminile ed include le misure per rafforzare le infrastrutture sociali per le famiglie, le comunità e il terzo settore, inclusi gli interventi per la disabilità e per l'*housing* sociale, nonché gli interventi speciali per la coesione territoriale e gli investimenti per la Strategia nazionale per le aree interne e quelli per le Zone economiche speciali (1) e sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità, con una dotazione di 19,81 miliardi distribuita in tre Componenti (Politiche per il lavoro; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; Interventi speciali per la coesione territoriale);

- la missione 6 “*Salute*” fonda le premesse strategiche sul Servizio sanitario nazionale (Ssn) che garantisce ai cittadini prestazioni di qualità e un'elevata speranza di vita alla nascita con l'evidenza degli aspetti critici di natura strutturale aggravati dall'evento pandemico e la programmazione di un ampio raggio d'interventi destinati a migliorare le

(1) Le Zone economiche speciali (Zes) sono aree localizzate nel Mezzogiorno che beneficiano di una legislazione economica di vantaggio. Ad oggi sono state istituite le seguenti Zes: Regione Campania, Regione Calabria, Ionica interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata adriatica, Interregionale nelle regioni Puglia e Molise, Sicilia occidentale, Sicilia orientale, Regione Abruzzo, è in fase finale l'istituzione della Zes Regione Sardegna.

dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l'innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico professionali, digitali e manageriali del personale sanitario, con una dotazione di 15,63 miliardi distribuita in due componenti (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale).

Nell'architettura complessiva delle missioni e degli obiettivi, la riforma della pubblica amministrazione riprende la sua posizione nevralgica ed ineludibile, poiché costituisce da tempo una delle principali richieste della Commissione europea per rafforzare la competitività del Paese e la propensione delle imprese ad investire in Italia.

Dalla qualità delle amministrazioni pubbliche dipendono le prestazioni delle imprese e la stessa crescita economica, poiché l'efficienza della pubblica amministrazione consente di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati ai cittadini ed al tessuto produttivo.

3. I rapporti finanziari con l'Unione europea. Il divario con le regioni meno sviluppate nell'utilizzazione dei fondi europei

Come già evidenziato, l'Italia è il Paese maggiore beneficiario delle risorse provenienti dal NgUe poiché in termini di volumi finanziari sarà destinataria di 208,6 miliardi di euro, da utilizzare entro il 2026, per un totale di circa 35 miliardi l'anno. Tale dato finanziario merita particolare considerazione, poiché gli investimenti pubblici sono pari a circa 40 miliardi l'anno nell'ultimo quinquennio.

Il regolamento Ue 2092/21 relativo a "un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione" ha confermato la specifica condizionalità relativa al principio di legalità ed allo stato di diritto, la quale costituisce – dunque – il parametro primario negli accertamenti da svolgere in sede di controllo sull'utilizzazione dei Fondi del NgEu.

Sui rapporti finanziari con l'Unione europea nell'esercizio 2020 giova rilevare che "il saldo netto tra versamenti e accrediti è stato negativo per 5,6 miliardi, ritornando a un valore più contenuto rispetto a quello del 2018 (-6,9 mld), e più in linea con gli importi degli anni precedenti. Ove ci si collochi in una logica di medio periodo, rappresentata dal settennio 2013-2019, il saldo netto cumulato è negativo per un ammontare di 36,38 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha pertanto contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio annuo di 5,2 miliardi. In termini di posizione relativa, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2019 che nel medio periodo" (2).

Va tuttavia precisato che il "sacrificio finanziario" sostenuto (cioè la rinuncia alle risorse) in relazione alla partecipazione all'Unione non dà pienamente conto dei benefici complessivi che derivano, sul piano economico, dalla cooperazione europea, in termini di coesione, solidarietà e mercato. La dimensione dei benefici economici può esser meglio compresa attraverso il ricorso alla nozione di "valore aggiunto europeo", che lascia intravedere la maggior efficacia comparativa dell'intervento europeo rispetto ai risultati raggiungibili singolarmente da ciascuno Stato membro e rende chiara la prevalenza dei vantaggi collettivi sull'interesse nazionale percepito.

Tuttavia, sul piano delle conseguenze finanziarie a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le "seconde condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 752 mln circa alla data di chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione nei termini (12 infrazioni) risulta ormai da tre anni tra i meno elevati dei Paesi europei.

Con riferimento agli ultimi dati disponibili (2018), in valore assoluto, il nostro Paese ha il primato dell'Iva perduta (35,4 mld) a causa di frodi, evasione ed elusione. In termini relativi, la propensione a non versare l'imposta (rappresentata dalla quota del *gap* sul gettito teorico) diminuisce lievemente in rapporto al passato (scendendo dal 24,7% al 24,5%), a fronte di una media europea comunque attestata su valori ben più contenuti (11,0% del gettito teorico totale, a sua volta in calo rispetto all'11,5% segnalato per l'anno precedente).

Tale dato finanziario confluisce nelle valutazioni da svolgere sull'efficacia dei controlli di prevenzione finanziaria nel contrasto della corruzione e delle infiltrazioni criminali.

Nel contesto dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea, la Politica di coesione territoriale riveste un'importanza fondamentale, non soltanto per l'entità degli importi finanziari, ma anche perché obiettivo primario della politica di coesione è quello di ridurre il divario tra le varie aree dell'Unione, favorendo lo sviluppo di quelle più svantaggiate attraverso l'implementazione di azioni che abbiano come esito una crescita equilibrata e sostenibile degli Stati membri; per favorire tale crescita, l'Unione fornisce, attraverso i Fondi, la necessaria assistenza finanziaria.

Confermando una tendenza negativa oramai pluriennale, persistono, evidenti differenze nella effettività della capacità di spesa tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate: le prime, più strutturate, spendono meglio e molto

(2) V. Corte conti, Sez. contr. aff. com. e int., *Relazione sull'esercizio finanziario 2020*.

più delle seconde. La conseguenza è che le politiche di coesione rischiano di ampliare il divario di sviluppo tra le prime e le seconde, anziché ridurlo.

Infatti, le analisi condotte dalle sezioni regionali di controllo confermano una buona capacità di gestione dei Fondi, in termini sia di programmazione che di attuazione, da parte delle Regioni più sviluppate, mentre permangono ritardi nell'attuazione dei programmi da parte delle Regioni meno sviluppate.

4. *Uno sguardo d'insieme sullo stato della finanza locale. Le disuguaglianze territoriali*

I comuni sono stati gli enti territoriali protagonisti delle risposte amministrative alle emergenze ed ai bisogni generati dalla crisi pandemica. Nel comparto regioni-enti locali, le risorse straordinarie erogate in favore dei soli comuni tra il 2020 e il 2021 sono pari ad 11 miliardi di euro circa articolati in tre grandi ambiti: *a)* il c.d. Fondone *ex art.* 106 d.l. n. 34/2020 e art. 39 d.l. n. 104/2020, per l'insieme delle necessità derivanti dalla riduzione delle entrate e da maggiori oneri per spese emergenziali; *b)* il ristoro per le riduzioni fiscali stabilite dalla legge; *c)* il finanziamento di maggiori oneri di carattere specifico, dalla solidarietà alimentare, alla riapertura delle scuole, alle sanificazioni, oltre che i contributi a ripiano dei predissesti e dei disavanzi derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 (3).

L'effetto complessivo della crisi pandemica sugli enti locali non è oggi pienamente valutabile, in quanto dipendente in primo luogo dall'intensità e dalle modalità di sviluppo della ripresa economica in atto.

Le dinamiche degli investimenti, il peso del debito, i risultati di avanzo e disavanzo, gli equilibri correnti restituiscono un quadro complesso di un Paese che non ha pienamente avviato stabili percorsi di consolidamento e di sviluppo del governo locale.

Tuttavia, i segnali positivi di abbandono dell'impostazione restrittiva nel contenimento della spesa delle autonomie locali sono già visibili, in primo luogo sul versante degli investimenti.

Gli equilibri di bilancio e la capacità di spesa corrente evidenziano l'articolazione del comparto comunale in due macro aree: la maggioranza dei comuni, in prevalenza collocata nel Nord, mantiene avanzi di bilancio ed è soggetta in modo marginale al vincolo rappresentato dal Fondo crediti di dubbia esigibilità; la restante parte, fortemente concentrata tra gli enti del Sud e della Sicilia, ma anche in diverse aree del Centro, mostra tensioni finanziarie aggravate dall'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata.

Il superamento di questa dualità, che coinvolge anche medi e grandi enti del Centro-Nord, appartiene agli obiettivi del Pnrr; le differenze individuate sotto il profilo della finanza locale sono riscontrabili anche nella dotazione di servizi e nella vivibilità urbana.

I dati informativi consolidati e disponibili per gli anni 2019-2020 riguardano n. 7.739 su 7.914 comuni. Circa 2.000 comuni presentano una condizione di disequilibrio di parte corrente; per 1.300 enti il disavanzo supera il 2% degli accertamenti relativi alle entrate correnti ed emerge – quindi – un'indubbia difficoltà da affrontare, nel governo della finanza pubblica, con incisive misure finanziarie di sostegno.

Pur con differenti tassi di crescita e velocità, la ripresa degli investimenti locali investe ormai tutte le aree del Paese e vede coinvolto l'intero comparto, dagli enti di minori dimensioni ai comuni più grandi. Le città di maggiori dimensioni segnano il tasso di crescita più marcato (+15%), dopo aver particolarmente sofferto gli effetti delle manovre finanziarie intervenute negli anni della crisi economica, mentre il confronto per aree geografiche restituisce segnali molto positivi per il Centro-Nord.

Restano gravose le criticità che non consentono al comparto degli enti locali di caratterizzarsi con ulteriore efficacia come protagonista istituzionale nel rilancio degli investimenti pubblici, alla vigilia dell'avvio operativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

La stagione dei tagli alle risorse è formalmente terminata nel 2015, tuttavia la stretta finanziaria di parte corrente è continuata nel 2021 sotto forma di crescenti accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde), dovuti all'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile per la generalità degli enti.

Il passaggio all'armonizzazione contabile, il superamento del Patto di stabilità interno e il ritorno agli equilibri "ordinari" di bilancio impongono una rinnovata lettura circa l'impatto della manovra di finanza pubblica sui comuni. In particolare, nel confronto 2014-2020 è stato osservato l'inasprimento della stretta finanziaria per i comuni del Mezzogiorno, a fronte di un recupero di margini di manovrabilità a favore dei comuni settentrionali, abbastanza evidente prendendo in considerazione per singola area geografica la quota percentuale di comuni con avanzo disponibile. Al Nord solo il 4% dei comuni presenta una condizione di disavanzo, mentre al Centro e nel Mezzogiorno questa criticità investe rispettivamente il 31% e il 39% degli enti.

Concentrando lo sguardo sulle criticità finanziarie nel contesto del Mezzogiorno, nel corso del 2020 hanno attivato la procedura di riequilibrio finanziario o dichiarato il dissesto n. 55 comuni (28 procedure di riequilibrio, di cui 4 revocate, e 27 dissesti); resta quindi rilevante il fenomeno delle criticità finanziarie nonostante l'immissione nel sistema dei comuni di rilevanti risorse destinate a mitigare le difficoltà di bilancio. Si registra comunque una riduzione dei casi rispetto al 2019, in cui il fenomeno aveva interessato n. 81 comuni (34 dissesti e 47 riequilibri, di cui 4 revocati), anche

(3) V. Ifel, *La finanza comunale in sintesi*, 2021.

se, tenendo conto dell’impatto degli interventi normativi emergenziali intercorsi nel 2020, questa avrebbe dovuto essere, nelle attese, più consistente.

I sostegni finanziari provenienti dal bilancio dello Stato hanno prodotto l’effetto di tenere sotto controllo un fenomeno che, al rientro nella normalità, potrebbe riprendere con più ampia diffusione. Vi è, quindi, l’esigenza di prendere in considerazione interventi, anche di natura strutturale, nella materia delle criticità finanziarie. Segni incontrovertibili di una crisi diffusa, perdurante ed endogena sono manifesti nell’area geografica del Sud: Sicilia, Campania e Calabria detengono il primato delle procedure di riequilibrio finanziario e di dissesto, alcune di natura ciclica e sequenziale (4).

5. Alcune considerazioni a chiusura: il coordinamento e la regia nella gestione del Pnrr, controllo e anticorruzione, il gap del Mezzogiorno

Il sistema della *governance* sul Pnrr nel d.l. n. 77/2021 è incentrato sulla “Struttura di coordinamento centrale” presso il Ministero dell’economia e delle finanze, che presiede al controllo sull’attuazione del Piano, al suo monitoraggio e ai rapporti con la Commissione europea e sulla “Cabina di regia” istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di garantire il monitoraggio dell’avanzamento del Piano e il rafforzamento della cooperazione con il Partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l’attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per attuare le misure del Piano.

Per il superamento delle diseguaglianze sociali e territoriali (5) nella fruizione dei servizi essenziali alla persona e nel sostegno dei processi di crescita economica il Pnrr assegna alle regioni dell’Italia meridionale una quota importante di risorse, pari a circa 82 miliardi, corrispondenti al 40% di tutte le risorse con una destinazione specifica rispetto ai territori, quota che rappresenta un’opportunità unica di sviluppo.

Per il controllo sull’attuazione del Pnrr è prevista l’attivazione di un Sistema unitario di monitoraggio presso il Ministero dell’economia per la rilevazione dei dati informativi di attuazione finanziaria e per la verifica dell’avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale (*milestone* e *target*). Il sistema unitario “ReGiS” previsto dall’art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) è finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall’art. 29 del regolamento (Ue) 241/2021 con riferimento alla raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell’attuazione delle attività e dei risultati.

Nel sistema di *governance* appena delineato si inserisce il ruolo della Corte dei conti per la piena operatività del controllo concomitante *ex art. 22, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76*, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, e del controllo di gestione *ex art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20*, come richiamato dall’art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, con rinvio ai criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall’art. 287, par. 3, Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue).

Da tale innovato assetto dei controlli esterni e dalla loro effettiva efficacia dipenderà la legalità finanziaria e l’integrità delle risorse provenienti dal Pnrr, il quale richiede la reale presenza di una *ethics infrastructure*, intesa nel modello europeo quale complesso delle istituzioni, dei meccanismi e dei sistemi per promuovere l’integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche (6).

* * *

(4) M. Degni (a cura di), *IV rapporto Cà Foscari sui comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, Castelvechchi, 2021.

(5) “Per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni l’ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo”, Presidente Sergio Mattarella alle Camere, febbraio 2015.

(6) “Sono certo che l’onestà, l’intelligenza, il gusto del futuro prevarranno sulla corruzione, la stupidità, gli interessi costituiti”, Presidente Mario Draghi, Camera dei deputati, aprile 2021.

**INNOVAZIONE NEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO
E NELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

INNOVAZIONE NEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E NELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Monica Delsignore ()*

Tra gli strumenti con cui l'amministrazione può intervenire per stimolare soluzioni industriali, che siano in grado di realizzare modelli innovativi e rispondere alle sfide della transazione declinata nei diversi ambiti in cui compare nel Pnrr, figurano senz'altro il partenariato, e in particolare il partenariato per l'innovazione (Ppi) e gli appalti pubblici precommerciali (1) (Pcp dall'acronimo dell'inglese *pre-commercial procurement*).

Il partenariato, nelle diverse forme disciplinate nel Codice dei contratti pubblici, rappresenta uno strumento utile per combinare l'iniziativa dei privati con i bisogni dell'amministrazione e soprattutto un mezzo per instaurare una collaborazione fattiva tra gli imprenditori e le necessità di ammodernamento delle strutture, dei servizi e di molti aspetti delle diverse manifestazioni dell'attività pubblica. Il partenariato permette, infatti, di rafforzare quelle iniziative che siano in linea con le scelte ritenute strategiche dal decisore politico, così da attingere anche alle risorse private per il raggiungimento degli obiettivi pubblici, diversamente difficilmente arrivabili.

Il partenariato per l'innovazione consiste in una particolare procedura di appalto pubblico, in quanto si tratta di uno strumento funzionale all'acquisto di forniture, servizi o lavori, che siano il frutto dello sviluppo di prodotti innovativi, ottenuti attraverso l'affinamento di quanto già esistente sul mercato e in grado di soddisfare i livelli di prestazione e rispettare i costi massimi previsti dall'amministrazione d'accordo con l'aggiudicatario privato.

Diverso istituto è, invece, l'appalto pre-commerciale che rappresenta, piuttosto, una particolare modalità di finanziamento della ricerca e innovazione a fronte di esigenze o lacune segnalate dall'amministrazione medesima. L'amministrazione, cioè, identifica un fabbisogno che non trova al momento alcuna soddisfazione nel mercato e si impegna a finanziare la ricerca di chi si dimostri in grado di poter progettare valide soluzioni o prototipi, ma senza vincolarsi all'acquisto degli stessi, né riservarsi all'inventore i diritti intellettuali sulla creazione. Giunto ad esecuzione il contratto di Pcp, è certamente possibile che la stessa o altra amministrazione attraverso una successiva procedura di appalto, eventualmente anche di partenariato per l'innovazione, acquisti il prodotto che deriva dallo sviluppo del prototipo.

Gli istituti soddisfano cioè esigenze concrete diverse: in alcuni casi, le sfide del settore pubblico possono essere affrontate con soluzioni innovative, che sono quasi pronte o già presenti in piccola quantità sul mercato e non hanno bisogno di nuove attività di ricerca e sviluppo (R&S). In queste ipotesi il partenariato per l'innovazione può essere utilizzato in modo efficace.

In altri casi, invece, i miglioramenti richiesti sono tali per cui ancora non esistano soluzioni, neanche allo stato di prototipi, sul mercato. È necessaria, allora, un'attività di ricerca e sviluppo. È quindi possibile utilizzare gli appalti pre-commerciali così da ridurre il rischio di una fornitura non adatta al bisogno e selezionare, invece, le innovazioni più promettenti e adeguate passo dopo passo attraverso la progettazione di soluzioni, prototipi, lo sviluppo e il test del primo prodotto.

Si tratta, dunque, di approcci alternativi e concorrenti: sviluppando una strategia di approvvigionamento lungimirante che utilizzi Pcp e Ppi in modo complementare, gli appaltatori pubblici possono guidare l'innovazione dal lato della domanda e possono modernizzare più rapidamente i servizi pubblici e l'attività dell'amministrazione, creando, al contempo, opportunità per le aziende in grado di offrire prodotti innovativi sui mercati.

Quanto ai riferimenti normativi, il partenariato per l'innovazione è disciplinato all'art. 65 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che riprende la previsione dell'art. 31 della dir. 2014/24/Ue e dell'art. 49 della dir. 2014/25/Ue, mentre l'appalto pre-commerciale non trova una norma di riferimento nelle direttive, ove si rinviene solo la precisazione, al considerando 47 della dir. 2014/24/Ue, relativa alla espressa esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina medesima, mentre è previsto all'art. 158, c. 2, del codice dei contratti pubblici.

Quest'ultimo istituto, che è ancora scarsamente sconosciuto e anche poco diffuso, manifesta potenzialità applicative che forse ancora non sono state adeguatamente valorizzate in un'epoca di trasformazione, transizione e rinnovamento delle infrastrutture e dei servizi, quale quella che viviamo e vivremo nel realizzare gli obiettivi previsti dal Pnrr.

La disciplina dell'appalto pre-commerciale rinvia ad una Comunicazione della Commissione (2) con cui già nel 2007 si tracciavano le principali caratteristiche del Pcp, che, anche in base alla norme codicistica, richiede per l'applicazione la contestuale presenza di tre presupposti: l'assoluta novità della soluzione richiesta per soddisfare le esigenze

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Milano Bicocca.

(1) Per una trattazione approfondita si consenta il rinvio a M. Delsignore, M. Ramajoli, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, in L. Fiorentino, A. La Chimia (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, il Mulino, 2021, 347 e alla dottrina ivi richiamata.

(2) COM (2007) 799DEF, del 14 dicembre 2007, Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa.

dell'amministrazione; l'esistenza di una partecipazione al rischio contrattuale da parte del soggetto aggiudicatario, tipica del partenariato; la previsione nel contratto che il frutto dell'attività di ricerca e sviluppo non sia sottoposto all'esclusiva della proprietà intellettuale, né dell'amministrazione, né dell'aggiudicatario, così che anche altri sviluppatori possano poi rielaborare e offrire sul mercato prodotti innovativi ottenuti a partire dal prototipo.

Anzitutto si consideri il primo profilo: l'oggetto del Pcp, ovvero la richiesta di un prodotto o servizio inesistente sul mercato. Esso implica che la scelta di ricorrere all'istituto sia preceduta da uno studio da parte dell'amministrazione delle esigenze e criticità nel settore in cui opera; tale studio deve essere accompagnato dalla consultazione dei privati, ma anche degli istituti universitari e di ricerca che intendono sviluppare soluzioni innovative o propongono progetti con potenziali applicazioni di interesse per l'amministrazione.

Identificati i bisogni, all'interno del piano strategico e del relativo quadro di azione l'amministrazione dovrà manifestare l'intenzione di promuovere l'utilizzo del Pcp per soddisfare esigenze di specifici settori e rispettare le richieste in tema di risparmio energetico, rispetto e protezione dell'ambiente, riduzione delle emissioni, tutela della salute, che oggi sono individuate come cruciali nelle politiche europee e nazionali. A tale manifestazione dovrà poi seguire un'attività di contatti e colloqui con gli operatori per definire più specificamente il bisogno. È evidente che si tratta di un'attività complessa, a cui l'amministrazione non è tradizionalmente avvezzata, ma che è decisiva affinché la proposta oggetto del Pcp trovi successivamente una risposta nel mercato e non vada invece deserta.

Certamente più facile sarà l'applicazione dell'appalto pre-commerciale ai bisogni della sanità poiché già in ambito sanitario tradizionalmente si registra una più stretta sinergia tra definizione delle criticità e ricerca di nuove soluzioni. Così la prima esperienza di Pcp in Regione Lombardia ha riguardato l'ideazione e realizzazione di un "*automatic bedmover*" ovvero un robot in grado di facilitare la movimentazione dei letti sperimentato nell'ospedale Niguarda. Sempre in ambito sanitario nel 2018 sono state bandite da Regione Lombardia altre tre procedure di appalto pre-commerciale, di cui una sola non ha trovato seguito, mentre le altre, in tema di "Sistema meccatronico esoscheletrico per la somministrazione di terapia motoria riabilitativa a pazienti neurologici con disabilità motoria dell'arto superiore" e "la realizzazione di un'innovazione tecnologica per valutare la fragilità della placca aterosclerotica coronarica".

In alcuni degli Stati membri dell'Unione si offrono esempi di Pcp applicato nei più diversi settori, da quello delle tecnologie digitali, a quelli della sicurezza pubblica, della tutela delle acque e dell'ambiente o dell'istruzione, come si legge nella recente Comunicazione della Commissione Ue C (2018) 3051 *final* del 15 maggio 2018 "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione". Tra gli esempi si ricordano l'implementazione della tecnologia digitale per l'insegnamento nelle scuole primaria e secondaria o la predisposizione di una piattaforma per la gestione condivisa del parco automobili del Ministero della sanità portoghese.

Anche sul sito di Agid, l'Agenzia per il digitale italiano, è possibile verificare come il Pcp si presti a trovare applicazione non solo in ambito sanitario, ma quale strumento in grado di risolvere criticità in tutti i settori, dal problema del randagismo dei cani a quello della manutenzione degli invasi idrici, a patto che l'amministrazione si dimostri in grado di individuare i propri fabbisogni, riconoscere le criticità e commissionare la ricerca.

Il secondo ed il terzo profilo evidenziano, invece, possibili complessità nella predisposizione dei documenti necessari per la gara, nonché del successivo contratto per la realizzazione del prototipo.

Nel Pcp si applica la condivisione dei rischi e dei benefici e ciò è assai rilevante dal punto di vista economico. Da un lato, la condivisione del rischio limita l'incertezza che grava sulle imprese incentivando il loro operato in attività innovative. Dall'altro lato, la condizione richiede che l'amministrazione aggiudicatrice non retribuisca interamente la prestazione del servizio e tale quantificazione non è sempre semplice da effettuare. Infine, la terza caratteristica richiede che l'amministrazione non riservi esclusivamente a sé stessa i diritti di proprietà intellettuale e i benefici della ricerca e dello sviluppo, bensì li condivida con gli operatori economici a condizioni di mercato, garantendo così che non vi sia alcun aiuto di Stato. Questa condizione, che rappresenta il più spiccato distinguo con il diverso istituto dell'appalto per l'innovazione, ben evidenzia come il Pcp ha il fine di incentivare la ricerca e lo sviluppo, ma, nel contempo, è istituto che garantisce che sul prodotto o servizio innovativo si sviluppi poi un vero mercato, dove la competizione tra imprese possa avere l'effetto di ridurre i prezzi per gli utenti.

I tre presupposti per l'applicazione del Pcp mettono in luce come l'istituto, pur mostrando sicure potenzialità in un momento come quello attuale di forte trasformazione e ammodernamento, richieda per la sua applicazione non poche abilità e raffinatezze da parte dell'amministrazione.

A ciò si aggiunga che il Documento di lavoro associato alla già ricordata Comunicazione della Commissione 2007 descrive la procedura di appalto pre-commerciale come tipicamente articolata in tre fasi ovvero Elaborazione della soluzione, Messa a punto di prototipi e Sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti/servizi in forma di serie sperimentali. Alle stesse partecipano anche più di un soggetto aggiudicatario con lo scopo di effettuare valutazioni intermedie, volte a selezionare gradualmente la migliore delle soluzioni concorrenti. È chiara la complessità operativa del Pcp non solo in sede di stipula del contratto e definizione dei rispettivi diritti e obblighi, ma già nella predisposizione del bando e nella conduzione della procedura di evidenza pubblica.

La conseguente incertezza o remora dell'amministrazione ad applicare un istituto ancora poco diffuso e certamente complesso, può trovare un sostegno attraverso la valorizzazione della funzione consultiva svolta dalla Corte dei conti. La consulenza di un corpo tecnico ed esperto in sede di predisposizione del bando prima e del contratto poi può infatti

rivelarsi fondamentale e preziosa per l'applicazione di un istituto che prevede commesse di importi monetari significativi e che richiede attenzione agli equilibri finanziari nella distribuzione del rischio e nell'assegnazione dei diritti di proprietà industriale.

L'utilizzo delle competenze tecniche esistenti all'interno della Corte dei conti permetterebbe anche all'amministrazione di ricercare soluzioni – attraverso la valorizzazione dei meccanismi di Pcp – che sappiano coinvolgere i soggetti privati nella gestione e nella condivisione dei rischi connessi alla tempestiva realizzazione degli investimenti finanziati con fondi europei, nelle prossime fasi di vitale attuazione dei piani di recupero e rilancio dell'economia del Paese (3).

In questa direzione sembrano muoversi anche le recenti proposte contenute nel disegno di legge AS 2185 “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese” (4), attualmente in corso di esame in commissione al Senato, che mira a sviluppare la funzione consultiva, prevedendo che le Sezioni riunite della Corte dei conti rendano pareri facoltativi nelle materie di contabilità pubblica con fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro.

* * *

(3) Cfr. M.M. Cafagno, *Spunti per una riflessione empirica sulla disciplina degli appalti pubblici*, in *Dir. economia*, 2021, 2, 11.

(4) Sul quale il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, 29 novembre 2021, n. 5/Cons.

INNOVAZIONE NEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E NELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi (*)

Sommario: 1. *L'evoluzione del partenariato pubblico-privato nella normativa italiana ed europea e nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti.* – 2. *Il partenariato per l'innovazione.* – 3. *L'innovazione quale valore fondante del Pnrr.* – 4. *La collaborazione tra pubbliche amministrazioni quale presupposto per l'esecuzione degli interventi nell'interesse dei cittadini.* – 5. *Esempi di partenariato pubblico-privato nell'attuazione delle linee contenute nel Pnrr.*

1. *L'evoluzione del partenariato pubblico-privato nella normativa italiana ed europea e nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti*

Il partenariato pubblico-privato è una forma di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati per finanziare o gestire infrastrutture e servizi che non riuscirebbero ad essere realizzati con investimenti esclusivamente pubblici.

Lo scopo è quello di trovare finanziamenti alternativi rispetto agli strumenti tradizionali attraverso un rapporto di lunga durata ed una corretta allocazione del rischio in capo ai privati.

Definizioni e caratteristiche del Ppp sono contenuti *nel Libro verde sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* della Commissione europea: la principale distinzione tra Ppp e concessione è data dal fatto che la concessione è solo una delle modalità con le quali si esplica la cooperazione tra soggetti pubblici e privati per assicurare il finanziamento, la gestione e la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

Nel Ppp, anche nella forma della concessione, vi è una ripartizione del rischio tra soggetto pubblico e quello privato; in un appalto, invece, l'impresa riceve un importo fisso per la realizzazione di un'opera o la fornitura di un servizio.

Nel *Libro verde* della Commissione europea sono distinte due tipologie di Ppp:

- partenariato contrattuale, fondato sulla cooperazione tra soggetto pubblico e quello privato, come nella concessione (ad es. concessione di lavori o di servizi pubblici, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria di opera pubblica);

- partenariato istituzionalizzato, che prevede la costituzione di un soggetto nuovo, partecipato sia dal soggetto pubblico che dal soggetto privato, come una *joint venture* o società di progetto (ad es. per la gestione dei servizi pubblici locali, rifiuti o acqua).

Nell'ordinamento italiano, il Ppp viene definito nell'art. 3 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Il partenariato pubblico-privato è “*il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*”. La disciplina del partenariato pubblico-privato è definita inoltre negli artt. da 180 a 186 del d.lgs. n. 50/2016.

La normativa italiana prevede il partenariato pubblico-privato sia nella forma contrattuale (concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, sponsorizzazione e locazione finanziaria) che in quella istituzionalizzata (società di progetto).

Il nuovo disegno di legge sui contratti pubblici raccomanda, poi, “razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato”.

Le operazioni di partenariato pubblico-privato possono avere dei rilevanti effetti sugli equilibri di bilancio dell'ente locale. Tali effetti sono differenti a seconda del fatto che tale operazione possa essere gestita *off balance* oppure *on balance*.

Nella deliberazione n. 3 del 20 gennaio 2021 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna viene affrontato l'ambito di applicazione del contratto di “*partenariato pubblico-privato*” mediante locazione finanziaria *ex artt. 3, c. 1, lett. eee), 180, e 187 del d.lgs. n. 50/2016*. La Corte dei conti rileva che l'ente locale, per valutare se, nei casi concreti in definizione con gli operatori economici privati, sussistono le condizioni per non contabilizzare nel proprio bilancio una locazione finanziaria per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità di lunga durata, deve considerare alcuni parametri. Il contratto di locazione finanziaria potrà non essere considerato nel proprio

(*) Procuratore regionale dell'Emilia-Romagna della Corte dei conti.

bilancio nel caso in cui i contenuti reali del contratto rispondano pienamente, sia in sede di definizione che di attuazione e conclusione, alla disciplina contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti ed alle decisioni Eurostat relative ai contratti di “*partenariato pubblico-privato*”. Ai fini della corretta allocazione dei rischi per il raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario, l’ente locale è tenuto, oltre ai rischi di costruzione, disponibilità e domanda, ad individuare e valutare preventivamente le ulteriori fattispecie di rischio previste nelle decisioni Eurostat e richiamate a titolo esemplificativo nelle linee guida Anac del 2018, relativamente all’intera durata dell’operazione, attraverso un’accurata analisi dei contenuti di ogni pattuizione e dell’effetto complessivo del loro collegamento che possano avere riflessi sul bilancio pubblico. L’ente locale è tenuto alla preliminare verifica della convenienza del ricorso alla fattispecie di “*partenariato pubblico-privato*” rispetto all’alternativo e tradizionale appalto pubblico in termini di ottimizzazione dei costi a carico del proprio bilancio, avuto riguardo sia alla capacità del progetto di generare ricchezza che alla redditività dell’operatore economico. Eventuali operazioni comportanti oneri a carico dell’ente derivanti da contributi, garanzie, finanziamenti, canoni o altre prestazioni discendenti dal contratto per un importo superiore ad una determinata percentuale del valore complessivo del finanziamento non potranno che essere contabilizzate nel bilancio dell’ente e pertanto si definiscono “*on balance*”.

2. Il partenariato per l’innovazione

Si tratta di una modalità di appalto, introdotta nel 2014, per “*sviluppare prodotti e servizi innovativi*” non ancora disponibili sul mercato acquistando “*successivamente le attrezzature ed i servizi che ne risultano*”.

Il partenariato per l’innovazione consente, quindi, alle pubbliche amministrazioni di scegliere in maniera competitiva uno o più partner per lo sviluppo di un prodotto, un servizio o una soluzione innovativa adatta alle loro esigenze e prevede le seguenti fasi:

1) la definizione del fabbisogno di innovazione della pubblica amministrazione in termini di soluzioni, prodotti e servizi e i relativi requisiti minimi;

2) la selezione dei partner più adatti in termini di competenze e prezzi e la relativa negoziazione;

3) lo sviluppo della nuova soluzione, servizio o prodotto da parte dei partner in base alle esigenze della pubblica amministrazione, che prevede le fasi di ideazione, prototipazione, validazione e test nonché la sperimentazione tramite progetti pilota;

4) la fornitura della soluzione finale (fase commerciale) e l’acquisto delle soluzioni sviluppate.

Da quanto sopra emerge la distinzione tra il partenariato per l’innovazione e gli appalti pubblici precommerciali, in quanto il partenariato per l’innovazione è una procedura di gara che interessa sia la ricerca e sviluppo sia la commercializzazione di prodotti finiti, mentre gli appalti pubblici precommerciali riguardano soltanto i servizi di ricerca e sviluppo.

Il partenariato europeo per l’innovazione (Pei) è un concetto simile introdotto dalla Commissione europea. Il suo obiettivo è affrontare le debolezze e gli ostacoli nel sistema europeo di ricerca e innovazione per supportare lo sviluppo di buone idee e il loro sbocco sul mercato internazionale.

Ogni partenariato europeo è guidato da un gruppo presieduto da uno o più commissari europei responsabili del settore o dell’area oggetto del partenariato. A questi si aggiungono altri soggetti e parti interessate provenienti dal mondo istituzionale, imprenditoriale e della ricerca. Tendenzialmente, ogni partenariato europeo per l’innovazione si pone alcuni obiettivi di partenza:

- o creare una piattaforma comune di cooperazione;
- o costruire rapporti fra ricerca, conoscenza, tecnologia e imprese;
- o collegare ricerca e attività incoraggiando maggiore innovazione;
- o promuovere una più rapida e più ampia diffusione delle soluzioni innovative;
- o informare la comunità scientifica.

3. L’innovazione quale valore fondamentale del Pnrr

Già da tempo si osserva come il Ppp vada oltre le grandi opere e a livello locale rappresenti un fenomeno consolidato. Con l’introduzione e l’attuazione del Pnrr si è agli esordi di una stagione importante per gli investimenti pubblici, che vede in prima fila anche gli enti locali: il Pnrr ed il nuovo ciclo delle Politiche di coesione 2021-2027 raddoppieranno le risorse aggiuntive a disposizione dei comuni.

In tale contesto, vi è spazio per le iniziative di Ppp selezionando bene le opere e i servizi, scegliendo iniziative innovative, costruendo in modo equilibrato la distribuzione dei rischi. Occorrono, al riguardo, investitori privati intraprendenti e seri e sono necessarie amministrazioni avvedute e capaci.

In proposito, un tema rilevante è rappresentato dal ruolo del partenariato pubblico-privato nella trasformazione delle città, in una fase in cui si prevede che le amministrazioni avranno importanti risorse a disposizione anche in tema di rigenerazione urbana: tale tema è al centro di alcune azioni guida del Pnrr e richiede per forza di cose il rilancio e lo sviluppo di nuove forme di Ppp, così come di una nuova competenza tecnica.

Va infatti considerato che poco meno di dieci miliardi del Pnrr vanno alla digitalizzazione, rinnovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione. Un capitolo (che vale, per la precisione, 9,75 miliardi) che ha l’obiettivo dichiarato di

«rendere la pubblica amministrazione la migliore “alleata” di cittadini e imprese, con un’offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili». Per farlo indica (non è un caso che quella sulla digitalizzazione ed innovazione sia la Missione n. 1 contenuta nel Pnrr) l’intento di agire sulla “infrastruttura digitale” spingendo «la migrazione al *cloud* delle amministrazioni, accelerando l’interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio “*once only*” (che prevede che la pubblica amministrazione non chieda ai cittadini informazioni di cui già dispone) e “rafforzando le difese di *cybersecurity*».

Anche in tale contesto innovativo, il partenariato pubblico-privato consente alle amministrazioni di sfruttare la capacità di progettazione del privato che, a sua volta, come detto, si assume il cosiddetto “rischio di collaudo”, ovvero deve presentare progetti che siano realizzabili e bancabili, perché in caso di aggiudicazione si carica il rischio operativo e di mercato.

4. *La collaborazione tra pubbliche amministrazioni quale presupposto per l’esecuzione degli interventi nell’interesse dei cittadini*

L’attuazione delle linee contenute nel Pnrr, affidate come si è visto anche allo strumento del Ppp, richiede, quale logico presupposto, quello della collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, anche sotto il profilo dell’innovazione.

Occorre, infatti, che le singole pubbliche amministrazioni, superando angusti e ormai vetusti confini, si aprano al confronto ed alla collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni, anche nella logica, oltre che degli accordi di programmi e delle conferenze di servizio, che ormai dovrebbe essere immanente nelle stesse, della *multilevel governance*.

Senza una collaborazione tra amministrazioni, è di tutta evidenza che non potrà esistere una *partnership* pubblico-privato.

Un ruolo di facilitatore in tale ambito è svolto da Cassa depositi e prestiti e dalle sue controllate (quale ad esempio Simest) sia per le attività di *advisory* e di *servicing* nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia per l’implementazione nella *partnership* pubblico-privato anche attraverso l’utilizzo del Fondo di *venture capital* e del Fondo strategico nazionale.

5. *Esempi di partenariato pubblico-privato nell’attuazione delle linee contenute nel Pnrr*

Va in primo luogo evidenziato che, destinando alcune delle risorse contenute nel Pnrr ad operazioni di Ppp, ogni progetto finanziato dal Pnrr potrebbe, grazie agli investimenti privati, avere un effetto moltiplicatore per la ripresa.

Al riguardo, un elenco indicativo di possibilità per le Ppp non può non comprendere, in un contesto di rigenerazione urbana e sociale e delle c.d. *smart cities*:

- la digitalizzazione, con il polo strategico nazionale e le connessioni *internet* veloci;
- il rinnovo del parco mezzi di trasporto su gomma e il *rolling stock*;
- la realizzazione di infrastrutture di trasporto urbano come tram, filovie e funivie;
- il teleriscaldamento;
- l’idrogeno;
- l’efficientamento energetico delle scuole, degli uffici pubblici e dell’edilizia convenzionata;
- l’efficientamento energetico dei porti (*cold ironing*);
- le residenze per studenti universitari e le infrastrutture di ricerca scientifica universitaria;
- la sanità, con case e ospedali della comunità, adeguamento sismico e attrezzature tecnologiche.

Va infine sottolineato che l’effettiva realizzazione delle *partnership* dipenderà dalle norme secondarie degli interventi che dovranno delineare le modalità di attuazione degli stessi, tenendo sempre conto del vincolo normativo del 49% al settore pubblico, della durata dei progetti Pnrr limitata al 2026 e dell’applicabilità del canone di disponibilità.

* * *

INNOVAZIONE NEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E NELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Ugo Montella (*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La complessità delle operazioni di partenariato pubblico-privato.* – 2.1. *La valutazione della convenienza economica.* – 2.2. *La complessità del modello negoziale.* – 2.3. *La determinazione dell'aspetto economico dell'operazione.* – 2.4. *Il trattamento contabile.* – 3. *L'inadeguatezza delle amministrazioni pubbliche italiane e della imprenditoria nazionale.* – 4. *Il partenariato pubblico-privato in una prospettiva nuova.*

1. *Introduzione*

Nella vulgata comune si accomuna spesso il programma europeo di *Recovery Fund* conseguente alla pandemia da Covid-19 – e il correlato Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – al Piano Marshall adottato dopo la Seconda Guerra Mondiale.

In realtà, tranne che per la moltitudine di fondi a disposizione degli Stati nazionali per finanziare la ripresa dopo i due tragici eventi, tra i due programmi sul piano operativo si registrano profonde differenze, sia a livello europeo e ancor più a livello nazionale.

Il Piano Marshall non aveva limiti temporali di spesa, né era condizionato dalla normativa di origine europea nelle procedure attuative. Non esisteva infatti il codice dei contratti pubblici, né una normativa anticorruzione o una disciplina a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro così rigorosa come quella vigente. Ne consegue che le procedure di scelta del contraente e quella di spesa erano molto più snelle e rapide rispetto a quelle attuali. Le stesse modalità di scelta dei contraenti erano limitate a quelle tradizionali dell'appalto e della concessione, che non creavano dubbi applicativi negli operatori.

L'attuale codice dei contratti pubblici, di contro, prevede una moltitudine di moduli gestionali per la scelta del contraente, non tutti di facile applicazione soprattutto da parte di operatori non sempre adeguatamente preparati. È il caso degli istituti di partenariato pubblico-privato, benché ad essi lo stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza destini alcune delle risorse finanziarie sul presupposto che ogni progetto finanziato potrebbe, grazie anche alla collaborazione con il settore privato, avere un effetto moltiplicatore per la ripresa.

2. *La complessità delle operazioni di partenariato pubblico-privato*

Un'operazione di partenariato pubblico-privato (Ppp) è operazione complessa, che richiede uno specifico *know how*, spesso assente tra gli organici delle pubbliche amministrazioni.

La stessa definizione che ne dà il codice dei contratti pubblici all'art. 3, c. 1, lett. eee), non è di immediata lettura: *“contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, c. 1-bis, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat”*.

Nella elencazione dei contratti di partenariato pubblico-privato di cui alla parte IV, titolo I, del codice dei contratti pubblici (artt. da 179 a 191), rientrano tutte quelle operazioni che presentano le caratteristiche della collaborazione del privato (su cui incombe una corretta allocazione dei rischi) e di modelli di finanziamento innovativi: finanza di progetto (con la ulteriore possibile creazione di società di progetto); locazione finanziaria di opere pubbliche; contratto di disponibilità; baratto amministrativo; cessione di immobili in cambio di opere; concessione di costruzione e gestione; concessione di servizi.

Ebbene tutte le tipologie elencate, pur nella loro diversità, presentano comuni difficoltà operative.

2.1. *La valutazione della convenienza economica*

La prima è quella di effettuare una ampia ed approfondita istruttoria preliminare tesa alla verifica della convenienza del ricorso al partenariato pubblico-privato rispetto all'alternativo e tradizionale appalto pubblico, in termini di ottimizzazione dei costi a carico del bilancio e di capacità del progetto di generare ricchezza, mediante una comparazione con

(*) Vicesegretario generale della Corte dei conti.

i diversi prodotti finanziari presenti sul mercato. Operazione questa di assoluta complessità in quanto consiste in una valutazione astratta di tipo prognostico.

2.2. *La complessità del modello negoziale*

La seconda difficoltà che gli operatori si trovano a dover superare è costituita dalla complessità del modello negoziale, che prevede che i ricavi dell'operatore economico possano derivare sia dal canone corrisposto dall'ente concedente sia da altre contropartite economiche, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio reso ad utenza esterna.

Ciò comporta la necessità di effettuare, *ex ante*, una analisi completa del *risk assesment* e del *risk management*, cioè dell'esatta allocazione dei rischi tra pubblico e privato. Ed infatti, sotto il profilo finanziario, al fine di non far gravare l'intervento sul bilancio dell'ente, l'operazione di partenariato deve prevedere che gravino sull'operatore economico:

- 1) il rischio di costruzione, quello cioè legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al suo mancato completamento;
- 2) il rischio di disponibilità, legato alla capacità da parte del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che standard di qualità;
- 3) il rischio di domanda, legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero alla mancata utenza e quindi alla carenza di sufficienti flussi di cassa;
- 4) gli ulteriori rischi che possono presentarsi durante l'intero ciclo di vita del contratto e che necessitano di una valutazione anticipata tra cui:

- il rischio di commissionamento, ovvero che l'opera non riceva il consenso da parte di altri soggetti pubblici
- il rischio amministrativo
- i rischi legati alle procedure di esproprio
- il rischio ambientale e/o archeologico
- il rischio finanziario
- il rischio di insolvenza
- il rischio di obsolescenza tecnica
- il rischio legato alle interferenze.

L'operazione deve inoltre prendere in considerazione, nel rispetto delle regole indicate da Eurostat, che non sempre collimano con le previsioni del codice civile, i rischi derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.

Decisamente complessa è poi la individuazione, in via preventiva nel contratto, dei criteri di adeguamento della remunerazione all'effettiva fornitura del servizio, all'utilizzabilità dell'opera e al volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, al rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati.

2.3. *La determinazione dell'aspetto economico dell'operazione*

Una ulteriore difficoltà è rappresentata dalla determinazione dell'aspetto economico dell'operazione. L'amministrazione, infatti, può optare tra due differenti soluzioni: versare un canone, che va proporzionalmente ridotto o annullato nelle ipotesi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera o di prestazione del servizio, ovvero rimettere la remunerazione del servizio allo sfruttamento della stessa da parte dell'operatore economico che, pertanto, si assume il rischio di ogni fluttuazione negativa di mercato della domanda del servizio stesso.

Solo il perseguimento dell'equilibrio finanziario può comunque giustificare l'erogazione al soggetto privato di un contributo pubblico.

Ebbene, l'equilibrio finanziario si raggiunge laddove vi sia la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica, ossia la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito e di sostenibilità finanziaria, ossia la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento (la c.d. bancabilità del progetto).

2.4. *Il trattamento contabile*

Particolarmente complesso è infine anche il trattamento contabile dell'operazione, e cioè la valutazione preventiva dell'impatto che gli effetti economici e finanziari sottesi ai contratti Ppp hanno sul bilancio e sul debito pubblico, valutazione che va effettuata nel rigoroso rispetto della decisione Eurostat del febbraio 2004, richiamata esplicitamente dal c. 3 dell'art. 180 del codice dei contratti pubblici.

In tal senso emergono i concetti di *on balance* e *off balance*, che esprimono, il primo in senso accrescitivo, il secondo in senso neutro, l'impatto che l'operazione ha sull'indebitamento dell'ente.

Con riferimento ad essi Eurostat raccomanda agli Stati membri che i beni (*asset*), oggetto di specifiche tipologie di Ppp caratterizzate da contratti di lunga durata, che prevedono da parte del privato la costruzione di una nuova infrastruttura ovvero la ristrutturazione di infrastruttura già esistente, non vanno classificati come attivo patrimoniale pubblico e che quindi siano da considerarsi *off balance* ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito secondo le

definizioni del regolamento europeo Sec (attualmente nella versione Sec 2010), solo se c'è un sostanziale trasferimento del rischio dalla parte pubblica alla parte privata. L'operazione è quindi da contabilizzare *off balance* solo laddove

- il partner privato assume sempre il rischio di costruzione
- il partner privato assume almeno uno tra i rischi di disponibilità o di domanda
- eventuali operazioni comportanti oneri derivanti da contributi, garanzie, finanziamenti, canoni o altre prestazioni discendenti dal contratto a carico del bilancio pubblico non superino il 49% del totale dell'intervento.

3. *L'inadeguatezza delle amministrazioni pubbliche italiane e della imprenditoria nazionale*

Ebbene, a fronte della complessità delle operazioni di Ppp la realtà evidenzia invece una sostanziale incapacità delle amministrazioni pubbliche italiane.

L'amministrazione pubblica è per lo più rappresentata da una miriade di piccole e medie stazioni appaltanti il cui apparato amministrativo non ha alcuna competenza in materia finanziaria; spesso non sono neppure in grado di comprendere appieno proposte contrattuali affastellate da terminologia anglosassone di natura tecnica che non ha nulla a che fare con i piani di sviluppo di un'opera pubblica con i quali invece la dirigenza tecnica nazionale è abituata a confrontarsi.

A fronte della sostanziale incapacità della pubblica amministrazione di gestire e governare le operazioni di Ppp, la stessa imprenditoria edilizia nazionale, con esclusione di pochi imprenditori di grandi dimensioni, è per lo più costituita da piccoli e medi costruttori che sanno realizzare, ma spesso non programmare o gestire un investimento, e meno ancora effettuare una rendicontazione comunitaria, né sanno cosa sia un *plan* in grado di creare flussi di cassa o cosa si intenda per bancabilità di un'opera.

Manca una vera e propria cultura del partenariato, sia dal lato pubblico che da quello imprenditoriale, in quanto entrambi cresciuti con il contratto d'appalto o al più con la concessione.

Di consueto i progetti di Ppp vengono veicolati da intermediari finanziari, a volte da affaristi, spesso affiancati da società di consulenza che, in molti casi, sono anche già coinvolte in molteplici settori dell'agire delle medesime amministrazioni e quindi in situazioni di conflitto di interessi. Viene spesso veicolato il messaggio fuorviante che basti presentare una proposta, che appaia non gravare sulle capacità di indebitamento dell'ente, per farla approvare.

Le strutture ministeriali che dovrebbero accompagnare i piccoli enti nella gestione delle operazioni di Ppp, avendone le necessarie competenze, spesso sono assenti. Si limitano ad assegnare le risorse economiche per progetti a monte dei quali vi sono già state molteplici spese per consulenze gestionali.

La conseguenza di tutto ciò è che spesso nelle convenzioni di Ppp che vengono approvate i rischi in realtà sono allocati sulla stazione appaltante, potendosi rinvenire clausole che pongono i partner privati sempre al riparo degli stessi, soprattutto da quelli di domanda.

4. *Il partenariato pubblico-privato in una prospettiva nuova*

In origine il modello di collaborazione tra pubblico e privato era correlato alla possibilità per l'amministrazione di sfruttare, in un periodo di risorse pubbliche limitate, le risorse finanziarie del mercato privato soprattutto per la realizzazione, acquisizione e completamento, senza generare ulteriore debito, di opere pubbliche o di pubblica utilità cosiddette "fredde", ossia non finanziabili dalla vendita di servizi agli utenti, come ospedali, scuole, centri di ricerca.

La situazione oggi è cambiata: alla luce delle molteplici risorse economiche messe a disposizione dal *Recovery Fund*, e forse vanno ripensate le finalità che inizialmente erano sottese ai modelli di Ppp: non più solo il reperimento di nuove risorse, quanto piuttosto la condivisione di capacità, conoscenze e soprattutto modelli gestionali più flessibili e snelli.

In tal ottica il Ppp può essere un'opportunità di sviluppo e di crescita, correlata non tanto alla ricerca di fondi, quanto piuttosto alla possibilità di utilizzarli in modo rapido e proficuo.

Bisogna che nel concetto di Ppp siano fatte ricomprendere anche tutte quelle operazioni caratterizzate da una collaborazione tra privato e pubblica amministrazione e in cui il privato non si limiti ad eseguire una prestazione, ma in qualche modo partecipi, in uno con l'amministrazione stessa, alla definizione e individuazione delle modalità di soddisfazione dell'interesse pubblico; partecipi, in buona sostanza, alla scelta, se pur sotto un profilo tecnico.

In una tale accezione di Ppp rientrano allora anche i concorsi di progettazione e di idee, l'appalto super integrato (indetto sulla base del Pfte), gli appalti pubblici pre-commerciali.

Una visione innovativa e prospettica del Ppp come collaborazione del privato alla determinazione delle scelte discrezionali dell'amministrazione, per la tutela e cura del comune bene sociale, necessita però di una semplificazione del modello operativo e di una standardizzazione delle procedure anche mediante una riduzione del numero stesso di tipologie di Ppp, favorendo un ritorno all'utilizzo delle figure classiche dell'appalto e della concessione, anch'esse caratterizzate da forme di collaborazione tra pubblico e privato.

Vi è anche bisogno di una più stretta collaborazione tra le stesse pubbliche amministrazioni (Invitalia, Mef e Cdp hanno un ruolo determinante in tal senso) mediante un nuovo e rivitalizzato utilizzo dell'accordo di collaborazione tra pubblica amministrazione *ex art. 15 l. n. 241/1990*, al fine di facilitare l'accesso al Ppp a quelle amministrazioni che non ne hanno le competenze.

Il partenariato pubblico-privato deve cessare di essere considerato solo come una modalità operativa gestionale per la realizzazione e gestione di opere pubbliche, quanto piuttosto divenire un modello di pensiero che mira alla condivisione di competenze e conoscenze tra amministrazioni, e tra queste ed operatori privati, al fine di perseguire il fine comune dello sviluppo e della crescita del Paese, anche nell'ambito di istituti che non rientrano strettamente tra quelli di cui alla parte IV, titolo I, del codice dei contratti.

* * *

CONCLUSIONE DELLA PRIMA GIORNATA DI LAVORI

Ermanno Granelli ()*

Sono molto onorato di essere qui, e vi chiedo qualche minuto di pazienza per consentirmi di focalizzare qualche aspetto di quanto detto finora che mi ha particolarmente colpito, e mi scuso da subito con tutti quelli che non riuscirò a citare perché non vorrei impegnare il tempo oltre il consentito.

Partirei subito da alcuni spunti offerti dal professor Balestra, e in particolare uno, che mi pare fondamentale per il nostro ragionamento: l'esigenza di puntare il faro sulla persona umana. Questo è, a mio parere, l'aspetto più importante. La nostra finalità come studiosi della materia, ma soprattutto come cittadini, e anche come utenti, è quella di procurare il maggior benessere possibile ai cittadini, ovvero alle persone, e il Pnrr è obiettivamente una straordinaria occasione per mettere in moto processi di accelerazione per migliorare il benessere complessivo del Paese. Per poter ottenere questo risultato occorre accendere un faro sulla persona, e conseguentemente cercare di modellare le attività dell'amministrazione nella quale operiamo, in modo da conseguire nel miglior modo possibile e nel minor tempo possibile gli obiettivi che sono stati prefissati. Non è facile, ma è una sfida che dobbiamo necessariamente accettare. Il professor Balestra ha evidenziato molto bene anche le modalità di procedere in questo percorso. Il nostro modello sociale è caratterizzato dalla complessità, una complessità che è accentuata dal particolare momento storico che il nostro Paese sta attraversando. Non possiamo pensare – questa è una mia riflessione – che la semplificazione sia la bacchetta magica con la quale possono essere risolti tutti i problemi del Paese. La semplificazione è sicuramente una tendenza, un obiettivo, ma sappiamo perfettamente – come abbiamo potuto approfondire dalle interessanti relazioni sul Ppp e sugli altri complessi istituti – che la complessità è un fenomeno del quale occorre necessariamente tenere conto. Intendo dire che il lavoro delle pubbliche amministrazioni è altamente tecnico e complesso. Richiede formazione, approfondimento e cultura dell'amministrazione. Un lavoro così difficile e delicato va necessariamente governato attraverso l'approfondimento e la conoscenza dei complessi sistemi ed istituti che lo regolano. È solo così che si riesce poi ad agevolare – è un termine che personalmente preferisco rispetto a semplificare – lo svolgimento delle funzioni amministrative. In questo la Corte dei conti può svolgere un importante ruolo nel processo di agevolazione dello svolgimento delle attività amministrative, soprattutto se mirate all'attuazione del Pnrr.

Un altro aspetto che mi ha particolarmente colpito è quello messo in luce ancora dal professor Balestra e poi ripreso dal presidente Laporta: la questione ambientale. È evidente, ed è ormai inutile sottacerlo, che ogni aspetto della nostra esistenza è collegato alla questione ambientale. Non si tratta, semplicisticamente, dell'“effetto Greta”, ma è la realtà che ci costringe a toccare con mano che se non si ha una visione completa, universalistica della questione ambientale, probabilmente non riusciremo a raggiungere nessun obiettivo significativo in alcun ambito. Quindi occorre sì tenere in buon conto le esigenze dello sviluppo sostenibile, ma io credo che sia anche imprescindibile avere una visione “panica” dell'amministrazione sotto l'aspetto della questione ambientale. Perfino la contabilità pubblica, che, apparentemente, è la più arida delle discipline, si pone in quest'ottica rispetto alla questione ambientale, con l'Ecorendiconto allegato al Rendiconto generale dello Stato. anche la Corte dei conti ha sperimentato una lettura del bilancio dello Stato dal punto di vista ambientale, ispirata all'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile. La questione ambientale è pertanto assolutamente centrale.

Per venire agli argomenti trattati dal professor Mattarella, mi piace evidenziare un aspetto che trovo molto importante: la pianificazione. Spesso – ha affermato il professore – la pianificazione viene fatta a valle delle leggi, cioè prima si fa la legge, poi si fa la pianificazione. Io sono perfettamente d'accordo con lui. La pianificazione va avviata prima, e poi si adeguano le leggi, ovvero si adegua l'apparato normativo alle esigenze di pianificazione già predeterminate. Vorrei citare qui l'esperienza, secondo me molto interessante, che la Corte dei conti sta maturando con la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato per la reingegnerizzazione del sistema della tesoreria. In questo caso, c'è stata una pianificazione a monte – con un programma, tra l'altro, dai tempi molto stretti, si dovrà partire entro il 1° gennaio 2023 – ed è stato dato avvio alle attività di realizzazione dei progetti. *Medio tempore* si provvederà ad intervenire sulle norme che sarà necessario modificare. Prima, cioè, si pianificano obiettivi e risultati da raggiungere, poi si adegua l'apparato normativo, con le modifiche normative primarie e secondarie necessarie. Questo ritengo sia il modo giusto di procedere. Non si dovrebbe mai – e qui cito la simpatica provocazione del presidente Alfonso – consentire che un procedimento si protragga per cento anni! Per citare anche il direttore dell'Agenzia delle entrate Ruffini, anche a me piace, tutto sommato, avere un atteggiamento di fiducia. Ammetto che in verità siamo abituati a pensare che la pubblica amministrazione italiana in fondo non sia così adeguata sotto il profilo delle capacità e della professionalità. Sono invece convinto – dopo trentacinque anni da magistrato della Corte dei conti e di confronto con le amministrazioni – che in Italia abbiamo una pubblica amministrazione eccellente, fatta da persone che conoscono perfettamente il proprio lavoro e che lo svolgono con grande spirito di abnegazione. Nella pubblica amministrazione devono essere considerati

(*) Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

naturalmente, il Sistema sanitario nazionale, l'Accademia e il sistema scolastico. Sono quindi fiducioso e convinto che abbiamo grandi potenzialità per raggiungere i risultati previsti nel Pnrr.

Procedendo velocemente, il ministro Garavaglia ha ricordato che le questioni dell'*overbooking*, della compartecipazione dei privati e del riparto dei fondi sono aspetti sui quali bisognerebbe svolgere una riflessione. Un argomento che pure mi ha colpito è quello, affrontato dal professor Marini, del consenso democratico per l'Europa. Su questo, è necessario sottolineare che il Pnrr interviene in un momento nel quale c'era stato un *décalage* del consenso nei confronti delle istituzioni comunitarie e presenta potenzialità per un percorso di "riappropriazione" della casa comune europea. Un aspetto anche molto importante è quello posto in evidenza dal professor Morbidelli: la dequotazione della discrezionalità, collegata alla cosiddetta burocrazia difensiva. Si tratta del problema della paura della firma, di cui alla Corte dei conti sentiamo parlare ogni giorno, perché ne siamo considerati – io penso a torto – una delle cause. Il presidente Pilato ci ha ricordato i rilevanti problemi della territorialità e del Mezzogiorno. Nell'ultima sessione, infine, è stato trattato il tema degli strumenti comunitari che saranno utilissimi nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sui quali l'attenzione non potrà venire meno.

Concludo ringraziando davvero tutti per essere intervenuti e per avere seguito attentamente questo interessantissimo convegno.

* * *

APERTURA DEI LAVORI DELLA SECONDA GIORNATA

APERTURA DEI LAVORI DELLA SECONDA GIORNATA

Marco Pieroni (*)

Sommario: 1. *Considerazioni preliminari*. – 2. *Le banche dati: presupposto essenziale per lo svolgimento del controllo*. – 3. *La contabilizzazione delle misure Pnrr: questioni aperte*.

1. Considerazioni preliminari

Dopo le riforme costituzionali del 2001 (1) e del 2012 (2), a più riprese il legislatore (3) ha ritenuto essenziale un'intensificazione dell'attività complessiva della Corte dei conti (art. 100, c. 2, Cost.), in particolare con riferimento alle funzioni di controllo, segnatamente, per potenziare i momenti di verifica e valutazione circa l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche, siano esse di provenienza interna o dell'Unione europea (4); ciò attraverso l'attento scrutinio dei programmi di spesa, segnatamente in occasione del momento conclusivo del ciclo annuale del bilancio, e cioè nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o delle singole regioni, rispettivamente, riferendo al Parlamento e alle Assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili, ma anche attraverso mirate indagini gestionali, sempre muovendo dalle risultanze contabili (5).

In tale prospettiva, la Corte dei conti (6), in adesione al disegno tracciato dal legislatore, è chiamata a esercitare le proprie funzioni di controllo secondo canoni uniformi, sia a livello centrale che territoriale, per contribuire, per un verso, ad essere di stimolo e supporto alla corretta spendita delle risorse finanziarie pubbliche e al rispetto degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni e, per altro verso, offrendo alle assemblee della sovranità elementi oggettivi di conoscenza dell'operato dei pubblici amministratori, a garanzia del generale principio del *redde rationem*.

Tale obiettivo delle funzioni del controllo della Corte dei conti è tanto più avvertito nell'attuale fase di definizione di quel complesso quadro di riforme e investimenti infrastrutturali rappresentato dal Pnrr (7).

Il quadro programmatico definito dal Piano, che interessa – anche se con modalità ed intensità differenti – tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche, richiede che all'esame dei risultati conseguiti in relazione ai traguardi previsti per l'anno (e anche con cadenza semestrale), si affianchi, in modo concomitante, il monitoraggio del rispetto delle tempistiche stringenti nonché la valutazione del conseguimento degli obiettivi intermedi.

(*) Presidente della Sezione di controllo della Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti.

(1) L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione".

(2) L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

(3) L. 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", art. 20, "Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche. In vigore dal 30 gennaio 2013": «1. La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione. 2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma"; decreto-legge del 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"».

(4) In base all'art. 7, c. 7, la Corte dei conti, nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione, esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: in base all'art. 287 Tfeue (ex art. 248 del Trattato Ce) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria" dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali organismi la Corte dei conti presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

(5) Tale forma di controllo, le cui potenzialità anche nel raccordo con le commissioni parlamentari vengono confermate alla luce del Pnrr, è volta a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei report dei controlli interni alle amministrazioni.

(6) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 2/2021, "Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr); n. 11/2021, "Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"; n. 21/2021, "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022"; n. 20/2021, "Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2448)"; Sez. autonomie, n. 1/2022, "Programma delle attività per l'anno 2022"; sul piano dell'organizzazione dei controlli: Corte conti, Sez. riun. delib., n. 2/2021; Consiglio di Presidenza, n. 213/2021 e n. 272/2021.

(7) Art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

Nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica, il Pnrr potrà avere un impatto rilevante sulla capacità degli enti territoriali di offrire servizi ai propri cittadini e a colmare le differenze tra enti e territori lungo un percorso di progressiva convergenza se si riuscirà a rafforzare le dotazioni infrastrutturali necessarie per le loro funzioni. In questa fase, il controllo della Corte dei conti, in ossequio ai nuovi compiti assegnati dal legislatore, monitorerà l'effettiva realizzazione di questi obiettivi, prendendo in considerazione anche l'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli territoriali di governo e la loro capacità di predisporre progetti adeguati a rispondere alle diverse linee di investimento.

2. *Le banche dati: presupposto essenziale per lo svolgimento del controllo*

Correlato all'esercizio dei controlli è il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario "ReGiS"), già previsto dall'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del regolamento (Ue) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Fino a che detto nuovo sistema informativo non entrerà a regime, le dinamiche attuative del Pnrr saranno intercettabili attraverso il sistema Bdap e, nell'ambito di tale sistema, utilizzando il monitoraggio delle opere pubbliche (Mop), in quanto offre un quadro organico degli investimenti in corso di realizzazione.

La concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, costituisce il presupposto per svolgimento del controllo della Corte dei conti tanto sui flussi finanziari destinati dallo Stato specificatamente per la realizzazione del Pnrr e sulla loro esatta perimetrazione ad evitare che detti fondi possano essere impiegati per diverse finalità quanto per i profili squisitamente gestionali e di risultato, allo scopo della verifica del rispetto dei "*cronoprogrammi della spesa e gli altri elementi relativi allo stato delle attività*" (art. 1, c. 1047, citata l. n. 178/2020).

L'accesso alle informazioni di dettaglio costituisce, dunque, il fondamento del controllo previsto dall'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, per modo che la Corte possa compiutamente riferire al Parlamento, ma anche ai consigli regionali (8) sull'attuazione del Piano in ossequio ai principi di precisione, responsabilità e trasparenza, semplicità e coerenza richiamati dalle Linee guida del 22 gennaio 2021 per la predisposizione dei Pnrr da parte degli Stati nazionali.

Gli Stati membri sono tenuti, infatti, a fornire informazioni: sui costi che caratterizzano le riforme e gli investimenti ad essa collegati; sulla metodologia utilizzata, sulle ipotesi sottostanti (ad esempio sull'unità di misura, i costi degli *input*, le platee dei beneficiari); sulle implicazioni di bilancio.

D'altro canto, tale bagaglio informativo è funzionale al controllo sulla gestione esercitato della Corte dei conti, così come previsto dal citato art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994, che può svolgersi anche "*anche in corso di esercizio*", tempestivamente, consentendo alle amministrazioni la rimozione delle criticità rilevate.

3. *La contabilizzazione delle misure Pnrr: questioni aperte*

Il tema delle modalità di contabilizzazione delle misure a valere sul Pnrr in termini di effetti sui saldi di finanza pubblica rimane aperto sia perché esso, allo stato, forma oggetto di negoziato con le autorità europee, sia per obiettivi risvolti tecnici in considerazione del fatto che gli interventi finanziari sono disseminati su una vasta platea di fonti, che vanno dal d.m. 6 agosto 2021 a numerosi interventi legislativi (a partire dalla legge di bilancio 2021), interventi che, non di rado, trovano semplicemente copertura su tali fonti senza ulteriori specificazioni.

Lo stesso Pnrr trova poi numerose fonti di finanziamento, che vanno dal Rrf (Dispositivo per la ripresa e resilienza) al *React-EU* (assistenza ripresa coesione e territori), di provenienza europea, dal Fondo sviluppo e coesione (Fsc) alle risorse aggiuntive di bilancio, di provenienza interna.

L'argomento della contabilizzazione di tutti questi interventi e coperture è di stretta competenza della Corte in occasione dei giudizi di parifica, per la parte del flusso di risorse che passa per il bilancio dello Stato (e delle regioni), sia delle relazioni semestrali sull'attuazione del Pnrr, sia più in generale delle sue competenze in tema di controllo sulla finanza pubblica.

Per tentare una prima ricostruzione (tutta da verificare), in riferimento al Rrf, che costituisce di gran lunga la parte quantitativamente più rilevante delle fonti di finanziamento, viene in rilievo la differenza tra sovvenzioni e prestiti (il *React-EU* è costituito solo da sovvenzioni, invece). All'interno dei prestiti si distinguono poi quelli sostitutivi di progetti già a legislazione vigente e quelli aggiuntivi.

Circa l'indebitamento netto, le sovvenzioni non dovrebbero avere impatto, per convenzione contabile europea, pur in riferimento ad enti della p.a., in quanto compensate da trasferimenti Ue. I prestiti aggiuntivi non dovrebbero avere parimenti impatto per la natura di operazione finanziaria, il che comporta un peggioramento del saldo per spese effettuate a valere su tali risorse. Ugualmente privi d'impatto dovrebbero risultare i prestiti sostitutivi, che dovrebbero essere già inclusi nei tendenziali.

(8) Nel monitoraggio e nella verifica dell'attuazione del Piano, la Corte si avvale, infatti, della sezioni regionali di controllo, segnatamente per i profili del Piano assegnati agli enti territoriali.

Esisterebbe poi il problema dell'impatto sul fabbisogno, in caso di differenze temporali tra utilizzi e finanziamenti e per le diverse tipologie di destinazioni e compensazioni, con le relative ripercussioni sulle previsioni di debito dell'anno successivo.

Gli utilizzi delle risorse Rrf hanno effetti diversi, dunque, in dipendenza della quota di riferimento, il che non risulta specificato dalle varie fonti. Lo stesso si osserva anche per la differenza tra interventi aggiuntivi e sostitutivi, nonché tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Altro problema si pone per la quota Fsc (finanziata con prestiti), in riferimento alle previsioni già incorporate nei tendenziali.

Quanto al bilancio dello Stato, il fondo di anticipazione previsto nella legge di bilancio per il 2021 aveva effetti solo sulla competenza, supponendosi evidentemente la copertura per gli altri saldi con le risorse europee. È evidente che qui andrebbero chiariti vari aspetti, come, ad esempio, la finalità dell'utilizzo (tra vecchi e nuovi progetti) e comunque anche l'impatto sulla cassa di bilancio nonché, di conseguenza, sul fabbisogno.

Le varie leggi che si sono susseguite nel 2021 presentano poi tipologie di contabilizzazione differenziate, in alcuni casi senza indicazione degli oneri per anno. Da ultimo il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, non menziona, nell'all. 3, le norme onerose interessate.

La situazione complessiva è resa complicata anche dal fatto che spesso si intrecciano diverse di tipologie di interventi e di fonti di compensazione.

È dunque evidente che la Ragioneria generale dello Stato sarà chiamata a fornire almeno un quadro metodologico di massima delle varie contabilizzazioni, secondo i principi contabili della trasparenza, della chiarezza e della specificazione, anche a supporto di quanto gli Esecutivi saranno chiamati a rappresentare in sede di consuntivo al Parlamento (e ai consigli regionali), non solo in occasione della presentazione del rendiconto del bilancio dello Stato (nonché dei rendiconti regionali) per la contabilità finanziaria, in riferimento a tutte le unità di bilancio (compreso dunque il capitolo), ma anche in un'apposita sezione o allegato del Def di aprile, per la parte in cui si riepiloga l'andamento dell'esercizio precedente (oppure in sede di comunicazione Istat) in riferimento alla contabilità nazionale nonché per i conti di cassa.

* * *

APERTURA DEI LAVORI DELLA SECONDA GIORNATA

Tammaro Maiello (*)

Anch'io mi associo ai saluti di benvenuto del collega Pieroni. Come sapete, da poco meno di un anno ho l'onore di presiedere la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, che è una delle più importanti regioni d'Italia. Permettetemi, quindi, con l'occasione di questo importante convegno, di ringraziare i colleghi, sia amministrativi che magistratuali, per il grande lavoro svolto, che ha consentito, non solo l'anno scorso ma soprattutto quest'anno, di raggiungere in pochissimo tempo dei risultati straordinari: nel 2021 si prevede che saranno emessi complessivamente ben 210 provvedimenti in più rispetto al 2020 (+67%) e depositate nel 2021 ben 411 sentenze ovvero 194 sentenze in più rispetto al 2020 (+89%).

Inoltre, c'è stata una considerevole riduzione del contenzioso pensionistico, che, secondo le previsioni, ci porterà ad avere pendenti a fine anno soltanto ad un centinaio di ricorsi pendenti; le udienze vengono celebrate in tempi rapidissimi, con provvedimenti di fissazione emanati entro 48 ore e tempi medi di deposito delle sentenze di 13 giorni per la pensionistica e di 15 giorni per la responsabilità. La nostra particolare attenzione è stata posta ai conti giudiziali, che costituiscono la competenza storica della Corte dei conti, perché avere i conti in ordine non è soltanto un valore etico, ma soprattutto è l'oggettiva dimostrazione di come le amministrazioni utilizzano e rendicontano il danaro pubblico: la ricchezza dei cittadini.

Per venire al nostro convegno, il connubio tra l'Alma Mater e la Corte dei conti non nasce per caso, ma – di questo va ringraziato il Presidente Carlino, il professor Balestra, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, il professor Caia, il Rettore Molari – trova un elemento unificante nella storia, nella cultura, nella tradizione di due istituzioni che sono antiche, ma al tempo stesso moderne:

- l'Alma Mater, la dea madre e nutrice, istituita nell'XI secolo, nel 1008, è stata la prima università del mondo occidentale;

- la Corte dei conti che è stata la prima magistratura istituita dopo l'Unità d'Italia, (l. n. 800/1862) quando Cavour intuì e individuò nel magistrato inamovibile l'importanza e la garanzia del controllo e non solo della spesa pubblica, attribuite all'Istituto e ribadite negli articoli 100 e 102 della Costituzione.

Tuttavia, spiace constatare, che la Corte dei conti è conosciuta poco e male dai cittadini.

Il messaggio che arriva al cittadino è quello di un organo a rilevanza costituzionale che mette lacci, laccioli e impedimenti alla ripresa della Nazione.

Non è così: questo è il motivo per cui mi sono dato il compito, con l'aiuto delle istituzioni locali, attraverso convegni e incontri, di far conoscere al territorio l'istituto della Corte dei conti. Lo farò dando attuazione anche al protocollo della legalità del 2017 tra la Corte dei conti ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per educare la cittadinanza, i giovani alla legalità.

Per questo, è mia intenzione, alla prossima inaugurazione dell'anno giudiziario, d'intesa con i rettori delle quattro università dell'Emilia-Romagna, invitare in prima fila i giovani, studentesse e studenti, che si stanno laureando in giurisprudenza.

Anche l'attuazione del Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza) è una grande occasione per la Corte dei conti per ribadire il suo ruolo centrale di garante dei pubblici interessi.

La Corte dei conti è chiamata a riferire semestralmente al Parlamento europeo e al Parlamento italiano sull'attuazione del Piano in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Tuttavia, alla luce della transizione digitale, è necessario cambiare il modo di esercitare le nostre funzioni.

Anche la Corte dei conti deve rinnovarsi, deve stare al passo con i tempi: noi magistrati contabili dobbiamo fare uno sforzo per riportare la Corte dei conti al centro del "Progetto Italia", non per narcisismo, ma per l'importante esigenza di dare certezza ai cittadini su come vengono spesi i loro soldi, verificando se la spesa sia stata proficua e produttiva perché l'erario è la ricchezza di un popolo.

Per questo, noi magistrati contabili non dobbiamo essere autoreferenziali, chiusi nella nostra *turris eburnea*, restii a ogni innovazione, ad ogni cambiamento.

Occorre, al contrario, avere il coraggio di aprirci all'esterno, di confrontarci con i cittadini, con gli amministratori, con i politici.

Dobbiamo imparare soprattutto ad ascoltare, in un rapporto dialettico che non significa commistione di ruoli: non incutere timore o la sindrome della firma ma rispetto e fiducia nell'autorevolezza della Corte dei conti, organo a rilevanza costituzionale.

(*) Presidente della Sezione giurisdizionale della Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti.

Dobbiamo avere la capacità di trovare soluzioni a monte e non a valle; occorre prevedere forme di controllo esercitato prima della liquidazione della spesa, e non dopo, cercando di non arrivare alle citazioni e ai giudizi di responsabilità, e quindi prevenire l'illecito erariale, attesa la difficoltà di recuperare le risorse pubbliche sottratte all'erario.

Per questo saranno utilissime le interconnessioni delle banche dati come ReGiS della Ragioneria Generale dello Stato, ma anche la creazione di nuovi modelli di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, parametrati al tipo di intervento programmato, al fine verificare in tempo reale l'andamento della sua realizzazione.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è una grande occasione, in cui la Corte deve, vuole, può essere protagonista, a condizione di essere pronti ad offrire le nostre conoscenze, la nostra esperienza, la nostra professionalità e il nostro sapere alla collettività, perché è un progetto che riguarda l'intera Nazione.

Il Paese è pronto a ripartire per nuovi progetti, nuove sfide, nuove avventure.

La Corte dei conti deve, vuole e può essere coinvolta.

Per questo noi giudici contabili:

- non dobbiamo, non vogliamo e non possiamo deludere le aspettative e la fiducia riposta in noi dall'Europa e dai cittadini italiani;

- dobbiamo, possiamo e vogliamo, anche in questo momento storico, essere al servizio della Nazione con disciplina e onore (*art. 54 della Costituzione*).

* * *

INTERVENTI PUBBLICI E OPERE PUBBLICHE TRA OBIETTIVI E PRIORITÀ

INTERVENTI PUBBLICI E OPERE PUBBLICHE: TRA OBIETTIVI E PRIORITÀ

Giancarlo Giorgetti ()*

Desidero, anzitutto, formulare un sentito ringraziamento al Presidente della Corte dei conti ed al Rettore dell'Università di Bologna per l'invito a partecipare ai lavori di questo convegno in quanto importante occasione di confronto e di approfondimento sui temi del Pnrr esaminati nell'ottica degli effetti e delle ricadute che la sua attuazione potrà avere sul benessere dei cittadini.

Dopo la drammatica crisi provocata dall'emergenza pandemica il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta un'opportunità unica, inedita e sicuramente irripetibile per il rafforzamento dell'efficienza e della competitività del nostro Paese, ma soprattutto, per accrescere la fiducia – imprescindibile propellente ed indispensabile fattore produttivo per una ripartenza effettiva – delle imprese e dei cittadini.

I dati economici e le analisi finanziarie evidenziano un'indubbia e netta ripresa – con tassi superiori a quelli medi dell'Unione Europea – cui non è, peraltro, estraneo l'effetto rimbalzo conseguente all'attuazione del programma vaccinale e del venir meno delle diverse misure restrittive, soprattutto di quelle afferenti alla mobilità, che l'emergenza da Covid-19 ha reso necessarie.

Si tratta, ora, di lavorare per una crescita duratura e strutturale dell'economia nazionale oltre che per il superamento di divari ed asimmetrie, non solo territoriali – ma anche di genere e generazionali – che storicamente affliggono il nostro Paese ostacolandone la crescita.

In tal senso il piano nazionale reca in sé un significativo potenziale non solo per il volume di risorse disponibili o per la tipologia di interventi programmati ma, soprattutto, per il pacchetto di riforme, tra tutti quella della pubblica amministrazione, la cui attuazione rappresenta in qualche misura la pre-condizione per il buon esito della complessiva operazione di ripartenza.

Sotto questo profilo il piano fa segnare una discontinuità particolarmente marcata che tocca pratiche, consuetudini e regole della pubblica amministrazione in vista di una sburocraizzazione dei processi e del superamento di una gestione amministrativa incentrata sul mero profilo formale ma, piuttosto, orientata sul risultato.

L'efficientamento del contesto istituzionale e regolatorio sono, peraltro, in grado di imprimere un effetto moltiplicatore ai risultati attesi dagli investimenti pubblici più rilevanti inseriti nel Piano Nazionale.

Di interesse risultano gli esiti di alcuni studi che evidenziano come le riforme strutturali, di fatto, accrescano la produttività dei fattori con riflessi sul prodotto interno lordo sia potenziale che effettivo.

Non è possibile per ovvie ragioni di tempo, entrare nel dettaglio delle singole riforme, ma è evidente come un'amministrazione più moderna, la semplificazione di norme e procedure con conseguente riduzione di tempi e costi per imprese e cittadini, il miglioramento delle procedure di selezione e reclutamento, la valorizzazione, l'ampliamento ed il rafforzamento delle competenze digitali, la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica ed organizzativa, rappresentino priorità ineludibili per conferire al piano la capacità di incidere sul sistema economico e sociale con un impatto di medio-lungo periodo.

L'Italia deve diventare un Paese attrattivo.

Deve esserlo per gli investitori italiani ma anche per quelli stranieri.

Deve esserlo per le imprese ma deve esserlo, soprattutto, per i giovani in ragione di quel patto intergenerazionale tanto spesso declamato ma, finora, non perseguito compiutamente.

Una sfida evidentemente ambiziosa ma, come rimarcato dal Presidente Draghi nel suo discorso al Senato, imperdibile.

Una sfida che richiama tutti alla responsabilità di fornire, pur nel distinguo di ruoli e di identità, il proprio apporto.

L'azione del Ministero dello Sviluppo economico – quale amministrazione di prossimità rispetto al mondo delle imprese in grado, quindi, di recepire le istanze e le sollecitazioni provenienti dal mondo produttivo – si sta svolgendo secondo direttrici ben definite ed in coerenza con gli obiettivi delle missioni in cui vanno ad iscriversi le progettualità di cui il Ministero medesimo è titolare.

Consentitemi il richiamo di qualche dato di dettaglio.

Il Piano Nazionale intesta alla competenza del Ministero un progetto di riforma relativo alla revisione del Codice della proprietà e 10 progetti di investimento ai quali si correlano risorse per oltre 18 miliardi di euro.

In vista di un maggiore ritorno sugli investimenti si è ritenuto di destinare dette risorse prevalentemente al finanziamento di strumenti agevolativi già collaudati e caratterizzati da alti tassi di assorbimento.

(*) Ministro dello sviluppo economico.

Mi riferisco agli interventi a sostegno delle filiere produttive attuati attraverso i Contratti di sviluppo strumento, ormai, collaudato la cui disciplina è stata, peraltro, oggetto di revisione al fine di privilegiare programmi relativi a specifici settori ritenuti strategici per la ripresa dell'economia nazionale.

Si tratta, per un verso, di quei settori che necessitano di un consolidamento, quali il settore medico-sanitario, il biofarmaceutico e la transizione digitale, e, per altro, di quelli in cui l'Italia vanta delle eccellenze assolute, quali la meccanica, la moda e il design, l'agroalimentare, le energie pulite e le tecnologie legate alla transizione ecologica sostenibile.

Ambiti in cui si crea lavoro ad elevato valore aggiunto, si investe in capitale umano intercettando quei segmenti dei mercati internazionali dove minore è la concorrenza dei paesi emergenti.

Ma il richiamo va, soprattutto, al nuovo Piano Transizione 4.0 che assorbe oltre il 70 per cento delle risorse disponibili da utilizzare sotto forma di credito imposta per:

- supportare e incentivare le imprese che investono in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi;

- stimolare la spesa privata in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica al fine di favorire i processi di transizione digitale, l'economia circolare e la sostenibilità ambientale;

- sostenere le imprese nel processo di trasformazione tecnologica e digitale creando o consolidando le competenze nelle tecnologie abilitanti necessarie a realizzare il paradigma 4.0;

- misure articolate che mirano al rafforzamento dei settori più innovativi dell'imprenditoria italiana, con un forte investimento in ricerca sviluppo e trasferimento tecnologico.

Grazie alla previsione di 13 miliardi di investimenti (intervento senza precedenti nella storia del nostro Paese) sarà possibile dar vita ad ecosistemi innovativi in cui la ricerca nella scienza di base assume la consistenza di innovazione tecnologica.

Nella medesima ottica dell'interazione sinergica tra sistema delle imprese, università ed istituzioni e della multidisciplinarietà si muovono le ulteriori misure a sostegno della ricerca di pertinenza del Ministero dello Sviluppo economico, in particolare, la partecipazione ai partenariati di ricerca ed innovazione nell'ambito del programma Horizon ed il potenziamento del sistema di trasferimento tecnologico attraverso, tra l'altro, la creazione di una rete europea di Digital Innovation Hub.

Su queste progettualità si è avviata, sin da subito, un'importante e proficua collaborazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca così da evitare, nella fase programmatoria, duplicazioni, sovrapposizioni e, soprattutto, assicurare, in quella attuativa, coerenza ai rispettivi interventi in vista di una convergenza di intenti e di finalità.

Direi doverosa convergenza di intenti e finalità.

Anche in considerazione dei previsti meccanismi di definanziamento degli interventi per i quali dovessero registrarsi ritardi ed in vista di un corretto e razionale utilizzo delle risorse si impone, a mio avviso, il superamento di logiche autoreferenziali e di visioni frammentarie che, in passato, hanno ipotecato il buon esito di iniziative e progetti.

In questa prospettiva di particolare rilievo può essere il contributo della magistratura contabile che, in ragione dell'expertise maturata nell'ambito dei controlli sui fondi di provenienza comunitaria e valorizzando la finalità ausiliaria della propria funzione di controllo sancita dalla nostra Carta costituzionale, può essere, nell'ottica di una leale collaborazione interistituzionale, di stimolo all'efficientamento degli apparati e delle procedure oltre che autorevole momento di verifica imparziale del raggiungimento dei risultati programmati.

Un rilevante apporto potrà essere offerto dalla Corte dei conti per il monitoraggio delle scelte assunte al fine di intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese verificando che le stesse si traducano in azioni effettive e tempestive.

Le nuove forme di controllo concomitante, introdotte con il decreto c.d. semplificazioni, applicate ai progetti del Piano Nazionale per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potranno conferire un significativo valore aggiunto alla credibilità del piano medesimo, anche nel rapporto con gli interlocutori europei.

Appare, dunque, evidente come, pur nel rispetto dei ruoli e delle competenze, sia fondamentale attivare sinergie ed interazioni, anche in ottica correttiva, per il conseguimento di un obiettivo che non si può mancare – e rispetto al quale qualsiasi altra esigenza diviene recessiva – perché su di esso si gioca il destino dell'intero sistema Paese e perché senza di esso quel richiamo all'etica ed alla finanza pubblica, rinvenibile nel titolo di questo convegno e che ho molto apprezzato, continuerà a rimanere una mera petizione di principio.

* * *

INTERVENTI PUBBLICI E OPERE PUBBLICHE TRA OBIETTIVI E PRIORITÀ

Daria de Pretis (*)

1. Per il ruolo che rivesto in questo momento, di giudice costituzionale, prima che di studiosa del diritto amministrativo – che ritorna nondimeno con particolare piacere qui, nella sua Alma Mater, ospite della Spisa – intendo affrontare il tema cercando di offrirne un *inquadramento dal punto di vista costituzionale*.

L'ingente quantità di risorse messa a disposizione del nostro Paese per la ripresa impone di interrogarsi sulle opportunità e sui rischi dell'occasione unica e straordinaria che abbiamo davanti. Il Pnrr dà corpo alle scelte politiche del Governo, secondo un disegno ambizioso che investe snodi fondamentali del nostro sistema sociale, economico, istituzionale. Come questo disegno si cali nel contesto costituzionale è un interrogativo che dobbiamo doverosamente porci, confrontando il Pnrr con il contesto costituzionale. Un confronto che riguarda innanzitutto la sua necessaria conformità ad esso, e che si può estendere poi, in una prospettiva per così dire più di respiro, alla verifica della sintonia con esso per i suoi valori di fondo.

In sintesi, vorrei articolare il mio intervento in tre punti: quello dei vincoli e dei limiti inderogabili posti dalla Costituzione alle scelte organizzative e operative oggetto del Pnrr; quello dei valori costituzionali che vengono in gioco e del grado di sintonia con essi dei motivi ispiratori del Piano; quello più strettamente dell'etica pubblica, di cui parla il titolo di questo convegno, che vorrei declinare alla luce del concetto di "fiducia", parola non scritta ma che – come già è stato rimarcato in particolare da uno dei relatori che mi ha preceduta – pervade l'intero sistema degli interventi pubblici previsti.

2. I *vincoli costituzionali*, innanzitutto. Faccio riferimento, in particolare, per un verso a quelli che attengono al riparto delle competenze e al coinvolgimento dei livelli di governo garantiti costituzionalmente; per altro verso a quelli derivanti da una serie di principi che vengono in specifico rilievo nella disciplina del Pnrr.

Mi limito, quanto ai secondi, a menzionarne qualcuno fra quelli che vengono più naturalmente: i vincoli che attengono alle modalità dell'azione pubblica, e quindi i limiti che riguardano le procedure (pensiamo all'obbligo del concorso o alle altre regole costituzionali di azione della pubblica amministrazione), la responsabilità dell'amministrazione e dei suoi funzionari, non comprimibile oltre una certa misura; i principi non scritti ma desunti dalla giurisprudenza costituzionale come canoni indeclinabili di ogni decisione, come la ragionevolezza e la proporzionalità; i vincoli derivanti da previsioni sovranazionali, quali il principio di non discriminazione, le varie libertà garantite dai Trattati, la tutela della concorrenza.

Dedico qualche parola in più ai vincoli costituzionali sulla ripartizione delle attribuzioni fra i vari livelli di governo. Il Pnrr ha portata per sua stessa natura estesa a tutto il territorio nazionale: tratteggia un disegno che ha carattere necessariamente unitario e integrato; si pone obiettivi che non possono che avere portata statale, a maggior ragione per le trasversali finalità di riequilibrio e perequazione che lo ispirano; corrisponde a un impegno che chiama in campo la responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea.

Anche al di là delle funzioni che spettano per Costituzione in via esclusiva allo Stato – cito per tutti gli esempi della giustizia, del coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione, della tutela dell'ambiente, della concorrenza, ma la lista potrebbe ovviamente continuare – basterebbero queste considerazioni a dare conto della difficoltà di sfuggire alle ragioni di una sua gestione coordinata a livello statale. Proprio tale evidente e innegabile necessità di coordinamento unitario e la spinta alla centralizzazione che ne consegue impongono, a maggior ragione, una corrispondente speciale attenzione alla salvaguardia delle competenze degli enti territoriali e più in generale al rispetto dei principi di autonomia, decentramento e sussidiarietà che, in base alla Costituzione, caratterizzano la nostra forma di Stato.

I numerosi riferimenti al preminente interesse nazionale contenuti nel piano – a partire dall'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021 – che qualifica tale la "sollecita e puntuale realizzazione" degli interventi inclusi nel Pnrr e negli altri piani menzionati in esordio dello stesso art. 1 del decreto – ci danno la misura della centralità in esso della nozione, facendoci ritornare alle riflessioni su di esso di Augusto Barbera (*Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973), che restano fondamentali anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. È noto che, dopo la riforma del 2001, è toccato alla giurisprudenza costituzionale trovare il modo di ricomporre quella che appariva come un'aporia del sistema, ossia l'assenza di una clausola generale che consentisse di far valere tale interesse. Così, per superare l'esclusione della competenza legislativa statale in ambiti che non potevano invece che essere oggetto di disciplina statale – come, per esempio, quello delle opere pubbliche di interesse nazionale – la Corte ha fatto leva sull'estensione alla funzione legislativa del criterio della sussidiarietà dell'art. 118 Cost. per l'allocatione delle funzioni amministrative, attraverso il meccanismo della c.d. chiamata in sussidiarietà. Ancora, la Corte ha valorizzato a questi fini

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Trento e giudice della Corte costituzionale.

l'interpretazione delle materie trasversali dell'art. 117, c. 2, quali per esempio, l'ambiente, la concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni.

Tornando al piano, se è chiaro che l'autoqualificazione ad opera della legge del preminente valore di interesse nazionale non è decisiva, gli oggetti di determinati interventi (pensiamo significativamente a quelli funzionali alla tutela del clima e dell'ambiente) e la loro dimensione (pensiamo alle opere pubbliche di rilievo nazionale) sono indizi ragionevoli della sua pertinenza. Ciò che tuttavia non ci esime, come detto, dalla necessità di misurarsi con l'articolato sistema della distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo, statale, regionale e locale, e con la garanzia costituzionale delle attribuzioni regionali e delle altre autonomie territoriali. Una garanzia che è fin troppo ovvio ricordare, ma che tanto più deve essere sottolineata, come detto, in una circostanza nella quale l'enormità dei compiti da affrontare e l'urgenza degli interventi potrebbero rischiare di condurre a non tollerabili sacrifici di quanto è invece costituzionalmente garantito. Mi riferisco alle materie e alle funzioni segnatamente attribuite alle regioni, al rispetto del principio di sussidiarietà, e infine al necessario ricorso agli strumenti della leale collaborazione – e quindi all'osservanza del canone dell'intesa – ogni qual volta gli stessi meccanismi che ho ricordato sopra portino a riconoscere allo Stato compiti che intersecano funzioni regionali.

3. Il secondo punto riguarda l'orizzonte dei *valori costituzionali* che vengono in gioco nel Pnrr e la sintonia con essi dello stesso piano.

Non è difficile rinvenire nell'obiettivo generale di assicurare il benessere dei cittadini una sintonia sostanziale con alcuni dei valori costituzionali più profondi, così come non possono sfuggire i riferimenti, di cui il piano è intriso, ai temi dell'equità, dell'inclusione, della solidarietà e della sussidiarietà. Che poi tutto questo avvenga attraverso la realizzazione di alcune riforme cruciali per il rilancio del Paese è ciò che dà concretezza allo stesso principio di buon andamento dell'amministrazione enunciato all'art. 97 Cost. In questi termini la modernizzazione perseguita va al di là di un mero ammodernamento delle infrastrutture e sembra avere l'ambizione di investire la struttura stessa delle istituzioni al servizio dei cittadini e il rapporto fra questi ultimi e le prime.

Per altro verso, vengono in rilievo i criteri di equità, inclusione e solidarietà. Essi trovano specifica declinazione nel piano, in particolare dove esso si muove nella prospettiva del superamento di diseguaglianze e divari di cittadinanza. Faccio riferimento fra l'altro alla dichiarata funzione perequativa degli interventi da realizzare, a vantaggio delle donne, dei giovani, degli anziani, del Mezzogiorno. Obiettivi alla cui stregua andrà misurata la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte.

Prendiamo l'esempio della digitalizzazione. Esso più che mai ci fa comprendere come le azioni programmate possano effettivamente trasformarsi in strumenti di promozione della persona umana e di rimozione degli ostacoli al suo pieno sviluppo nella società di oggi. Ma, del resto, considerazioni non dissimili potrebbero essere fatte anche per le altre cinque missioni del piano, la cui attuazione e il cui sviluppo comunque passano anche attraverso la stessa digitalizzazione (rivoluzione verde, infrastrutturazione per la mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, salute, inclusione e coesione). In ogni caso, restando alla digitalizzazione si può osservare che, quando il Pnrr, nel perseguire l'obiettivo di superare l'attuale condizione di arretratezza digitale del paese, aspirando anzi a collocarlo fra quelli più avanzati in questo campo, indica i due motivi ispiratori dell'inclusività (“il digitale può e deve essere inclusivo”) e della sicurezza (lo Stato deve essere capace di “difendersi e difenderci”), esso si colloca con chiarezza nell'orizzonte della garanzia di precisi e fondamentali valori costituzionali. Quanto al principio di buon andamento dell'art. 97 Cost. e all'esigenza che esso implica, di effettività e concretezza dell'azione pubblica al servizio delle persone, si possono richiamare la puntualità degli impegni assunti con il piano, la definizione di precise scadenze temporali di attuazione delle singole fasi degli interventi, la previsione di altrettanti precisi momenti di controllo.

In questa logica possiamo dunque dire che gli obiettivi perseguiti dal piano non solo trovano collocazione nel contesto costituzionale ma che sembra esservi naturale sintonia fra valori costituzionali e obiettivi e motivi ispiratori di fondo del Pnrr. Una sintonia che va onorata anche come criterio interpretativo del Pnrr, tale per cui credo che spetti a ciascun attore di questa vicenda sforzarsi di interpretare l'imponente impegno di rinnovamento in esso delineato come un'occasione che in qualche modo “ravviva” quel grande progetto costituzionale che fa del superamento delle discriminazioni il centro dell'azione della Repubblica. Una sintonia che dunque, per tenere fede alla “fattualità” della nostra Costituzione – per usare un'espressione cara a Paolo Grossi (*L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017) – andrà misurata anche in concreto sulla capacità delle istituzioni coinvolte di corrispondere a quanto stabilito sia nella realizzazione effettiva sia nel rispetto della tempistica.

4. Passo così al terzo aspetto, come dicevo più direttamente legato al titolo di questo convegno, “etica e finanza pubblica”, per collegare il tema dell'etica a quello della *fiducia*. Nella logica del convegno il profilo dell'“etica” nella sua relazione con la finanza pubblica è trattato qui soprattutto dal punto di vista del fondamentale, importantissimo controllo della Corte dei conti. Io vorrei però sottolinearne anche un altro aspetto, più generale.

Prendo le mosse da un passaggio dell'art. 54 della Costituzione, che va al di là di quello che la giustizia contabile e la stessa attività di controllo della Corte dei conti deve e può verificare, e cioè la previsione costituzionale secondo cui i cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore. Richiamo innanzitutto l'attenzione sull'espressione “affidate”: la Costituzione non dice “coloro che svolgono funzioni pubbliche” ma, usando il verbo affidare, sottolinea il profilo della *fides*, parola a cui va ricondotto il concetto di “fiducia”. La stessa

fides è evocata del resto anche al primo comma del medesimo art. 54, che afferma il dovere dei cittadini – cioè di tutti, non solo dei funzionari – di essere “fedeli” alla Repubblica. Insomma, un circuito di fiducia che lega in un unico disegno cittadini, funzionari pubblici e Repubblica.

L’impegno a esercitare con disciplina e onore le funzioni affidate è la clausola di chiusura che include tutto ciò che non è coperto da leggi, regolamenti, prassi che costituiscono parametri di controllo della conformità di ciò che viene compiuto dai pubblici funzionari nell’esercizio delle loro funzioni. È una clausola che, come detto, va al di là di questo ed esige che si operi corrispondendo a quell’affidamento di cui dicevo, ossia non tradendo la fiducia riposta dalla collettività in chi è responsabile dell’azione pubblica. E richiede che si operi nella consapevolezza di corrispondere al progetto disegnato nella Costituzione.

In questo spirito credo che sia lecito e corretto interpretare anche il grande disegno di innovazione e ammodernamento del nostro Paese tratteggiato nel Pnrr. Esso non può non essere primariamente orientato al superamento degli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza, in modo che siano assicurati il pieno sviluppo della persona e l’effettiva partecipazione di tutti, come preannunciato dall’art. 3, c. 2, Cost. Concludo perciò dicendo che possiamo e dobbiamo davvero augurarci che il Pnrr non sia solo uno strumento per tornare semplicemente alla normalità – ossia a quello che eravamo prima di questa pandemia –, ma che esso ci consenta di acquistare una normalità “nuova”, in cui possano essere ritrovati valori costituzionali di cui forse ci eravamo dimenticati e di cui la drammaticità di ciò che abbiamo vissuto ci ha riproposto l’importanza. E augurarci che lo spirito con il quale affrontiamo il ritorno alla normalità, tradotto negli obiettivi e nelle azioni del Piano di ripresa e resilienza, diventi il modo per viverli poi, questi valori, più normalmente.

* * *

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

Franco Massi (*)

Il senso di questa iniziativa, la prima di una serie di eventi, è quello di diffondere la cultura giuscontabilistica fra i cittadini e le imprese, in una parola nel sistema-Paese.

La diffusione della cultura giuscontabilistica: il primo atto di una compiuta democrazia

Ma che significa diffondere la cultura giuscontabilistica? Non certo far uscire dalle aule ovattate della Giustizia contabile, dal Foro erariale o dall'Accademia le più fini dissertazioni sull'ultimo grido della dottrina e della giurisprudenza. *Diffondere la cultura giuscontabilistica significa rivolgersi all'intero sistema-Paese, in maniera chiara e comprensibile a tutti, spiegando come vengono impiegati i soldi che ogni anno confluiscono nell'erario pubblico.* La percezione diffusa che spesso si ha del Fisco è quella di un'entità nefasta che sottrae ai cittadini e alle imprese produttive del Paese circa la metà della ricchezza che hanno prodotto, per riporla dentro una metaforica cassaforte: e forse non è un caso che nello stemma araldico della Guardia di finanza sia raffigurato un grifone con una zampa poggiata su una cassaforte, per proteggerla da chiunque si avvicini. In realtà, le zampe a tutela di quel forziere sono ben tre: la Guardia di finanza, la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti, cioè le tre Istituzioni – oggi unitariamente presenti a questo tavolo, rappresentate ai massimi livelli – deputate a far sì che in quella cassaforte “entri tutto ciò che deve entrare e non esca ciò che non deve uscire”.

Rispondere, “dare conto” ai cittadini e alle imprese di come vengono spesi quei soldi, sviluppare un discorso sulla bontà della spesa, significa farsi interpreti dell'interesse nazionale. Significa, cioè, capire e spiegare quanto la spesa pubblica rispetti davvero l'interesse nazionale. Rispettare l'interesse nazionale vuol dire spendere bene, ma spendere bene non significa soltanto spendere in maniera legittima, corretta e coerente con la migliore dottrina e con la giurisprudenza: spendere bene i soldi pubblici vuol dire, innanzitutto, superare la cultura dell'*output* per entrare nella cultura dell'*outcome*, per guardare non più ai risultati immediati bensì al cambiamento del sistema indotto da quei risultati. Un'opera pubblica tardiva, un servizio pubblico tardivamente reso, sono un'opera inutile e un servizio pubblico inutile. Una spesa corretta sul piano della legittimità formale non significa necessariamente una spesa giusta nella sostanza.

Il Pnrr per il riavvio del sistema-Paese: legittimità dell'azione amministrativa o speditezza dell'azione amministrativa? Controlli sì, ma su cosa?

Il fattore tempo alimenta praticamente da sempre la dicotomia storica fra legalità dell'azione amministrativa, da una parte, e tempestività, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa dall'altra. Ed il tempo è proprio uno dei fattori che, nell'attuazione del Pnrr, assume particolare valenza, anzi direi che rappresenta un elemento essenziale. Se le risorse del Pnrr non saranno spese tempestivamente diventerà, forse, persino inutile che siano spese: e la necessaria ricerca di un equo temperamento di questi interessi (apparentemente) contrapposti ci induce ad una sfida prima di tutto culturale.

Il cambiamento investe anche il sistema dei controlli, che dovranno essere a tutto campo: preventivi, successivi e concomitanti; di legalità, di regolarità e sulla gestione. La nostra comune esperienza ci insegna che la semplificazione delle procedure induce spesso la criminalità organizzata ad incrementare la propria attività, ma nello stesso tempo la rete dei controlli, necessariamente a 360°, non deve rallentare l'azione amministrativa, con il conseguente rischio di violare il parametro di tempestività posto dal Piano. Occorre, dunque, conciliare in maniera adeguata la tempestività dell'azione amministrativa con la legalità dell'azione amministrativa. Con l'esperienza pluriennale di Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti del Mims e del MiTe ho maturato il convincimento che nei controlli preventivi la Corte dei conti – con i suoi trenta giorni di tempo per esaminare gli atti e formalizzare eventuali rilievi istruttori, poi altri trenta per decidere se registrare o negare il visto sulla base delle risposte ricevute dall'amministrazione – ha a disposizione un tempo ristretto, specie se si considera che molto spesso si tratta di contratti complessi, del valore di molti milioni, talvolta di miliardi di euro. Una volta esistevano le Ragionerie centrali dello Stato presso i singoli Ministeri e gli atti pervenivano al controllo preventivo della Corte dei conti già adeguatamente “filtrati” dal controllo di ragioneria: dal 2014 in poi, invece, le corsie sono state separate e da allora ogni amministrazione, dopo aver istruito un contratto per mesi, a volte anche per anni, lo invia contemporaneamente all'Ufficio centrale di bilancio e alla Corte dei conti, che dispongono di poco tempo per analizzare, comprendere e decidere.

Dalla cultura dell'output alla cultura dell'outcome: come si combatte la “firmite”?

L'attuazione del Pnrr procede per *milestone* e *target*. Il punto nodale è quindi il monitoraggio degli indicatori quantitativi e qualitativi che ne segnano il raggiungimento e dal cui esito positivo dipende l'erogazione dei fondi. Questo

(*) Segretario generale della Corte dei conti e Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (Mims) e del Ministero della transizione ecologica (MiTe).

significa compiere un ulteriore sforzo culturale per responsabilizzare i funzionari pubblici. Fino alla stagione riformistica del 1993 i controlli “occhiuti” – un aggettivo che non uso a caso – della Corte dei conti e della Ragioneria dello Stato tenevano sostanzialmente al riparo i dirigenti pubblici dall’assunzione di responsabilità, perché qualunque atto riceveva almeno due “timbri” e questo li faceva vivere tranquilli rispetto alle possibili conseguenze negative derivanti dagli atti adottati. La riforma della dirigenza del 1993 (d.lgs. n. 29) si è temporalmente combinata con la riforma dei controlli della Corte dei conti del 1994 (l. n. 20), che ha sostituito il controllo preventivo “occhiuto” e generalizzato su tutti i provvedimenti prodotti dai dirigenti con un controllo preventivo (e interdittivo) molto più selettivo, riservato ai soli atti principali delle amministrazioni, introducendo invece, in via generalizzata, il controllo successivo sulla gestione (già) svolta dai vari dirigenti, in capo ai quali resta la piena responsabilità degli atti adottati, per un periodo non brevissimo. La cultura dell’*audit*, da sempre presente nei Paesi anglosassoni e nel Nord Europa in genere, ha fatto così ingresso anche in Italia, benché debba amaramente osservarsi che dopo quasi ventinove anni ancora fatica a consolidarsi. Peraltro, l’esigenza di coniugare la maggiore responsabilizzazione di chi gestisce risorse pubbliche con il restringimento dei controlli preventivi di legittimità ai soli atti/contratti più significativi ha innescato una serie di meccanismi di difesa, come la famigerata “firmite” (o “paura della firma”), che hanno in qualche modo rallentato o bloccato lo sviluppo socio-economico del sistema-Paese legato all’erogazione dei fondi pubblici. Il legislatore è intervenuto, non da oggi, attraverso una serie di “alleggerimenti” delle responsabilità – l’art. 17, cc. 30-ter e 30-quater, del d.l. n. 78/2009, che hanno, rispettivamente, limitato l’esercizio dell’azione di danno erariale solo a fronte di specifica e concreta notizia di danno, il primo, ed escluso la responsabilità amministrativa per gli atti visti e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità, il secondo; l’art. 21 del d.l. n. 76/2020, che ha temporaneamente limitato, fino al 30 giugno 2023, l’ambito di operatività della responsabilità amministrativa; l’art. 48 del d.l. n. 77/2021, che al fine di evitare blocchi o rallentamenti nella realizzazione tempestiva delle opere e dei servizi pubblici, impedisce la caducazione in sede contenziosa delle procedure di affidamento dei contratti pubblici Pnrr e Pnc, riconoscendo eventualmente la sola risarcibilità del danno per equivalente al termine del processo di cognizione piena (“*la sospensione o l’annullamento dell’affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente*”) – ma anche queste misure rischiano di dare spazio non solo e non tanto a chi intende, in buona fede, accelerare e rendere un servizio utile al sistema-Paese, bensì, piuttosto, a chi, in malafede, vuole insinuarsi nelle pieghe del sistema per distrarre cospicui finanziamenti pubblici grazie a controlli meno pedissequi rispetto al passato. In questo, l’azione congiunta e coordinata di controllo/deterrenza svolta dalla Corte dei conti, dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla Guardia di finanza risulta essenziale per il futuro del nostro Paese.

Un quadro di luci ed ombre, insomma, in cui si calano le ingentissime risorse stanziare dal Pnrr in favore dell’Italia, sulle quali occorre necessariamente fare affidamento – come già accadde negli anni Cinquanta con il “volano” del Piano Marshall – per tentare di offrire alle future generazioni un sistema-Paese in grado di accoglierle e di garantire loro un adeguato sviluppo sociale ancor prima che economico. A tale riguardo, incontri, convegni, occasioni di confronto come questa hanno, a mio sommo avviso, una funzione essenziale: non solo e non tanto quella di analizzare e commentare, *de iure condito*, il sistema esistente e i modi per attuarlo al meglio, bensì anche e soprattutto quella di sviluppare riflessioni, *de iure condendo*, che possano essere efficacemente veicolate al legislatore per innovare un sistema che spesso si appalesa troppo obsoleto. È quello che tenteremo di fare anche oggi. Grazie a tutti!

* * *

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

Biagio Mazzotta (*)

Sui controlli sulle spese del Pnrr, la Ragioneria generale dello Stato ha dovuto prendere una decisione a monte, perché tutte le risorse del Piano gireranno fuori bilancio, e l'unico capitolo che avremo in bilancio è il grande fondo *Next generation EU*, che verrà trasferito su un'apposita contabilità speciale, come di norma avviene per i fondi europei, e da lì sarà assegnato alle amministrazioni titolari degli interventi.

Questo meccanismo è chiaro che bypassa il controllo preventivo. Tuttavia, è ovvio che la scelta non è nata da una volontà di evitare il controllo preventivo, ma dal particolare sistema che regola l'erogazione di queste risorse. Come sapete, l'Unione europea ha finora concesso un acconto, ma la gran parte delle risorse dovranno essere anticipate dagli Stati e poi saranno trasferite dall'Unione, a fronte della rendicontazione semestrale. Questo significa che inizialmente stiamo contraendo debito, che poi, lo auspichiamo tutti, sarà sanato una volta rendicontate le spese. A dicembre ci sarà la prima rendicontazione delle prime 51 *milestone* previste – che, attenzione, sono obiettivi e non pagamenti, non stati di avanzamento lavori – e a quel punto, se gli obiettivi saranno valutati come raggiunti, l'Unione erogherà le relative risorse. In questo momento, dunque, ci stiamo avviando a emettere titoli di Stato per far fronte ai pagamenti, perché le amministrazioni hanno bisogno di avere un quadro economico-finanziario di riferimento per poter bandire le gare. La decisione di gestire in questo modo le risorse del Pnrr nasce dall'esigenza di rendere da subito le amministrazioni in grado di avviare i progetti, aggirando eventuali lungaggini. Questa scelta, naturalmente, implica che dovranno essere individuati sistemi di controllo diversi rispetto a quelli ordinari, e la Ragioneria generale dello Stato si sta attrezzando, principalmente attraverso il sistema ReGiS, che sarà lo strumento attraverso il quale, una volta che le opere saranno partite, acquisiremo dalle amministrazioni tutti i dati, in modo molto puntuale e dettagliato, circa il cronoprogramma di spesa, che costituisce uno degli indicatori predittivi di cui ha parlato anche il ministro Giovannini. Ogni amministrazione, quindi, sarà chiamata a inserire a sistema il cronoprogramma esatto, indicando anche i micro-passaggi – data del bando, data dell'aggiudicazione, data di inizio lavori, eccetera – consentendo a noi e a tutti gli altri organi interessati, come la Corte dei conti e la Guardia di finanza, di capire esattamente come si sta procedendo verso gli obiettivi fissati.

Questo non sarà il solo controllo che attueremo, ma avremo diversi livelli di controllo oltre a quelli ordinari di regolarità amministrativo-contabile e di efficienza ed efficacia, controlli richiesti specificamente dalla Commissione europea. Si tratta di controlli aggiuntivi che sono fondamentali, e che dovranno essere svolti tutti i soggetti coinvolti: dal soggetto attuatore, dall'amministrazione titolare dell'intervento, dal Ministero delle infrastrutture, che dovrà attrezzarsi per controllare se l'ente locale sta effettivamente spendendo le risorse assegnate e a che punto è il suo iter. Il ministero dovrà poi rendicontare a sua volta al Servizio centrale per il Pnrr istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che renderà alla Commissione europea. Ognuno di questi livelli farà i suoi controlli specifici, che dovranno garantire la tracciabilità delle operazioni e la documentazione giustificativa, che dovrà essere resa disponibile sul sistema ReGiS. Per risultare inattaccabili di fronte alla Commissione europea è fondamentale che tutta la documentazione sia regolare, ed è questa la ragione per cui i documenti saranno soggetti ai controlli "ordinari" di regolarità amministrativa e di efficacia ed efficienza, al controllo di gestione della Corte dei conti, al controllo di regolarità delle spese rendicontate dai soggetti attuatori, che potrà avvenire sia *on desk*, ma anche *in loco*, in qualche caso a campione, ma per le *mission* e i *target* in modo analitico.

Tra i controlli specifici richiesti dalla Commissione, e da rendicontare, ci sarà ad esempio l'impatto ambientale del progetto o dell'opera, il rispetto delle priorità trasversali del genere, dei giovani e del sud, la riduzione dei divari territoriali. Si tratta di un tipo di valutazione assolutamente nuova: la valutazione dell'*outcomes*, ovvero verificare se e quanto gli obiettivi dichiarati di uno specifico programma o progetto sono stati raggiunti. A questo scopo la Ragioneria ha istituito un'unità di missione che collabora con il Servizio centrale di *audit*, con lo specifico compito di analizzare e valutare il rapporto tra le misure prese e i risultati raggiunti in base all'obiettivo pianificato. Questo apparente appesantimento, con controlli nuovi che esulano da quelli classici di regolarità e di efficienza ed efficacia, è necessario perché le risorse arriveranno in maniera non armonica con la spesa sostenuta e lo stato di avanzamento dei lavori. Le risorse potranno arrivare anche prima che la spesa sia sostenuta, come è già accaduto perché abbiamo raggiunto la *milestone* di presentare in Parlamento un disegno di legge. Ciò che voglio dire è che il panorama è molto articolato; quindi, è necessario che tutti gli organismi di controllo lavorino in cooperazione, in modo che le vecchie e le nuove modalità di controllo siano armonizzate e rese correnti.

A questo proposito, abbiamo stipulato un protocollo di intesa con la Guardia di finanza, che farà da cornice ai protocolli che i singoli ministeri potranno stipulare, sfruttando la collaborazione tra Ragioneria generale dello Stato e Guardia di finanza. Allo stesso modo, è fondamentale incrementare l'interoperabilità tra i sistemi informativi. Una volta a regime, a metà del prossimo anno, ReGiS consentirà di eseguire controlli sulle irregolarità sia in termini di frode, attraverso un'analisi dei rischi, sia in termini di irregolarità. Si potrà, ad esempio, verificare la frequenza con cui

(*) Ragioniere generale dello Stato.

determinati codici fiscali e partite Iva sono associati a progetti del Pnrr; attraverso l'uso del Cup – il codice unico di progetto – si potranno identificare eventuali doppi finanziamenti; andrà a regime una nuova piattaforma integrata anti-frode che la Ragioneria sta elaborando, Piaf.it, che aggregnerà i dati di fonti eterogenee, sia nazionali che europee, provenienti dall'Agenzia delle entrate, dall'Olaf, dalla Commissione europea e da altri organismi, che sarà messa a disposizione di tutte le amministrazioni che gestiscono fondi europei. Si tratta di una piattaforma di *business intelligence*, uno strumento tecnologico abbastanza potente perché accentrerà e renderà visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici e permetterà di elaborare *output* di analisi utili poi ai vari fini del controllo.

Concludo con una battuta, se me lo consentite: l'erario non è un brutto signore, ma, al contrario, è un bel signore, perché ci aiuta a fornire tanti servizi ai cittadini.

* * *

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

Chiara Bersani (*)

Ciò che particolarmente mi interessa in questa splendida occasione di incontro, della quale ringrazio l'Università di Bologna e il Presidente della Corte dei conti Guido Carlino, nonché tutti i membri del comitato scientifico e tutti gli autorevoli relatori per i preziosi interventi, è che essa consente una analisi dinamica e interattiva del sistema Pnrr, che questo contesto ci rende possibile svolgere congiuntamente, non solo tra giuristi ma anche con i diretti attori del Pnrr – o meglio direi con i vettori delle forze in campo – per poter fare partire e soprattutto fare giungere a destinazione la macchina della ripresa economica.

Dal punto di vista di un giurista, e particolarmente di un magistrato della Corte dei conti che si occupa del controllo di tipo giurisdizionale sull'utilizzo delle risorse del Pnrr, il “veicolo” concepito dal legislatore per la ripresa e resilienza non si presenta di tipo ordinario, ma piuttosto come un vettore a velocità notevolmente aumentata, in diretto prosieguo di una tecnica legislativa risalente all'inizio del periodo emergenziale.

Questa accelerazione si basa su diverse leve, le quali a loro volta sfruttano meccanismi diversi:

1) *la disciplina in deroga per i procedimenti di affidamento dei contratti*, artt. 1 e 2 del d.l. n. 76/2020, fa leva sul taglio di alcune fasi dei procedimenti di affidamento dei contratti e, conseguentemente, dei relativi tempi per giungere all'aggiudicazione;

2) *la deroga alle competenze ordinarie previste dalla legge per la gestione di determinati procedimenti* fa leva su una centralizzazione delle decisioni, che pure tende al taglio dei tempi connessi alla distribuzione della discrezionalità decisoria nei vari livelli decisionali ordinariamente previsti. Nel Pnrr si individua una struttura piramidale per la gestione di rilevanti settori di investimenti programmati, la quale consente un taglio dei tempi non solo del processo decisionale, ma anche del collegato procedimento di controllo (il quale risulta accentrato sugli atti del vertice decisionale, e non sulla pluralità di amministrazioni che possono essere coinvolte). Si pensi alle figure dei *commissari istituiti ex art. 9 del d.l. n. 76/2020*, le cui competenze assorbono le competenze ordinarie in relazione ai progetti individuati (1). Con il taglio dei controlli – in linea orizzontale (pareri e atti autorizzativi di amministrazioni coinvolte per la tutela di interessi specifico me l'ambiente o la sanità) e in linea verticale – il controllo preventivo della Corte dei conti si restringe ai “*provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale*”, e si esercita a termini temporali dimezzati. Si pensi, ancora, alle competenze del “*Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa*” (art. 9, c. 8, d.l. n. 152/2021), presieduto dal Ragioniere generale dello Stato e al quale partecipa un magistrato della Corte dei conti per rendere più efficiente l'uso del *Recovery Plan* – cui partecipano dirigenti dei ministeri coinvolti, un componente della segreteria tecnica Mef, e rappresentanti di Bankitalia, Istat, Corte dei conti – che “*indica gli obiettivi da perseguire*” con l'utilizzo delle risorse, cioè le priorità, ed è quindi chiara espressione della tecnica di evitare dispersioni in più centri di competenza (2). Si pensi, infine, al *Comitato per gli investimenti* (art. 8, c. 4, d.l. n. 152/2021) quale “*struttura di coordinamento centrale per l'implementazione del Pnrr*” per la gestione di alcune specifiche risorse del Pnrr, i Piani urbani integrati, confluite nel “*Fondo ripresa resilienza Italia*” e affidate alla gestione della Banca europea per gli investimenti.

3) *La deroga al regime della responsabilità amministrativa per danno avanti alla Corte dei conti*, concernente l'esclusione dell'azione di danno erariale per ipotesi di colpa grave – se non di tipo omissivo –, operante sin dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2020) e (prevista) fino al 30 giugno 2023 (3). Qui l'elemento acceleratorio è stato rinvenuto, come è largamente noto, sul presupposto che la prospettiva di una responsabilità collegata alla propria condotta, posta in essere in violazione di norme, costituisca un “freno” all'agente nell'operare in applicazione della norma stessa; l'auspicata funzione acceleratoria della norma fa quindi leva sul momento psicologico della decisione dell'agente.

Il meccanismo sulla base del quale si fonda la tenuta di questa manovra di accelerazione è individuato dal legislatore nell'incremento del sistema dei controlli.

(*) Presidente della Sezione giurisdizionale della Regione Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, sede di Trento.

(1) Ad oggi risultano individuate 102 opere, per un valore complessivo di 96 miliardi di euro, e nominati 49 commissari straordinari, con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

(2) Atteso che il comitato farà capo al Ragioniere capo e “opera in relazione alle linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio e riferisce al Ministro dell'economia”.

(3) Art. 21 d.l. n. 76/2020: “*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [17 luglio 2020] e fino al 30 giugno 2023 la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*”.

Ciò risulta non solo dalle previsioni che introducono *nuove fattispecie che legittimano l'avocazione, o controlli di tipo sostitutivo* con i quali si tende a riparare ad una disfunzione del sistema quale l'inerzia dell'agente a cui spetta di provvedere (4); ma, soprattutto, dall'introduzione del *controllo concomitante*, con la verifica costante e in tempo reale del raggiungimento degli obiettivi prefissati – forma di controllo ben nota alla Corte dei conti, ma obiettivamente nuova per l'amministrazione, alla quale è finalizzata l'implementazione di tutta la struttura di monitoraggio e *audit* di cui al d.l. n. 77/2021.

Volendo insistere nell'utilizzo della metafora del vettore, il controllo concomitante è finalizzato a rafforzare i binari della corsia entro la quale procede la macchina a velocità accelerata del Pnrr, e la scelta del legislatore è stata di preferire questa accelerazione controllata rispetto al mantenimento di un controllo di tipo giurisdizionale che si pone a fine corsa, a chiusura del sistema, per garantire l'integrità del bilancio dello Stato a fronte della perdita delle risorse che si verifica nei casi patologici di "deragliamenti".

È evidente che l'esito di questa scelta dipende dalla tenuta del sistema in sé. Nell'auspicio comune, il sistema Pnrr deve superare una sfida non da poco conto:

- garantire che *tutte* le risorse siano spese, poiché le risorse non spese sono risorse perdute;
- garantire che le risorse siano spese *nei tempi previsti*: le risorse tardivamente impegnate sono risorse perdute;
- per gli obiettivi programmati, senza possibilità di conversione in diversi investimenti;
- *efficacemente*, cioè con aderenza del prodotto al fine per il quale il contributo è stato concesso.

Il rischio di perdita delle risorse che deriva dal regime di esenzione della responsabilità è però rilevante, se si considera infatti che la verifica di tali condizioni presenta, per il Pnrr, procedure peculiari e criteri particolarmente rigidi:

- a differenza di quanto accade per i fondi strutturali, dove il controllo della Commissione europea si svolge a campione, per le risorse del *Next Generation Plan* la Commissione europea controllerà tutti i contributi concessi: non c'è spazio per "zone franche" dal controllo;

- il *caso di errore* nella gestione delle risorse (che, per la vigente deroga al regime ordinario della responsabilità amministrativa per danno non è rilevante ai fini della legittimazione all'azione di danno erariale, e pertanto determina l'irrecuperabilità delle risorse al bilancio dello Stato) *genera*, invece, *l'obbligo di restituzione delle risorse al bilancio dell'Unione ai sensi della disciplina del NGUE* (per tramite del recupero al bilancio dello Stato e riversamento all'Unione, imposto dal *claw back*);

- l'art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241 impone un sistema di controlli che garantisca il recupero delle somme erroneamente erogate: se dovessero accertarsi (da parte della Commissione) perdite di ingenza tale da compromettere il complesso equilibrio finanziario regolato dal NGEU e dal Pnrr, la reazione sanzionatoria dell'Unione non solo è del tutto prevedibile, ma si tradurrebbe in un ulteriore peso finanziario, oltre quello derivante dal *claw back*.

Di fronte a queste evidenze, che emergono da una analisi squisitamente giuridica della disciplina del Pnrr, si impongono alcune osservazioni.

La Corte si è già espressa in sede istituzionale nella memoria resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) sul disegno di d.l. 77/2021, rilevando i possibili rischi conseguenti all'eliminazione della garanzia del recupero avanti alla Corte dei conti, a carico del diretto responsabile, delle risorse che andranno comunque restituite al bilancio europeo. In più occasioni il Presidente Guido Carlini, confermando i seri rischi di perdita di risorse pubbliche, ha manifestato l'impegno a rendere quanto più concreta ed efficace la funzione di controllo.

In questa sede chi osserva dal punto di vista di un giurista non può perdere l'occasione di segnalare che il descritto sistema di equilibri lancia, già ad una sommaria analisi quale quella svolta, segnali di "*special*".

In primis, emerge che il sistema dei controlli non risulta coerente con le sue finalità e calibrato sulla "forza" delle leve sulle quali è incentrato.

La colpa grave di tipo omissivo, che per effetto della normativa in deroga ora esaminata rimane l'unica responsabilità (a parte il caso di dolo) perseguibile avanti alla Corte dei conti ai fini del recupero al bilancio dello Stato delle risorse del Pnrr mal spese, rappresenta una frazione residuale della casistica delle azioni del procuratore contabile. Questa casistica consta principalmente in addebiti conseguenti all'omissione dei controlli, laddove questi siano stati del tutto assenti o sostanzialmente elusivi per inadeguatezza.

La parte statisticamente più corposa delle azioni del procuratore contabile per colpa grave concerne fattispecie di danno scaturente da condotte attive che concretano una cattiva gestione delle risorse pubbliche, condotte che mostrano

(4) Quanto alla legittimazione dei commissari *ad acta* individuati dalla Cabina di regia di cui all'art. 2 del d.l. n. 77/2021, titolare dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr: si prevede che la cabina promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi in capo al Presidente del Consiglio che in caso di perdurante inerzia, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti. Si vedano però anche i poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 del d.l. n. 77/2021 2021, n. 152, "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose". (21G00166), in G.U., Serie generale, n. 265 del 6 novembre 2021.

una inescusabile trascuratezza dei doveri di diligenza connessi all'esercizio delle competenze dell'agente, o gravi errori di interpretazione o attuazione della normativa vigente, o una grave trasgressione di direttive o norme procedurali che impongono modalità chiare e inderogabili all'azione della pubblica amministrazione. Tali fattispecie, peraltro, risultano plausibilmente quelle che possono presentarsi nell'articolato sistema decisionale del Pnrr come risultante dalle plurime deroghe sopra analizzate, nel quale per contro il rischio di una perdita di risorse in conseguenza di una condotta omissiva di un agente è plausibilmente basso.

Ciò non solo in ragione della natura complessa del procedimento come oggi disciplinato in termini generali (partecipazione di più soggetti, con un effetto circolare di stimolo e controllo reciproco), ma soprattutto per effetto della centralizzazione della struttura decisionale dei progetti del Pnrr e della struttura di attuazione di tipo verticistico nel quale il processo di gestione risulta inserito, per i quali l'atto di indirizzo, di programma, la direttiva, costruiranno il tipico percorso per la trasduzione di tali decisioni ai livelli inferiori.

Pertanto, è plausibile pensare che come conseguenza diretta della attenuazione dei controlli di tipo giurisdizionale (con il regime della deroga all'ordinario regime della responsabilità) la gran parte delle risorse che dovranno eventualmente essere restituite all'Ue per cattiva gestione (deviazione da direttive, tempi e modi specificati nei progetti del Pnrr) non risulterà recuperabile al bilancio statale nei confronti dell'agente che ne sia responsabile.

Dunque, il Pnrr istituisce una struttura verticistica, se non accentrata, che è finalizzata a vincolare i soggetti che sono concretamente destinati a gestire le risorse, ma garantisce al contempo a questi stessi soggetti l'esenzione dalla tipica responsabilità erariale che si genera laddove essi di tali vincoli non tengano conto.

Un secondo segnale di contraddizione proviene dalla analisi obiettiva della funzione e dei limiti intrinseci dell'attività di controllo. Con una considerazione che penso sia del tutto condivisa dagli illustri colleghi che esercitano attualmente funzioni di controllo, deve rilevarsi che *difficilmente il controllo di tipo concomitante sarà in grado di intercettare tempestivamente l'anomalia decisionale dove risiede la causa dell'obbligo di restituzione*.

Si pensi alle fattispecie nelle quali si accerti che il progetto sia risultato sovradimensionato rispetto alla concreta capacità gestionale dell'ente, o alle reali esigenze dell'amministrazione, tale che il prodotto non sia risultato gestibile dall'amministrazione, o produttivo di alcun vantaggio. Si pensi, infatti, a quanto possa risultare difficile il rilievo *in tempi reali* (cioè prima che la decisione sia attuata) di elementi esterni al vaglio di fattibilità tecnica del progetto, ma incidenti sulla sua fattibilità in rapporto al particolare contesto economico, o geografico, o strutturale dell'amministrazione, tanto che il progetto può ben risultare, seppur attuato nei tempi e nei modi procedurali previsti, concretamente inefficace rispetto agli scopi che asseritamente si poneva di realizzare.

Sono tutti casi nei quali l'errore di valutazione, la anomalia strutturale o l'anomalia decisionale, sono molto più plausibilmente rilevabili *ex post* dai concreti segni di inefficienza del prodotto, che risulta concretamente inutile. Sono questi i casi tipici che emergono dal sindacato sull'attività discrezionale di gestione, che la procura contabile ordinariamente riscontra portando avanti al giudice della responsabilità una analisi contestualizzata della decisione, nella quale (al di là della forma e dei tempi in cui è stata presa, che possono ben risultare coerenti con le vigenti disposizioni) l'illegittimità della fattispecie si rinviene nell'irrazionalità della decisione rispetto al contesto (territoriale, strutturale, cronologico, di bilancio) nel quale è stata adottata: casi nei quali si evidenzia l'imputabilità di un errore secondo un giudizio di prognosi postuma, e che saranno con ogni probabilità rilevati dalla Commissione europea (la quale, analogamente a quanto può dirsi per la procura contabile che ricava tali dati da una specifica indagine, disporrà dei dati "di fine corsa", cioè dell'analisi di efficacia ed efficienza degli investimenti attuati con le risorse del Pnrr).

Last but not least, non può non convenirsi sul rilievo che il sistema dell'esenzione dal regime ordinario della responsabilità presenta anche un effetto psicologico controproducente rispetto all'obiettivo imprescindibile di *assicurare*, oltre che *rassicurare*: cioè, di garantire da un lato, all'agente, la tranquillità rispetto alle decisioni di attuazione di progetti assunte in conformità a piani programmi e direttive certi, e dall'altro, all'erario, la possibilità di recuperare le risorse al bilancio laddove mal spese, *id est* spese in difformità palese e ingiustificabile da tali programmi e direttive.

La previsione di elementi di deresponsabilizzazione, non v'è infatti dubbio, incentiva nell'agente una minore ponderazione della propria decisione e questa, a sua volta, determina maggiori rischi che ne consegua una cattiva gestione; ciò vale sia e soprattutto a livello di amministrazioni locali (per cui una ulteriore prospettiva di deresponsabilizzazione dei sindaci di comuni e province aggraverebbe ulteriormente la "tenuta" del sistema Pnrr), sia a livello centrale, ambito per il quale la recenti disposizioni hanno previsto l'assunzione di una rilevante quantità di personale a termine per l'attuazione del Pnrr. Come agirà questo personale, consapevole di rimanere esente da responsabilità anche laddove trasgredisca le più elementari regole dell'agire e persino le chiare e precise indicazioni del vertice?

La Corte di conti è pronta a fare la sua parte.

Oltre all'avvenuta istituzione del Collegio del controllo concomitante in sede centrale (5), con approvazione da parte del Consiglio di presidenza del regolamento per il suo funzionamento ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, è

(5) In data 10 novembre 2021, con delib. n. 272, il Consiglio di Presidenza ha approvato il Regolamento concernente il Collegio di controllo concomitante, ai sensi dell'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. Il controllo concomitante è esercitato in sede centrale sulla base del programma annuale deliberato dallo stesso collegio nel quadro della programmazione generale dei controlli.

stato disposto il diretto raccordo tra le risultanze di tale controllo e l'informazione della notizia di danno alla procura regionale (6).

Già da tempo il presidente Chiappinelli, approfondendo studi e riflessioni in materia (7), ha affermato la necessità di una visione di sistema delle risultanze del controllo auspicando che *“possano parallelamente svilupparsi le funzioni dei controlli e gli stessi giudizi di parifica, incentrati, come detto, sulla verifica degli equilibri finanziari”*, sì che l'esito del controllo è da tempo orientato a dare contezza ad un tempo dell'attività, del vaglio di legalità sotto il profilo contabile e di efficienza sotto quello sostanziale, nonché dell'impatto sugli equilibri di bilancio. Già in quella occasione il presidente Chiappinelli concludeva nel senso che *“In tale prospettiva appare fisiologico valorizzare i risultati che la Corte dei conti è in grado di raggiungere giovandosi proprio della sua articolazione territoriale e del patrimonio di expertise giuscontabile maturato nella sua lunga tradizione in posizione di costituzionale terzietà ed indipendenza dai Governi”*.

Inoltre, l'identità dei parametri e criteri di controllo utilizzati dalla Corte dei conti rispetto a quelli utilizzati dalla Commissione europea – prima ancora che una previsione del d.l. n. 77/2021 – è una realtà da tempo esistente in Corte, grazie al costante lavoro di ricerca e raccordo svolto dalla Sezione di controllo affari comunitari e internazionali, come può ben confermare il presidente Coppola, qui presente.

Infine, le ottime *skill* interne della Corte dei conti, dimostrate dal successo del controllo preventivo di legittimità a tempi ridotti nell'esperienza del “controllo dei sette giorni” sugli atti dei commissari straordinari (8) – che hanno consentito di garantire l'efficacia del controllo a tempi dimezzati che oggi è previsto per gli atti dei commissari straordinari nominati *ex art. 9* del d.l. n. 76/2020 – consentono con tutta serenità di dirimere i dubbi sollevati da alcuna parte della dottrina circa il rischio di un appesantimento dei procedimenti – perché non fondati sul dato reale, e atteso il dato normativo che consente comunque all'amministrazione, esercitando il previsto potere di autotutela esecutiva, di porre termine al procedimento pur in pendenza dei prescritti controlli della Corte dei conti.

Tuttavia, la limitata capacità del sistema di controllo interno del Pnrr, come attualmente configurato – estrema riduzione del controllo di tipo giurisdizionale e sbilanciamento verso un tipo di controllo interno –, *di intercettare le criticità che risulteranno invece rilevanti in sede di controllo svolto dalla Commissione europea avrà prevedibilmente la sua ricaduta*.

Se ciò dovesse riscontrarsi, anche ad esito di una compiuta attività di monitoraggio che sia condotta sino all'esito finale del progetto, cioè sino alla concreta verifica della congruità del prodotto con le finalità del progetto, sarebbe necessario un pronto ripensamento della deroga all'ordinario regime della responsabilità erariale, anche alla luce dei dubbi di legittimità costituzionale e di non aderenza al sistema di controlli imposto dall'art. 22 del regolamento Ue sul *Next Generation Plan*.

* * *

(6) Regolamento, cit., art. 2, c. 4: *“Nelle ipotesi in cui le gravi irregolarità gestionali di cui al comma precedente abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari, deve essere indirizzata idonea segnalazione alla Procura generale che nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento provvederà al successivo inoltro alle procure regionali territorialmente competenti”*.

(7) C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in “Evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività”, giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, 10 marzo 2016.

(8) Controlli a tempi ridotti in ipotesi specificamente previste dalla legge (art. 41, c. 5, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 con riferimento alle delibere del Cipe relative all'approvazione delle fasi progettuali delle grandi infrastrutture; art. 33 l. n. 189/2016, con riguardo ai provvedimenti di natura regolatoria e regolamentare adottati dal commissario straordinario nominato per la ricostruzione post sismica a seguito degli eventi del 2016; art. 2, c. 4, d.l. 25 marzo 2020, 19, in materia di misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid 10): il termine per l'esercizio del controllo preventivo è stato ridotto rispetto a quello ordinario di 60 giorni, disposto per la generalità degli atti delle amministrazioni dello Stato.

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

Fabrizio Cuneo (*)

Ringrazio il Presidente della Corte dei conti e il Magnifico Rettore per l'attenzione verso la Guardia di finanza prevedendo un rappresentante del Corpo tra i relatori a questo convegno, e li ringrazio molto per aver voluto, anche sotto l'aspetto estetico, mettere allo stesso tavolo la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti e la Guardia di finanza, perché oggi ho sentito parlare molto di cooperazione, di condivisione e questo indica, a mio parere, una nuova strategia alla quale dovremo dare concreta attuazione.

La mia presenza qui è dovuta alla circostanza che il Comando reparti speciali, che mi onoro di comandare, è il naturale interlocutore operativo della Corte dei conti a livello centrale e con la Corte dei conti stabiliamo le strategie che poi portiamo avanti a livello nazionale.

Mi è stato chiesto in che modo, con le nuove regole di semplificazione, la Guardia di finanza potrà garantire il controllo che le compete senza pregiudicare l'altro aspetto, che è emerso in maniera preponderante oggi, ovvero i tempi di attuazione del Pnrr. Rispondo dicendo che la Guardia di finanza ha già da qualche tempo affrontato la rimodulazione di alcune procedure operative. Dopo il 9 marzo 2020, con il primo *lockdown*, ci siamo trovati di fronte a un problema nuovo: la nostra pianificazione operativa per il 2020, predisposta in base alla direttiva amministrativa del Ministro dell'economia e delle finanze, si sarebbe sviluppata in un contesto economico-finanziario completamente diverso. Il nostro ruolo "classico" nel settore delle entrate, di ricerca degli evasori nei diversi settori, si confrontava con un improvviso cambiamento del contesto, con le attività imprenditoriali, piccole, medie e grandi imprese, chiuse dal 10 marzo e completamente riviste nella loro operatività. Per contro, dopo qualche giorno si è iniziato a parlare di un potenziamento della spesa pubblica con misure emergenziali. Ecco perché, nell'immediatezza di dover perseguire il nostro compito istituzionale, abbiamo fatto un approfondimento scientifico del nuovo contesto economico-finanziario, andando oltre le usuali statistiche e gli approfondimenti standard. A questi, poiché siamo una polizia, abbiamo aggiunto le risultanze investigative, per capire dove si stava annidando l'irregolarità, in quale direzione, in quello specifico contesto, si stavano evolvendo le frodi.

Fatto questo tipo di approfondimento, abbiamo potuto delineare un quadro di situazione attuale ed attendibile: un'economia in crisi e fondi pubblici che iniziavano ad essere erogati avevano creato un interesse della criminalità, organizzata e non, verso due direzioni: primo, rilevare la gestione di attività economiche in espansione – per esempio il mondo completamente nuovo dell'*e-commerce* –; secondo, riuscire ad infiltrarsi rilevando la gestione di attività economiche "in crisi". Quindi, grande disponibilità di patrimoni illeciti e l'interesse a reinvestirli in iniziative che a quella data erano ferme e sottovalutate, in attesa di una ripresa economica successiva. Questo è il dato che emergeva dalle analisi e dai riscontri di carattere investigativo.

Considerato il nuovo scenario, la Guardia di finanza, ha completamente rimodulato le nostre attività, orientando in maniera significativa le risorse dal controllo delle entrate verso la spesa pubblica. Abbiamo individuato l'esigenza – che risulta tanto più concreta per l'attuazione del Pnrr – di *rimodulare i percorsi operativi sotto due punti di vista*.

Per prima cosa abbiamo rimodulato completamente il metodo di analisi classificandoli e collegandoli con l'emergenza Covid. Tale patrimonio di informazioni è e ci sarà utilissimo in fase di attuazione del Pnrr, per individuare i casi potenzialmente a rischio, cioè gli obiettivi verso i quali indirizzare l'attività ispettiva.

Poi abbiamo *indirizzato il controllo verso il momento specifico del finanziamento*. Quindi una procedura ispettiva semplificata per rendere i controlli più snelli, meno invasivi, più rapidi supportandoli con tutti gli elementi provenienti da banche dati come il Siaf, il sistema informativo antifrode, il Mocop, per il monitoraggio dei contratti pubblici, e, in prospettiva, il ReGiS integrati con ulteriori dati in possesso del Corpo, come per esempio le segnalazioni delle operazioni sospette che gli istituti bancari fanno all'Uif, dati fondamentali per fronteggiare il rischio di riciclaggio, le segnalazioni delle operazioni sospette che gli istituti bancari fanno all'Uif, dati fondamentali per fronteggiare il rischio di riciclaggio.

In sintesi, il contributo della Guardia di finanza alla corretta e compiuta attuazione del Pnrr è la valorizzazione della prevenzione. All'interno del nostro compito istituzionale, il nostro obiettivo per evitare di compromettere l'efficacia delle erogazioni, sarà quello di valorizzare il *concetto di prevenzione*, e quindi di *deterrenza*. Dobbiamo essere in grado di *fare i controlli a cui siamo deputati in tempi rapidi e mirati, e i risultati dei controlli devono essere finalizzati a creare deterrenza*. La deterrenza, ovvero la prevenzione, riteniamo costituisca uno dei presupposti fondamentali per garantire la corretta erogazione e lo sviluppo del Pnrr secondo i tempi prefissati.

Per gli aspetti normativi è importante dare attuazione a uno dei passaggi previsti dalla recente normativa, che è quello che *riconduce in capo alla Guardia di finanza l'esigenza di stipulare una serie di protocolli con gli enti interessati al Pnrr*. Alcuni protocolli sono operativi già da tempo, altri sono recentissimi – quello con la Corte dei conti ha

(*) Generale della Guardia di finanza.

soltanto un anno e qualche mese –, e comunque sostanzialmente risponde anche alle attuali esigenze sotto tutti i punti di vista. Con la Ragioneria non c'è alcun problema, tanto è vero che il raccordo per quanto riguarda l'interfaccia delle banche dati su ReGiS è già pianificato e troverà attuazione. Attraverso lo scambio puntuale di informazioni, la Guardia di finanza potrà dare il suo concreto contributo. Il Presidente Draghi in più di un passaggio ha fatto riferimento all'esigenza di valorizzare l'immaginazione per dare concretezza alle prossime iniziative. Ed in tale direzione si muovono le attività appena descritte.

Concludo sottolineando un'affermazione che ho sentito questa mattina, che mi ha fatto molto piacere. La nostra formula di giuramento prevede di adempiere con disciplina e onore i compiti che ci sono affidati. Ciò che mi ha profondamente colpito è il fatto di richiamare, in un momento così delicato per il settore economico-finanziario, l'esigenza di adempiere sì i propri doveri, ma andando oltre, non fermandoci cioè a fare quello che è previsto, ma facendolo con disciplina ed onore, rendendoci consapevoli della valenza dell'interesse pubblico che in questo momento siamo chiamati a tutelare, ognuno secondo i propri compiti istituzionali.

* * *

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

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

Gabriella De Giorgi Cezzi ()*

Il Pnrr – che segna, com'è stato detto (1) la riemersione con forza a un tempo indicativa e incentivante della pianificazione generale –, investe necessariamente il sistema dei controlli esigendo una sorta di ridefinizione dei suoi elementi costitutivi che senza abbandonare quelli di tipo formale riesca a includere nuovi parametri di tipo qualitativo delle prestazioni dei soggetti attuatori e dell'amministrazione che assegna le risorse.

Nel caso dei procedimenti ambientali il profilo qualitativo (della proposta e della conseguente valutazione) è stato infatti spesso occultato da quello quantitativo, secondo un approccio indicativo della blanda collaborazione se non deresponsabilizzazione dei proponenti, indotti a imputare alla scarsa cultura amministrativa anche il ritardo dovuto alla scarsa cultura industriale, fra i tanti che il nostro Paese sconta.

Pensare a una nuova funzione dei controlli ai tempi del Pnrr appare però ineludibile nell'epoca geologica definita dell'Antropocene, in cui agli esseri umani e alla loro attività si deve riportare un impatto senza precedenti sulla vita del pianeta (2). A questi fini occorrono però nuovi parametri che amplino quelli che all'origine hanno disegnato il sistema dei controlli, secondo finalità di garanzia, soprattutto nelle relazioni territoriali e dell'autonomia dei decisori pubblici o della regolazione (3), e strumenti che consentano, oltre ai controlli dei giuristi e ragionieri, la formazione di una cultura del controllo di qualità.

In questo senso il nostro sistema istituzionale mostra significative sia pur iniziali aperture.

Un primo elemento riguarda ancora più da vicino lo snodo del tempo delle decisioni e quindi della fattibilità delle procedure e della spendibilità dei finanziamenti, secondo un approccio che consenta di superare quella sorta di crisi fra semplificazione e accelerazione che nella materia dell'ambiente è stata declinata dal legislatore in vari modi, come riduzione dei tempi procedurali (4), soppressione di alcune garanzie procedurali (5) o come eliminazione di alcuni elementi accessori tipici dei provvedimenti ambientali, come le clausole condizionali nelle procedure di assoggettabilità a Via e a Vas (6).

La Corte costituzionale ha però di recente ricordato (7) che in materia ambientale semplificare non è velocizzare, ma ricorrere a un preciso "metodo della semplificazione", che richiede l'utilizzo di moduli organizzativi improntati alle formule dell'efficiente collaborazione e del coordinamento delle competenze per innalzare gli standard di tutela ambientale. La standardizzazione procedurale è quindi vista dalla Corte come garanzia di un'approfondita valutazione degli aggiornamenti tecnici in un confronto contestuale e in un esame incrociato delle varie posizioni tra i partecipanti alla conferenza, capaci di garantire l'effettiva partecipazione di amministrazioni portatrici di interessi sensibili come l'ambiente (8); ed è una standardizzazione, potrebbe aggiungersi, che doppia e rafforza il momento propriamente valutativo che in materia ambientale è posto a garanzia di una tutela uniforme del bene ambiente contro i rischi di possibili modifiche peggiorative nella sua tutela.

Il problema del tempo delle decisioni secondo un approccio di qualità include perciò la consapevolezza che gli interventi in materia ambientale sono possibili e ancor più finanziabili solo a condizione della sostenibilità ambientale e sociale del progetto.

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

(1) Introduzione al presente convegno.

(2) Sul punto, v. U. Mattei, A. Quarta, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, Aboca, 2018, 19, che rileva come l'impronta ecologica degli esseri umani sulla terra è pari a 1,5, dato che indica che ogni anno consumiamo una quantità di risorse che supera della metà la capacità del pianeta di rigenerarle.

(3) G. De Giorgi Cezzi, *I controlli nell'amministrazione moderna. La funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma-Bari, Laterza, 1990; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008.

(4) V., ad esempio, l'art. 50 della l. n. 120/2020 di conversione del d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), che riduce i tempi del procedimento "ordinario" di Via, e l'art. 20 della l. n. 108/2021, di conversione del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto semplificazioni bis), che riduce i tempi di rilascio della Via per i progetti Pnrr-Pniec.

(5) Così, la non applicabilità del preavviso di rigetto ex art. 10-bis l. n. 241/1990 ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a Via, a quelli di Via e a quelli di verifica preliminare: art. 6, c. 10-bis, d.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'art. 25, c. 1, lett. b), della citata l. n. 108/2021.

(6) Sulle clausole condizionali v. E. Frediani, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, il Mulino, 2019.

(7) Corte cost. 3 dicembre 2021, n. 233, che ha dichiarato incostituzionale la l. reg. Lombardia n. 11/2020, introduttiva di una disciplina semplificata del riesame dell'Aia di adeguamento alle Bat difforme dal modulo della conferenza di servizi prevista dall'art. 29-quater del d.lgs. n. 152/2006.

(8) Come accade per la conferenza di servizi sincrona prevista per l'Aia e per la Via.

Il regolamento (Ue) 241/2021 che istituisce dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf, *Recovery and Resilience Facility*) stabilisce infatti all'art. 4-bis (*"Principi orizzontali"*) che nessuna misura inserita in un piano per la ripresa e la resilienza (Rrp, *Recovery and Resilience Plan*) debba arrecare danno agli obiettivi ambientali e specifica ulteriormente agli artt. 15 e 16 (*"Piano per la ripresa e la resilienza"* e *"Valutazione della Commissione"*) che gli Rrp devono presentare una spiegazione del modo in cui il piano garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del regolamento (Ue) 2020/852 (principio DNSH "non arrecare un danno significativo") ed essere valutati in tale ottica. Il regolamento Rrf col richiamo al regolamento (Ue) 2020/852 (c.d. "regolamento Tassonomia") rinvia perciò al quadro ideato per favorire gli investimenti sostenibili grazie alla definizione di un sistema di classificazione ("tassonomia") delle attività economiche ecosostenibili, contenuto negli "Orientamenti per la valutazione del dispositivo" allegati al regolamento proprio allo scopo di favorire la valutazione delle proposte relative agli Rrp presentate dagli Stati membri da parte della Commissione (9). Quest'ultima è inoltre chiamata a fornire orientamenti tecnici sulle modalità di applicazione del principio DNSH nel contesto del Rrf, oggi enucleati nella comunicazione della Commissione del 12 febbraio 2021, C(2021) 1054 final (10), proprio con lo scopo di aiutare gli Stati membri, anche attraverso simulazioni esemplificative concrete di come il principio DNSH dovrebbe essere dimostrato nei piani (11).

In definitiva, l'esatta individuazione del parametro (12) ridefinisce necessariamente i contenuti del controllo – che è di conformità degli interventi al principio DNSH, secondo gli obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'art. 17 del regolamento (Ue) 2020/852 (13) – e i mezzi per assicurarne l'effettività.

Fra questi un ruolo centrale assumono strumenti come le linee guida, le guide operative pensate proprio per attuare quel "principio di prossimità ambientale" indicativo dell'importanza dello stare al fianco dei gestori o dei proponenti per poterli guidare ed evitare che il danno accada, prima che accada, in linea con il principio di precauzione alla base delle politiche ambientali comunitarie. In questo senso sono le recenti linee guida Snpa n. 35 del 20 dicembre 2021 (14), il cui scopo è quello di limitare le interferenze delle grandi infrastrutture sul territorio la cui realizzazione spesso determina impatti su diverse matrici ambientali e forti preoccupazioni da parte delle popolazioni interessate, e questo grazie a un "insieme coordinato di azioni, processi e metodi" che si traducono in misure mitigative e correttive, o dirette a verificare la corretta esecuzione dell'opera o a individuare le azioni utili controllare l'evoluzione dell'ambiente interessato; o ancora la *"Guida operativa per il rispetto del principio del DNSH"* elaborata dalla Commissione per fornire – in un quadro di indirizzo, raccolta di informazioni e verifica – indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti sui singoli settori di intervento del Pnrr (15).

(9) La Commissione è tenuta a utilizzare un sistema di *rating* – da A a C – per tutti i criteri di "valutazione della Commissione" elencati all'art. 16, par. 3, del regolamento. Il criterio di valutazione d) chiarisce che per la valutazione del principio DNSH la Commissione dispone soltanto di due opzioni di *rating*: A o C. "A" se nessuna misura nell'ambito di un Rrp arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali e "C" se una o più misure arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali (ai sensi dell'art. 17, "Danno significativo agli obiettivi ambientali" del regolamento Tassonomia). Tale allegato stabilisce che un Rrp non soddisfa i criteri di valutazione a partire dal momento in cui riceve anche un solo *rating* "C". In tal caso il piano non potrebbe essere approvato dalla Commissione.

(10) "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza".

(11) L'all. II alla citata comunicazione della Commissione "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" riporta un utile elenco di elementi di prova per tale dimostrazione.

(12) La Commissione rinvia alla propria comunicazione "Il Green Deal europeo" (COM/2019/640 final) per ricordare i sei obiettivi ambientali individuati nell'accordo di Parigi, allo scopo di trasformare l'Ue in una società giusta e prospera, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che a partire dal 2050 non genererà più emissioni nette di gas a effetto serra, in cui l'ambiente e la salute dei cittadini europei sono protetti e in cui si consegue la crescita economica grazie all'uso più efficiente e sostenibile delle risorse naturali. La comune strategia Eu mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze.

(13) In particolare, un'attività economica arreca un danno significativo: - alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se porta a significative emissioni di gas serra (Ghg); - all'adattamento ai cambiamenti climatici, se determina un maggiore impatto negativo del clima attuale e futuro, sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni; - all'uso sostenibile o alla protezione delle risorse idriche e marine, se è dannosa per il buono stato dei corpi idrici (superficiali, sotterranei o marini) determinandone il loro deterioramento qualitativo o la riduzione del potenziale ecologico; - all'economia circolare, inclusa la prevenzione, il riutilizzo ed il riciclaggio dei rifiuti, se porta a significative inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati, ad incrementi nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, all'incremento significativo di rifiuti, al loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine; - alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, se determina un aumento delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; - alla protezione e al ripristino di biodiversità e degli ecosistemi, se è dannosa per le buone condizioni e resilienza degli ecosistemi o per lo stato di conservazione degli *habitat* e delle specie, comprese quelle di interesse per l'Unione europea.

(14) "Linee guida per l'accompagnamento ambientale di grandi opere infrastrutturali".

(15) La Guida operativa chiarisce che "Le amministrazioni sono chiamate, infatti, a garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi. L'obiettivo deve essere quello di indirizzare gli interventi finanziati e lo sviluppo delle riforme verso le ipotesi di conformità o sostenibilità

Al raggiungimento degli obiettivi ambientali soccorrono però anche gli strumenti più agili, diretti a selezionare operatori economici che presentino progetti plausibili dal punto di vista ambientale, come la c.d. *checklist* per l'esame della procedibilità dell'istanza che integra un allegato all'istanza di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, che costituisce un filtro per l'esame dei progetti privi delle condizioni minime per accedere all'istruttoria, in quanto presentano carenze strutturali di informazioni che spesso sono la causa del formidabile e spesso opaco rallentamento dei tempi procedurali (16) o di presupposti, come l'indicazione al progetto dei criteri ambientali minimi (Cam) di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 50/2016, al fine di garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale essenziali; o ancora lo strumento delle "manifestazioni d'interesse" avviate dal MiTe in taluni ambiti (come in tema di eolici *off shore* e di *green ports*) al fine di garantire il rispetto dei principi di pubblicità; i criteri di selezione in fase di attuazione delle operazioni; la classificazione delle tipologie di intervento secondo il "coefficiente per il calcolo al sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici" che come si è detto solo in caso di valutazione positiva consente l'ammissione a finanziamento.

Tutto questo fa pensare ad una nuova funzione dei controlli: controlli sui tempi, sulla qualità, sull'innovazione, in una parola sulla responsabilità degli operatori, intesa come parametro e non solo come esito del controllo.

* * *

ambientale previste, coerentemente con quanto riportato nelle valutazioni DNSH, operate per le singole misure nel Pnrr. In sostanza, nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte. Gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. Sarà infatti opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH. Allo stesso modo, una volta attivati gli appalti, sarà utile che il documento d'indirizzo alla progettazione fornisca indicazioni tecniche per l'applicazione progettuale delle prescrizioni finalizzate al rispetto del DNSH, mentre i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio. In sostanza, per assicurare il rispetto dei vincoli DSNH in fase di attuazione è opportuno che le amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori: - indirizzino, a monte del processo, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendogli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza, tramite per esempio l'adozione di liste di esclusione e/o criteri di selezione utili negli avvisi per il finanziamento di progetti; - adottino criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata; - raccolgano le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola milestone e target il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e definiscano la documentazione necessaria per eventuali controlli.

(16) Come, ad esempio, lo studio preventivo delle soluzioni alternative, necessario a raggiungere gli obiettivi di qualità e di rispetto del criterio della mancanza di impatti negativi significativi, che sono l'obiettivo di questo passaggio di valutazione.

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE COME STRUMENTO INNOVATIVO DI MASSIMIZZAZIONE
DELLA PARTECIPAZIONE NELLA DECISIONE POLITICA: VERSO UNA NUOVA DECLINAZIONE
DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE?

M.T. Paola Caputi Jambrenghi ()*

La maggioranza degli analisti economici convergono nel ritenere che “i dati” siano il “petrolio nel nuovo millennio”. Difatti, l'intero impianto dell'economia digitale si basa, ormai, sui *big data*, da intendersi come quella quantità di informazioni qualificate dalle c.d. “quattro V”: Volume, Velocità, Varietà e Veracità.

I *big data*, per essere tali, devono dunque essere tanti (volume), elaborati nel minor tempo possibile (velocità), provenire da fonti variegata ed eterogenee (varietà) ed essere attendibili (veracità) (1).

Tutte queste caratteristiche devono coesistere nel medesimo momento. L'assenza di anche uno solo di tali parametri non consentirebbe un utilizzo efficace dei *big data*. D'altronde, la mole enorme di dati, la necessaria velocità di elaborazione, la capacità di acquisizione eterogenea, richiedono capacità di analisi che vanno ben oltre le capacità umane, infatti soltanto un sistema di elaborazione è in grado di garantirle.

Un numero enorme ed eterogeneo di dati non processato con la necessaria velocità (che in alcuni casi sfiora il tempo reale), non consentirebbe una risposta tempestiva alla richiesta.

Il rapporto che pertanto lega i *big data* ai sistemi di intelligenza artificiale (d'ora in poi IA) è un rapporto di interesse non eludibile: infatti, se da un lato i *big data* non avrebbero alcun valore senza dei sistemi di IA in grado di elaborarli efficacemente, dall'altro quest'ultima non potrebbe funzionare senza *big data* (quanto meno i sistemi di IA oggi esistenti) (2).

In assenza di dati, l'IA non avrebbe il “carburante” (rimanendo nella metafora del petrolio) per estrarre le proprie conclusioni, mentre i dati – in assenza di un sistema in grado di processarli tutti quasi in tempo reale – rimarrebbero allo stato di mere informazioni scollegate tra loro e, pertanto, inutilizzabili.

Tuttavia la progressiva raffinatezza dei sistemi di IA ha reso i *big data* l'elemento centrale dell'economia digitale, ampliando a dismisura le applicazioni pratiche di tali dati.

Non ci si può esimere tuttavia dall'evidenziare il “lato oscuro” dei *big data*.

Il caso *Cambridge Analytica* ed il caso *Datagate* hanno dimostrato come l'utilizzo “non etico” dei *big data* da parte di soggetti privati possa condurre ad una vera e propria manipolazione di massa dell'opinione pubblica, indirizzando le scelte, anche politiche, della collettività.

Una tale prospettiva di utilizzo dei sistemi di IA risulta quanto meno inquietante. Tuttavia, specularmente a tali usi “patologici” (o forse semplicemente “non etici”) dei *big data* e della relativa IA, merita di essere indagata la possibilità di utilizzo di detti sistemi di IA non per manipolare l'opinione della collettività (e dunque le sue scelte) ma, al contrario, per indirizzare le scelte dell'apparato politico verso le esigenze della collettività.

L'ipotesi è affascinante: utilizzare i megadati per “profilare” le esigenze dei cittadini e permettere scelte politiche che siano maggiormente aderenti alla volontà popolare, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 Cost., così arricchendo ed offrendo un nuovo paradigma della “sovranità popolare”.

Recuperando una condivisibile definizione, la decisione politica (*rectius*: la decisione di indirizzo politico) si sostanzia nella scelta attraverso la quale certi interessi o certi tipi di interessi finiscono per essere considerati pubblici (3).

Sfruttare i sistemi di IA per “acquisire” direttamente – senza il filtro della rappresentanza parlamentare – il dato relativo a ciò che la collettività considera effettivamente di “interesse pubblico”, potrebbe significativamente “orientare” le scelte di indirizzo politico in un modo totalmente nuovo.

Esperimenti in tal senso già sono stati inaugurati, si pensi al caso neozelandese del politico virtuale che interagisce con i cittadini tramite *chatbox*.

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

(1) L'attendibilità è concetto diverso dall'autenticità; anche un dato non autentico, ma della cui inautenticità si è certi, è potenzialmente un dato attendibile.

(2) A differenza del suggestivo nome, l'intelligenza artificiale non ripercorre i sistemi neurali umani, ma opera per connessioni ed inferenze, astraendo modelli e regolarità dall'elaborazione dei rapporti che emergono dall'enorme mole di dati elaborati. Maggiore è la quantità di dati, maggiormente accurate saranno i modelli di somiglianza. In tal senso si parla di capacità predittiva dei modelli di IA. Attraverso l'analisi dei *big data* l'IA sviluppa i modelli secondo i quali dovrebbe (il condizionale pare d'obbligo) evolversi un determinato fenomeno, dunque prevedendolo.

(3) D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2018, 2.

Il sito neozelandese <www.politiciansam.nz> ha lanciato appunto l'idea di un "politico virtuale", che attraverso l'interazione diretta dei cittadini a mezzo *chatbox* (4), riesca a "colmare la distanza tra quel che gli elettori vogliono e i politici promettono, e quel che poi ottengono" (5).

Tuttavia, un tale sistema non è scevro dai rischi propri dei sistemi di IA applicabili alla collettività: vari esempi hanno dimostrato come l'interazione diretta con i privati abbia portato a risultati discriminatori (6). Si tratta di rischi che non risiedono nei dati acquisiti, poiché i dati per loro natura sono neutri, bensì nella modalità di elaborazione degli stessi e nella finalità che si intende conseguire.

È intuitivo che tali rischi, più che risiedere nei dati acquisiti, siano la conseguenza di un'errata strutturazione dell'algoritmo di IA. I dati, infatti, per loro stessa natura sono neutri, acquisendo determinate caratteristiche in ragione della modalità di elaborazione.

Dall'altro lato, va riconosciuto un effetto particolarmente performante di un tale sistema complessivo, legato al fatto che, analizzando una enorme mole di dati, eterogenei tra loro, l'algoritmo sia in grado di estrarre un modello che analizzi il problema sotto tutte le sfaccettature.

Diversamente, l'essere umano, tende, per propensione psicologica, ad analizzare e valutare una situazione soltanto da una determinata prospettiva, riveniente dalla sua posizione sociale, dal suo grado e tipo di istruzione, dalle sue convinzioni educative e convenzioni sociali, secondo il noto adagio per cui "se possiedi un martello, ogni problema ti si presenterà sotto forma di chiodo".

Tuttavia, le due V del Volume e della Varietà dei *big data*, potrebbero permettere l'acquisizione e la elaborazione di dati che affrontino le singole fattispecie sotto molteplici aspetti, coincidenti appunto con le varie prospettive dei singoli *cives*, garantendo un'analisi molto più completa delle questioni.

Va peraltro evidenziato che un simile utilizzo degli strumenti di IA imporrebbe di rimeditare alcuni principi fondanti il nostro sistema di diritto pubblico.

In particolare, una così pregnante partecipazione della collettività al farsi delle decisioni pubbliche, comporterebbe una nuova dimensione del principio di partecipazione e, di riflesso, del principio di sussidiarietà orizzontale.

Non sfugge a chi parla che la dottrina tradizionale separa volutamente partecipazione e sussidiarietà orizzontale (7), tuttavia la dirompente portata dell'innovazione digitale – e segnatamente dell'IA – impone di rimeditare tali conclusioni.

Ad oggi, pertanto, proprio in ragione delle innovazioni tecnologiche applicate al diritto, dovrebbe trovare maggiore spazio l'interpretazione del principio di sussidiarietà come concetto relazionale che mette in rapporto parti diverse, lo Stato e le regioni, gli enti territoriali e quelli funzionali, le istituzioni e i cittadini, in modo che la scelta (di indirizzo) politico avvenga in favore dell'ambito più vicino agli interessati. È stato rilevato che "Così inteso, il principio di sussidiarietà abbraccia e comprende sia la sua accezione verticale, sia quella orizzontale, la prima propedeutica alla seconda, entrambe dirette verso l'espansione della partecipazione dei cittadini alle scelte politico-amministrative nell'ambito del loro contesto di riferimento, seppur con dei doverosi distinguo. Infatti, osservando più da vicino i due differenti significati, emergono, al contempo, sia la stringente contiguità fra il principio di sussidiarietà e quello partecipativo, sia la loro naturale diversità: se, da una parte, la sussidiarietà verticale impone la presenza di differenti livelli di amministrazione, che contemplano, per evidenti ragioni, istituzioni rappresentative territoriali, dotate di specifiche competenze; dall'altra", fino ad affermare che "la sussidiarietà orizzontale apre, con maggior immediatezza, alla necessità partecipativa del cittadino qualunque" (8).

Seguendo tale ricostruzione, è evidente che un più penetrante ingresso della volontà popolare "diretta" (non filtrata dalla rappresentatività parlamentare) nelle decisioni politiche, anche centrali, comporterà un rafforzamento della sussidiarietà orizzontale, tanto direttamente, quanto indirettamente: la partecipazione diretta del cittadino alla decisione,

(4) La *chatbox* è un *software* in grado di simulare una conversazione naturale. Il colloquio tra il cittadino e la *chatbox*, dunque, consentirà l'acquisizione dei necessari dati relativa alla singola posizione del *cives*. Orbene, l'utilizzo di tale *software* da parte di un numero considerevole di persone, consentirebbe al sistema di IA di acquisire il "volume" di dati necessario per inferire un collegamento ed esprimere un modello predittivo di quelle che potrebbero essere le esigenze percepite della collettività.

(5) Deve precisarci che l'esperimento neozelandese non ha la finalità di verificare la possibilità di "affidare il potere" ad un politico virtuale, ma ha il differente scopo di sensibilizzare sul tema dell'IA e sul rischio di manipolazione di massa attraverso l'uso di piattaforme.

(6) Caso *Compas*.

(7) U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 2006, 3, 4: "Vi è poi un altro riferimento che, per quanto problematico, non dovrebbe essere escluso dall'area della riflessione (anch'esso non può qui essere trattato se non di scorcio): il riferimento al principio di sussidiarietà, in senso orizzontale (nella relazione cioè poteri pubblici/cittadini). La sua esplicita introduzione in Costituzione, attraverso la riforma del titolo V, nell'art. 118.4, come principio che regge tutti i livelli del pubblico potere, pone l'interrogativo se in esso vada vista l'inclusione anche del principio partecipativo o se si tratti di nozioni e dunque di principi contigui ma differenziati. Per chi scrive – tenuto conto che la sussidiarietà si alimenta di entità sociali capaci di organizzazione, di competenze e di un certo volume di risorse proprie – è più probabile la seconda costruzione, e in tal caso si porrà il problema di vederne i reciproci rapporti che, in linea generale, saranno di complementarietà ma che potrebbero anche conoscere zone di rivalità".

(8) In principio, cfr. F. Donà, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in <www.federalismi.it>, 23 settembre 2020.

difatti, “anticipa” il rispetto della sussidiarietà già al momento di indirizzo, creando un collegamento diretto e più efficace con il momento applicativo della sussidiarietà da parte della libera attività privata.

Ne discenderebbe anche un rafforzamento dell’effettività del principio di libertà imprenditoriale di cui all’art. 41 Cost.

È pur vero che le suggestioni fin qui riferite non sono sufficienti a superare – allo stato – i dubbi e le derive che potrebbero verificarsi in caso di concreta applicazione dell’IA alla politica.

Non sfugge, infatti, che il superamento della rappresentanza parlamentare a favore di una sovranità diretta siano i cavalli di battaglia di molti recenti movimenti politici (italiani), e possano rivelarsi assolutamente strumentali a ragionamenti populistici e sovranisti (9).

D’altronde, estremizzando i concetti qui sinteticamente espressi, se si demandassero integralmente le decisioni di indirizzo politico ad un sistema di IA, si annienterebbe completamente tutto il dibattito politico, snaturando l’essenza stessa della politica che è quella di sintesi tra posizione “politiche” (10) differenti.

L’IA, infatti, esprimerebbe una posizione “unica”, frutto dell’elaborazione di uno specifico algoritmo.

Pertanto si condividono sul punto le perplessità della dottrina nei confronti di una potenziale delegazione totale della funzione politica ai sistemi di IA. (11)

Inoltre, appare concreto il rischio che un sistema di IA, proprio perché recepisce le istanze dirette della collettività, le cui valutazioni sono inficiate dai *bias* cognitivi innanzi descritti (limitata prospettiva di analisi di un fenomeno), possa giungere ad una decisione di stampo prettamente populista, priva di quei “tecnicismi” non compresi dalla maggioranza dei *cives* ma che garantiscono il perseguimento dell’interesse pubblico.

Secondo il prof. Daron Acemoglu (12), nel suo *Harms of AI*, non deve neppure sottovalutarsi – in caso di applicazione dell’IA all’ambito politico – il cosiddetto “*big brother effect*”.

Come accade già in molti Paesi “democratici” e non, l’IA può essere utilizzata dai governi per migliorare la sorveglianza degli antagonisti politici: “*Poiché la minaccia di proteste ha un ruolo disciplinante sui governi non democratici, e anche su alcuni governi democratici, lo spostamento di potere dalla società civile verso i governi indebolirà la democrazia e aggraverà le distorsioni politiche*”, spiega Acemoglu.

Per di più un eccesso di “automazione” potrebbe addirittura ridurre così tanto la necessità della cooperazione sociale, al punto da rendere le decisioni politiche meno rispondenti ai desideri della collettività.

Per converso, non può che guardarsi con favore ad un sistema di IA che, lungi dal sostituirsi completamente, affianchi il decisore politico nelle sue scelte.

Ed anzi. Le applicazioni sarebbero già possibili ed immediate.

È stato, infatti, osservato che il Documento programmatico di bilancio che ogni 15 di ottobre gli Stati membri inviano alla Commissione europea, è accompagnato da un documento illustrativo delle metodologie e dei modelli economici utilizzati.

Ebbene, è evidente che, per esempio, in tale contesto l’utilizzo degli strumenti di IA – aperti al confronto pubblico – possano costituire un elemento di rafforzamento delle scelte politiche che andranno ad influenzare il bilancio statale (13).

Inoltre, al fine di raggiungere un punto di equilibrio tra l’esigenza del contraddittorio politico e l’efficacia dell’IA nell’elaborare (potenzialmente) le istanze dirette dei cittadini, potrebbe predicarsi la previsione di sistemi di IA che operino una valutazione “a valle” dell’azione politica, consentendo la normale esplicazione della funzione parlamentare e al più introducendo *ex post* eventuali correttivi che dovessero palesarsi come necessari all’esito dei modelli espressi dal sistema di IA.

A livello locale, poi, merita di essere richiamato un recentissimo studio sulla possibilità di utilizzare i sistemi di IA per predire lo stato di dissesto degli enti locali. (14)

La monitoraggio delle scelte “finanziarie e politiche” degli enti locali e l’applicazione di specifici modelli predittivi, potrebbe costituire una nuova frontiera di ausilio nelle scelte politiche e programmatiche e di intervento “preventivo” anche da parte della stessa Corte dei conti in sede di controllo.

(9) Si pensi all’idea alla base della piattaforma Rousseau del M5S, che mira ad un modello (astrattamente) democratico priva di rappresentanza, non attraverso un sistema di IA, ma per il tramite di semplici sondaggi. Sul rischio che l’IA venga utilizzata per far “saltare” la rappresentatività parlamentare, cfr. S. Staiano, *La rappresentanza*, in <www.rivistaaic.it>, 2 agosto 2017, n. 3.

(10) Per posizioni politiche si intende, in assonanza con quanto precedentemente detto, l’individuazione di ciò che è di interesse pubblico e l’ordine delle relative priorità.

(11) F. Pacini, *Intelligenza artificiale e decisione politica: qualche considerazione tra questioni vecchie e nuove*, in A. D’Aloia (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, Angeli, 2020, 367 ss.

(12) Professore di economia al Massachusetts Institute of Technology (Mit).

(13) F. Pacini, *op. cit.*, 380-381.

(14) N. Antulov-Fantulin, R. Lagravinese, G. Resce, *Predicting bankruptcy of local government: a machine learning approach*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2021, 681.

Dunque, conclusivamente, bisogna stare ben attenti a non farsi sedurre dal mito di Prometeo portatore di fuoco, in cui il progresso è visto come beneficio assoluto ed incontestabile.

Nessun oscurantismo, sia chiaro, ma – sicuramente – un sano “dosaggio” dell’innovazione, per rendere la “ricetta” della sussidiarietà ben bilanciata.

* * *

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.

* * *

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

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

Andrea Migliozi (*)

Il concetto di sussidiarietà come allocazione delle funzioni e delle competenze alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini trova indubbiamente il suo abbrivio nella nozione di decentramento amministrativo inserita già *in nuce* nelle previsioni volute dai padri costituenti agli artt. 5 e 118 della Costituzione, che danno fondamento alle realtà locali.

Inizia lentamente ma inesorabilmente il processo di attuazione del disegno costituzionale dello Stato delle autonomie, a livello di sistema istituzionale-amministrativo, con lo spostamento del baricentro di detto sistema dal centro ai territori a partire dagli anni Novanta con la l. n. 142/1990, per proseguire con la previsione normativa di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 4, c. 3, lett. a), della l. n. 59/1997 (la prima Bassanini), per poi arrivare alla riforma costituzionale del 2001, che disegna un modello di pluralismo paritario (naturalmente il mio è un *excursus* per sommi rapidissimi capi, non potendoci ovviamente soffermare sui tanti vari aspetti di un lungo percorso storico, politico ed istituzionale come sedimentatosi negli anni).

Ma la sussidiarietà è qualcosa di più e che va oltre l'angusta nozione di distribuzione delle funzioni amministrative sul territorio, con un nuovo, moderno concetto che per il vero trova i suoi prodromi in un risalente passato: è Feliciano Benvenuti a cogliere nel lontano anno 1950 l'essenza moderna dell'assetto ordinamentale, allorché pone al centro del sistema istituzionale l'uomo, soggetto che partecipa ed agisce in una posizione non di conflittualità bensì di collaborazione con il potere pubblico.

Ecco, questa è la chiave di lettura delle vicende amministrative che oggi viviamo, per cui sussidiarietà significa visione delle condizioni sociali degli abitanti che vivono ed operano in una specifica realtà locale con connotazioni geografiche e culturali ad essa del tutto precipue, e quindi necessità di considerare, apprezzare e valorizzare le diverse esigenze culturali, sociali ed economiche dei vari territori, meritevoli, come tali, di attenzione e di soddisfazione.

Se così è, la via maestra non può non essere che un sistema di gestione amministrativa recante l'allocazione dei poteri amministrativi in capo ad autorità quanto più possibile vicine ai territori, al fine di assicurare la vicinanza ai bisogni dei soggetti che vivono su quei territori, e se così è diventa allora un imperativo categorico ed ineludibile quello di implementare questo assetto di distribuzione delle competenze.

Ebbene, parallelamente a questa collocazione a livello locale di risorse umane e strumentali, e in genere di poteri amministrativi, si deve porre anche il sistema della giustizia, in piena attuazione di quanto intuito e voluto dai padri dalla Costituzione, all'art. 125, con le articolazioni territoriali degli organi giurisdizionali della giustizia amministrativa di primo grado, costituite dalla rete dei tribunali amministrativi regionali.

Questa allocazione presso i territori risponde alle esigenze di giustizia nella più ampia accezione di tale termine, perché noi siamo e dobbiamo essere (insieme ai confratelli giudici contabili) le sentinelle dello Stato ai fini della tutela della legalità e della legittimità dell'azione amministrativa, i garanti del corretto esercizio del potere pubblico, ma anche se non soprattutto il punto di riferimento del cittadino per difendersi da un esercizio del potere pubblico capzioso, equivoco e contraddittorio oltretutto *contra legem*.

È necessario allora prendere adeguata coscienza e consapevolezza del ruolo che il giudice svolge sul territorio e per il territorio, da rivendicare con orgoglio ma anche con responsabilità. Adottiamo sentenze, ordinanze e provvedimenti che vanno ad incidere sulla vita delle persone e sullo sviluppo economico e sociale della comunità e questo impone, *in primis*, che si intervenga con tempestività ed efficacia perché questo in realtà vogliono i cittadini: la presenza vigile e costante di un giudice che dia una risposta veloce e risolutiva ai problemi.

Ancora, siamo chiamati ad occuparci di tematiche economiche di enorme rilevanza, in cui il potere pubblico si interseca con dinamiche economiche e finanziarie aventi significativa valenza sullo sviluppo delle comunità, e anche qui occorre attrezzarci per dire la nostra, ai fini di una corretta e legale gestione dei problemi e per rispondere ai bisogni dei portatori di interessi costituzionalmente protetti.

Piaccia o non piaccia, di fatto quello amministrativo sta diventando sempre di più il giudice dell'economia, cui è devoluto il compito di dare tutela piena ai soggetti, siano essi pubblici o privati, in relazione alle importanti prerogative pubbliche esercitate e ai rilevanti interessi pretensivi di cui sono titolari e che pure appaiono meritevoli di adeguata tutela. Sicché l'attività giurisdizionale va svolta con dedizione e scrupolo professionale, unitamente ad appropriati ed efficaci strumenti operativi, perché dare tutela significa rispondere ad un obiettivo di efficienza complessiva del sistema, giacché il momento di sviluppo economico e sociale del Paese passa anche attraverso una risposta rapida e conclusiva delle ragioni di contrasto tra amministrazioni e cittadini.

(*) Presidente del Tar Emilia-Romagna.

Il compito del giudice dell'amministrazione (e non nell'amministrazione) assume un carattere delicato ed impegnativo. Già, perché nell'interpretare la legge ed individuare la *regula iuris* applicabile al rapporto giuridico sotteso alla controversia di cui ci si occupa occorre tener presente il principio fondamentale del bilanciamento tra autorità e libertà, tra il potere di supremazia riconosciuto agli apparati pubblici e i diritti del privato (esigenze apparentemente incompatibili fra di loro, ma entrambe meritevoli di tutela), nel che si è ravvisabile non solo un ruolo di arbitro neutrale ed imparziale tra contendenti, ma anche lo svolgimento di una funzione per così dire sociale, che va ad ovviare e rimediare a manchevolezze della burocrazia, ai ritardi, all'inefficienza, all'abuso, ristabilendo gli equilibri sociali della collettività.

Occorre allora un giudice che sia vicino ai bisogni della gente, che faccia da sensore degli umori delle varie componenti della comunità locale, in grado di assicurare non solo (e direi non tanto) il formale rispetto della legalità, ma anche a far conseguire al cittadino, come singolo e come associato, la soddisfazione dei bisogni sottesi alla sua domanda di giustizia (coincidente con la spetanza del bene della vita illegittimamente conculcato e/o compresso dai pubblici poteri), e tanto a mezzo dello strumentario che l'ordinamento ci pone a disposizione e – perché no? – anche a mezzo di una giurisprudenza “creativa”, a dimostrazione del fatto che il giurista non può arroccarsi nella torre d'avorio dello studioso solitario ed elitario, ma deve concorrere fattivamente alla soluzione dei problemi che il mondo nuovo del diritto pone.

Naturalmente, in questo contesto di regolazione degli interessi in gioco assume assoluta rilevanza la misura della pienezza della tutela che il giudice saprà accordare ai bisogni della gente del territorio, una vera e propria cartina di tornasole del grado di efficienza ed efficacia del servizio giustizia, e attraverso la quale saremo a nostra volta giudicati per valutare il grado di valenza, e direi di credibilità, di un sistema giudiziario chiamato a servire l'utenza (sia essa pubblica o privata).

In questo senso si può intravedere nella funzione giurisdizionale una notazione di sussidiarietà che cammina parallelamente con quella di tipo amministrativo, senza alcuna indebita intersecazione, ma entrambe concorrenti al corretto sviluppo socioeconomico delle comunità locali.

È su questa articolazione di giusti ed equilibrati interessi che si dipana la “*mission*” che l'ordinamento ha assegnato al giudice amministrativo (e, in un ruolo di pari rilevanza, al giudice contabile), ed è ciò che la comunità locale vuole da noi: se riusciamo ad assolvere con completezza e abnegazione a tale nobilissimo compito, allora avremo dato dimostrazione che lo Stato è vicino alla gente, le istituzioni non sono assenti e la giustizia si è dimostrata utile a soddisfare le giuste esigenze che un elefantico apparato pubblico ha illegittimamente disatteso.

Non voglio certo concludere con affermazioni di autoreferenzialità: regoliamo i rapporti contenziosi tra potere pubblico e privati con tempismo e abnegazione, ma disfunzioni ci sono, siamo umani e tutti sbagliamo. Nondimeno, le risorse umane e strumentali per ottimizzare il servizio giustizia vanno impegnate e utilizzate al meglio: questa è la sfida che oggi più di ieri e domani più di oggi dobbiamo raccogliere e portare avanti.

Noi l'accettiamo, e non ci tiriamo indietro nel fare la nostra parte, con umiltà ma anche giusto orgoglio per concorrere alla gestione di un percorso di crescita con modernità e innovazione, insopprimibili connotazioni operative che i componenti delle comunità locali e il Paese intero ci richiedono, onde assicurare congrue condizioni di benessere sociale ed economico per tutti i consociati.

* * *

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

Carlo Chiappinelli (*)

Ringrazio gli organizzatori del convegno, la Spisa, l'Università di Bologna, i docenti e il comitato scientifico. Il professor Balestra, con la sua introduzione, ci ha dato un filo conduttore che è rimasto sotteso un po' a tutti gli interventi, e in conclusione mi sembra opportuno riprenderlo: mi riferisco alla prosperità sociale e alla centralità della persona, che è poi un valore fondante anche della nostra Carta costituzionale.

Proverò a fare qualche veloce riflessione proprio tenendo presente questo *fil rouge*, declinato nella prospettiva dei controlli della Corte dei conti, che è l'aspetto più congeniale anche alla mia esperienza professionale. Vorrei partire dall'affidamento contenuto nella legge n. 238/2021, che ha ampliato la funzione consultiva della Corte dei conti per includervi la possibilità di rendere pareri relativamente a funzioni e attività finanziate con le risorse e i fondi complementari stanziati dal Pnrr. Mi fa piacere che sia stato sottolineato il ruolo del controllo della Corte dei conti sull'attuazione del Pnrr, valorizzando le valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa – le famose tre E di origini anglosassone – sulle quali la Corte lavora in particolare dalla legge n. 20 degli anni Novanta.

Le parole chiave della ripresa, come sottolinea anche il titolo di questo convegno, sono etica ed equità. Equità è un termine molto presente nel testo del Pnrr, in particolare in settori nevralgici come quello della sanità, in cui è esplicito il richiamo all'equità nei territori, per evitare le disparità geografiche; all'equità intergenerazionale, per evitare che l'ammontare dei debiti contratti ricada sulle generazioni future. L'affidamento che il legislatore e l'Europa fanno sul ruolo dei controlli è una grande responsabilità, che trova la Corte dei conti molto preparata, perché, con la sua articolazione in sezioni centrali e sezioni territoriali, fortemente ancorate al territorio, la Corte può dare davvero un contributo all'attuazione di politiche che, come in questo caso fa il Pnrr, spesso trascendono la dimensione di un unico livello di governo o di amministrazione. Interventi come il Pnrr, che utilizza risorse europee, richiamandosi a principi e valori europei, che si ancorano anche nel quadro costituzionale, sono interventi centrali, interventi che spesso richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione non solo delle amministrazioni centrali, ma anche territoriali, in particolare di regioni e comuni. Da questo punto di vista, ritengo che il controllo sulla gestione, quello tradizionale delle tre E, arricchito dell'equità e dall'etica, possa offrire un valore aggiunto.

La formazione – e oggi siamo in una prestigiosissima aula universitaria – può e deve essere il centro propulsore di quell'etica pubblica, unitamente ai valori dell'equità e dell'eguaglianza, espressamente richiamati dal secondo comma dell'articolo 3 della nostra Costituzione, che si riferisce all'eguaglianza in senso sostanziale. A che questa eguaglianza sostanziale dei cittadini sia rispettata è deputato, appunto, il controllo sulla spesa pubblica, articolato sui diversi livelli territoriali e i diversi livelli di amministrazione di governo, per dare una visione unitaria della correttezza della spesa del denaro pubblico sia al decisore nazionale, sia anche agli organi sovranazionali. La dimensione dei controlli nazionali nell'applicazione del Pnrr trova una corrispondenza nel regolamento n. 241/2021 dell'Unione europea, che richiama la sana gestione finanziaria e l'esigenza di contrastare la corruzione e la *mala gestio*, un tema che è emerso proprio con la lotta alle frodi comunitarie.

Oltre alla legalità, l'attuazione del Pnrr richiede tempestività. Il rispetto dei tempi dipende non solo dalle amministrazioni centrali, ma anche da quelle locali; quindi, anche in questo caso il territorio riveste una funzione importante. L'aumento dei controlli, la loro capillarità e la loro tempestività mi fanno dire che dovremo operare con l'animo di riscoprire quel valore unificante dei controlli a cui si riferiva l'Ocse nelle sue raccomandazioni sulla *better regulation*. La terzietà, l'indipendenza, la diffusione territoriale della Corte dei conti possono rappresentare il valore aggiunto, perché l'uso efficiente delle risorse di un Paese è una garanzia del benessere dei cittadini, e il benessere dei cittadini è il faro che ci deve guidare, insieme all'etica personale, come controllori e come operatori pubblici a tutti i livelli. Un tale orientamento in tutte le nostre attività di controllo e di giurisdizione contabile può contribuire al conseguimento delle finalità di benessere e di crescita della persona e dei valori umani, a quella inclusione sociale che ha richiamato la professoressa de Pretis nel suo intervento, che la nostra Costituzione ci impone. Se mi è consentito alleggerire un po' il tono, ho segnato negli appunti, insieme alle "e" dei controlli, anche molte "i", che sono quelle degli investimenti, degli incentivi, dell'*impact investing*, che portano anch'essi alla inclusione sociale. Anche l'impatto degli incentivi sugli investimenti viene nel Pnrr inteso, in modo molto chiaro, nel senso di *impact investing*, ovvero di investimenti con un impatto sociale misurabile e intenzionale, in grado quindi di favorire l'inclusione sociale, promuovendo il pieno sviluppo della persona umana. La Corte dei conti è assolutamente disponibile su tutti questi nuovi fronti, in raccordo con le varie articolazioni istituzionali, ma anche in collaborazione con le istituzioni culturali. Siamo alla partenza di un nuovo corso, e dobbiamo guardare al futuro come il centro della nostra vita. Guardare al futuro senza, però, dimenticare il nostro passato fondante. Concludo quindi ricordando le parole di Cavour, colui che ha creato la Corte dei conti prima

(*) Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti.

del Regno sabaudo e poi del Regno d'Italia. Cavour diceva che la contabilità riguarda molto il benessere dei cittadini, espressione ripresa nel titolo di questo convegno, e lo diceva più di centocinquanta anni fa.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)