

## 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.

\* \* \*