

## CONCLUSIONE DEI LAVORI. TEMI AFFRONTATI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Tommaso Miele (\*)

Saluto tutti i partecipanti a questo importante convegno sul contributo delle autonomie locali nella attuazione del Pnrr e sul ruolo che la Corte dei conti può e deve avere nell'ambito della stessa attuazione, e ringrazio gli organizzatori, e in particolare l'amico Giampiero Pizziconi e tutto il comitato scientifico, per avermi affidato il compito, non facile, di trarre le conclusioni del convegno. Visti i tempi molto ristretti, cercherò di contenere il mio intervento e le mie conclusioni in dieci-quindici minuti, anche perché, vista l'ora e il ritardo accumulato, parlando per un tempo maggiore abuserei della vostra pazienza. Per questo farò come gli avvocati che vogliono accattivarsi le simpatie del collegio e si rimettono all'atto scritto, anche perché, come abbiamo fatto per il convegno di Madonna di Campiglio dell'anno scorso (qui parlo anche nella veste di direttore della *Rivista della Corte dei conti*) anche quest'anno vi è l'intenzione da parte mia e degli organizzatori di pubblicare gli atti del convegno.

Proprio in considerazione dei tempi molto stretti in cui ho intenzione di contenere il mio intervento vado subito al cuore del problema per affrontare il ruolo e il contributo delle autonomie locali nella attuazione del Pnrr, il ruolo che la Corte dei conti può e deve avere nell'ambito della stessa attuazione e il ruolo che la stessa Corte è chiamata oggi a svolgere nell'attuale contesto istituzionale.

Il convegno è stato ricchissimo di spunti di riflessione, di ogni tipo. Le relazioni sono state tutte estremamente interessanti e, quindi, è veramente difficile fare una sintesi. Anche per questo mi limiterò ad evidenziare pochi, ma significativi, spunti di riflessione. Da questa due giorni è emerso che il Pnrr è una grande opportunità per il rilancio del nostro Paese e della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica (che pure è stata più volte evocata in queste giornate) e dell'aumentato costo delle materie prime connesso al conflitto in Ucraina. Quindi il Pnrr, concepito e adottato per rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, diventa ancora più importante in quanto rappresenta una grande opportunità che, come ha detto il ministro Giorgetti stamattina, non possiamo solo provare a cogliere, ma dobbiamo assolutamente impegnarci per cercare di realizzare pienamente, cogliendone tutte le opportunità e le potenzialità.

Per cogliere questa opportunità bisogna, tuttavia, tenere nella dovuta considerazione anche quanto già detto sia dal presidente dell'Ance, sia dal segretario generale dell'Anci, i quali hanno evidenziato le grandi difficoltà e l'impatto che il Pnrr ha su alcuni settori della nostra economia e della crescita e sulla modernizzazione di tutto il nostro Paese.

Il Pnrr, quindi, è una grande opportunità per il nostro Paese e per il rilancio della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica e delle materie prime conseguenti al conflitto in Ucraina. È un'opportunità che va assolutamente colta con il contributo di tutti e soprattutto con un'amministrazione pubblica efficiente, capace di intercettare le enormi risorse che l'Europa ci mette a disposizione per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica.

È quanto mai importante, quindi, intercettare e gestire bene queste risorse, e questo lo dico soprattutto da rappresentante della Corte dei conti, perché non basta solo intercettare queste ingenti risorse ma occorre anche saperle gestire bene. E per fare ciò abbiamo bisogno di una pubblica amministrazione estremamente efficiente, come è stato evidenziato da tutti i rappresentanti delle varie amministrazioni centrali e locali che si sono succeduti negli interventi di questo convegno. Dobbiamo assolutamente impegnarci a rimuovere quella burocrazia che blocca ogni novità.

In proposito voglio, tuttavia, sottolineare che non si può imputare sempre alla burocrazia ogni inefficienza e ogni ostacolo, perché noi abbiamo una classe dirigente estremamente competente. Quando si parla di lacci e laccioli della burocrazia non dobbiamo dimenticare che i dirigenti e i funzionari, e gli stessi amministratori, sono chiamati quotidianamente ad applicare una normativa la cui qualità è sotto gli occhi di tutti. Oggi abbiamo una regolazione, ovvero una qualità della legislazione, veramente discutibile, chi è chiamato ad applicare una norma o a trovare la fattispecie di una determinata norma è costretto a fare uno slalom o a ricostruire un puzzle fra leggi, leggine, statuti, regolamenti e chi più ne ha più ne metta, addirittura circolari e linee guida, che qualcuno ha evocato e definito fonti di *soft law*.

Il problema della qualità della legislazione è direttamente collegato anche alla annosa questione della paura della firma. E qui io dico subito che per superare la paura della firma non occorre eliminare o attenuare le responsabilità, e segnatamente la responsabilità amministrativa, ma occorrono regole chiare.

Oggi è opinione diffusa che le lentezze delle amministrazioni pubbliche nello svolgimento dell'attività amministrativa e nella realizzazione delle opere pubbliche siano determinate dalla cosiddetta burocrazia difensiva, e cioè, dalla paura di amministratori e dirigenti pubblici di incorrere nella responsabilità di dover risarcire eventuali danni erariali che possono derivare dai loro provvedimenti. Si è così diffuso nell'opinione pubblica e nella classe politica il convincimento che a bloccare i cantieri e a rallentare l'azione amministrativa sia la cosiddetta "paura della firma", cioè la paura di firmare provvedimenti da cui possono derivare danni erariali che gli stessi amministratori e dirigenti pubblici

---

(\*) Presidente aggiunto della Corte dei conti, presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio e direttore del Servizio massimario e Rivista.

possono essere chiamati dalla Corte dei conti a risarcire. Proprio per attenuare le responsabilità ed aiutare amministratori e dirigenti pubblici a superare la paura della firma, nel 2020 il Governo Conte approvò una norma, l'articolo 21 del decreto Semplificazioni n. 76/2020, che ha limitato al solo dolo la responsabilità per danno erariale derivante da condotte commissive, eliminando, di fatto, la responsabilità per danno erariale dovuta a comportamenti connotati da colpa grave, e cioè da grave negligenza.

Non si può negare che la paura della firma esista, ma la soluzione non è certamente quella di eliminare o di mitigare le responsabilità di chi è chiamato ad amministrare la cosa pubblica e a gestire ingenti somme di denaro, e tollerare che tali somme vengano gestite con superficialità e leggerezza – atteso che in questo consiste la colpa grave – perché in democrazia autonomia e responsabilità sono una endiadi inscindibile. Eliminare o attenuare i controlli e le responsabilità significa abbassare il livello di attenzione e creare sacche di impunità nella corretta gestione delle risorse pubbliche e nel controllo della spesa pubblica. Significa, in altre parole, gettare via il bambino con l'acqua sporca, cosa che, soprattutto in momento come quello attuale, in cui le amministrazioni pubbliche sono chiamate a gestire le ingenti risorse del Pnrr, non ci possiamo assolutamente permettere.

Il Paese, l'Europa, le imprese, le famiglie e i cittadini, invece, non solo chiedono di non abbassare la guardia, ma hanno il diritto di pretendere da amministratori e dirigenti pubblici che quelle risorse vengano gestite con la massima oculatezza e diligenza, anche perché gran parte delle stesse dovranno essere restituite dai nostri figli e dalle generazioni future.

Il rimedio per superare la paura della firma non è, quindi, quello scelto dal Governo Conte nel 2020 con l'art. 21 del decreto Semplificazioni, eliminando o attenuando le responsabilità derivanti da colpa grave per i fatti commissivi, perché questa soluzione ha creato un vero e proprio *vulnus* nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. La soluzione per superare la paura della firma sta, piuttosto, nell'intervenire sulla qualità della regolazione e della legislazione. Per mettere le pubbliche amministrazioni in condizione di realizzare i programmi e di intercettare le risorse del Pnrr, ci vogliono regole chiare, occorre migliorare e semplificare la legislazione e, in particolare, il codice degli appalti.

Per agevolare le pubbliche amministrazioni, occorre assolutamente intervenire sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti. Occorre modificare e semplificare il codice degli appalti. Si eviterebbero i ricorsi al giudice amministrativo e le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale. È, pertanto, auspicabile che il Parlamento e il Governo non solo non abbassino la guardia su controlli e responsabilità nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, ma che intervengano in maniera decisa e radicale sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre, ripeto, una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti, occorrono regole chiare per dare indicazioni precise alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini, e agli stessi operatori del diritto. Oltre alla paura della firma per le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale, si eviterebbero il frequente contenzioso e i ricorsi al giudice amministrativo che assai spesso bloccano i cantieri e rallentano l'azione amministrativa.

Purtroppo, chi è chiamato ad applicare la legge è costretto a fare una ricostruzione defatigante, e questa operazione ormai abituale non è affatto compatibile con un'amministrazione pubblica efficiente, efficace e tempestiva. A tale riguardo non bisogna dimenticare, peraltro, che al fine di intercettare le risorse del Pnrr la tempestività dell'azione della pubblica amministrazione è fondamentale, perché se non si presentano i progetti entro i tempi prestabiliti non riusciremo ad intercettare i fondi del Pnrr.

Per questo motivo noi abbiamo anche una grande responsabilità generazionale. A tale riguardo occorre ricordare che gran parte delle risorse che riusciremo a intercettare non sono risorse, come si diceva una volta, a fondo perduto, ma sono risorse a debito, che noi e le future generazioni, i nostri figli, saremo costretti a restituire. Per questo ognuno di noi deve fare la sua parte per gestire con estrema efficienza dette risorse. Altrimenti resteranno sulle future generazioni le conseguenze dell'aver speso male e/o gestito male queste risorse. La mancata realizzazione delle opere che potremmo realizzare, che abbiamo la capacità e la possibilità di realizzare, graverà sulle generazioni future, sui nostri figli, che avranno l'obbligo di restituire queste risorse. Di qui l'esigenza di impiegare queste risorse nel miglior modo possibile, nella maniera più razionale possibile. Di qui la necessità di una pubblica amministrazione estremamente efficiente, che deve essere messa in grado di essere funzionante, efficiente e tempestiva, possibilmente anche mediante la guida e l'assistenza di altre istituzioni come la Corte dei conti.

Venendo ora ai temi e al ruolo della Corte dei conti, vorrei tracciare veramente una sintesi e offrire spunti di riflessione. Sul tema del convegno e il ruolo della Corte dei conti, in relazione alle autonomie territoriali e al Pnrr, il consigliere Tessaro ha fatto un bel quadro di ricostruzione di tutte le funzioni del controllo, tutte le forme di controllo della Corte. Sono rimasto colpito anche dall'intervento del collega presidente Orefice che ha richiamato l'attenzione sul fatto che la Corte c'è ed è pronta a corrispondere alle esigenze della pubblica amministrazione e a svolgere pienamente il proprio ruolo per il rilancio del Paese e dell'economia. In altre parole, la Corte è già intestataria di funzioni ed è già pronta, perché praticamente, come è stato detto da tutti i colleghi che si sono succeduti nel corso di questa due giorni, e segnatamente in questa sessione, tutte le sezioni della Corte sono al lavoro per fare ognuno la propria parte e, qualora un'amministrazione pubblica avesse bisogno di essere supportata, guidata, la Corte è pronta a corrispondere alle richieste di supporto.

Si tratta pertanto della possibilità di intercettare, attraverso una pubblica amministrazione efficiente e tempestiva, circa 209 miliardi, di cui una parte a fondo perduto e la maggior parte da restituire nei prossimi anni. Proprio per questo

motivo, queste ingenti risorse vanno intercettate e gestite bene, con la massima capacità gestionale e amministrativa. Perciò le amministrazioni pubbliche si devono attrezzare e vanno aiutate ad amministrare e gestire queste risorse. Qui entra in gioco il ruolo della Corte dei conti, che può svolgere un ruolo fondamentale per aiutare ed assistere le pubbliche amministrazioni, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale. In sede di controllo la Corte può svolgere un ruolo fondamentale sia con il controllo preventivo che con il controllo concomitante

È inutile negare che la paura della firma, di cui parlerò anche di qui a poco con riferimento alla giurisdizione, esiste e rappresenta un problema reale per la celerità e l'efficienza della pubblica amministrazione e la realizzazione delle opere pubbliche. Essa è dovuta certamente alla qualità della legislazione, ma è dovuta anche alla paura per amministratori e dirigenti della pubblica amministrazione di incorrere in ipotesi di danno erariale e di conseguenti fattispecie di responsabilità amministrativa.

Come ho già detto, oggi chi è chiamato ad applicare le regole è costretto a muoversi in un puzzle difficilissimo da ricostruire, anche per noi addetti ai lavori. Anche per noi giuristi di professione diventa assai spesso difficile trovare la fattispecie regolatrice di un caso.

La scorsa settimana è stata approvata con la legge delega n. 78/2022, l'ennesima delega per la riforma del codice degli appalti. Speriamo che nei sei mesi vengano fuori, alla luce dei criteri direttivi definiti dalla legge citata, regole chiare. Occorrono regole chiare, precise, che non comportino problemi interpretativi, che non costituiscano lacci e laccioli, perché questo agevolerebbe sicuramente il buon funzionamento della pubblica amministrazione e la ripresa dell'economia.

L'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), è in distonia con tutto, anche con la normativa europea sul Pnrr, che raccomanda ai Paesi membri di elevare la soglia di attenzione nella gestione delle risorse del Pnrr. Quindi questa è una norma che veramente andrebbe espunta dall'ordinamento, anche se, purtroppo, fa comodo tenerla lì. Secondo me, l'articolo 21 del decreto n. 76/2020 è in distonia con tutto, ma, soprattutto, non va nella direzione della sana e corretta gestione delle risorse del Pnrr. E a tale riguardo vorrei ricordare quanto ho già detto, e cioè che noi abbiamo una responsabilità generazionale per non riversare un debito nei confronti delle future generazioni, lasciandole senza soldi e senza strutture.

Oltre ad una regolazione chiara, occorre quindi una Corte dei conti che effettui tempestivamente ed efficacemente i propri controlli e che riesca anche a stare vicino e a rassicurare gli amministratori, perché la paura della firma, come dicevo prima, purtroppo esiste. Chi è chiamato a firmare determinati atti ha paura di incappare in ipotesi di danno erariale e di finire davanti alla Corte dei conti.

A tale riguardo, proprio per attenuare la paura della firma, la Corte potrebbe svolgere anche un ruolo di assistenza e di supporto per amministratori e dirigenti chiamati ad operare importanti scelte gestionali. Bene ha fatto stamattina il collega Carlo Chiappinelli a rimarcare come determinate funzioni, anche consultive, sia a livello centrale che a livello regionale per le sezioni di controllo della Corte, sono già previste dalla normativa in vigore.

Esse andrebbero però sviluppate e rese effettive. Oggi la Corte è quanto mai viva e vitale, è una istituzione moderna e necessaria, ma per interpretare al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, essa deve rinnovarsi e adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, nel senso che deve adeguare il proprio ruolo e le proprie funzioni alle mutate esigenze istituzionali, alle esigenze che il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Se vuole svolgere al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, più che censurare e sanzionare a posteriori le amministrazioni pubbliche, la Corte si deve porre nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione. Deve assisterle ed accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Da sempre la Corte dei conti è stata un presidio di legalità e di democrazia al servizio del Paese, delle istituzioni e dei cittadini. Oggi, come ho detto, la Corte è ancora una istituzione viva e vitale e quanto mai attuale, moderna e necessaria ad assicurare, nell'esercizio delle funzioni di controllo, la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti pubblici in ordine, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Oggi la Corte dei conti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente della legalità finanziaria, deve essere, e deve essere avvertita, come un presidio di democrazia, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le garanzie di una magistratura, le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini, dei contribuenti che pagano le tasse. Attraverso la Corte dei conti, e cioè attraverso una magistratura autonoma e indipendente rispetto al Governo e alle stesse amministrazioni controllate, sono i cittadini che controllano le legittimità della spesa pubblica e la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In questo senso la Corte è un presidio di democrazia ed è al servizio dello Stato-comunità. Anche noi magistrati della Corte dobbiamo avere l'intelligenza e la sensibilità di saper cogliere quello che oggi il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Oggi la Corte dei conti si deve mettere al servizio

delle amministrazioni pubbliche ed accompagnarle ed assisterle nel tenere i conti in equilibrio e in ordine, e nel garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

A conclusione di questi due giorni di confronto e di dibattito, volendo fare la sintesi di quanto è stato detto dai vari relatori che si sono succeduti, posso dire che le problematiche che ci hanno rappresentato gli amministratori locali e i rappresentanti delle varie categorie esistono sicuramente, ma io mi sento di poter dire che la Corte dei conti in questo particolare contesto sta facendo e farà il suo dovere, è – come si dice – “sul pezzo”, e vuole dare veramente un contributo fattivo al conseguimento delle risorse del Pnrr e alla corretta e sana gestione delle stesse, anche in ossequio al principio di responsabilità intergenerazionale che abbiamo verso i nostri figli e le future generazioni.

\* \* \*