



Istituto Grandi Infrastrutture

CONVEGNO IGI

*“Il rilancio dell’economia e la disciplina degli appalti,
la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione del sistema Paese”*

Roma, 21 luglio 2020

Saluto del Presidente

Luigi Giampaolino



Istituto Grandi Infrastrutture

1. Tre, sembrano essere i pilastri fondamentali dell'azione intrapresa dal Governo, posti a sostegno dello scopo ultimo della semplificazione dell'attività amministrativa: deregolamentazione, digitalizzazione e deresponsabilizzazione.

2. Il primo: la deregolamentazione.

3. Se è vero che il termine "*semplicità*" deriva dal latino *sine plica*, vale a dire "*senza piega*", non v'è dubbio che la nostra più recente storia legislativa, specie in tema di contratti pubblici, ha invece aggiunto molte pieghe ai testi normativi, ottenendo il risultato finale di una scrittura a tratti indecifrabile che non poche volte - soprattutto negli ultimi tempi -, ha fatto levare da più parti la voce di un ripensamento della disciplina dei contratti pubblici.

4. Non è un caso, infatti, che anche il Rapporto Colao si sia espresso in tali termini, suggerendo al Governo di prendere in considerazione - con riferimento al settore infrastrutturale - proprio la soluzione abrogativa del Codice dei contratti e la consecutiva riscrittura integrale della disciplina.

5. Sennonché, la stessa Commissione Colao, con senso di realismo, ha posto in rilievo anche che tali operazioni richiedono tempi lunghi di gestazione, mal



Istituto Grandi Infrastrutture

conciliabili di fatto con le condizioni di crisi che il nostro Paese sta affrontando: ragion per cui, è stato proposto in subordine di creare, nell'immediato, un canale normativo efficiente - eventualmente, anche a titolo sperimentale, che consenta il rilancio delle infrastrutture, ferma restando l'urgenza di una revisione, nel tempo, della disciplina dei contratti pubblici, che sia ispirata dai principi eurounitari.

6. Ancora una volta, non può dunque essere un caso che il nuovo decreto Semplificazioni - cui dedichiamo l'odierno Convegno - appaia proprio come il primo tassello di attuazione del Piano Colao, con un'attenzione interamente riservata alla semplificazione dell'applicazione del Codice, che si manifesta nella disciplina degli affidamenti sotto-soglia, nel riconoscimento della possibilità di agire in deroga per gli appalti sopra-soglia, o in modalità commissariale per le opere prioritarie, e nella gestione della fase esecutiva del contratto.

7. Così facendo, il legislatore ha pertanto affidato la realizzazione degli interventi volti a consentire il rilancio dell'economia ad una disciplina speciale, il futuro prossimo dei contratti pubblici ad una sorta di nuovo Codice, seppur connotato da una efficacia limitata nel tempo, che renderà applicabili le novelle disposizioni fino al 31 luglio dell'anno venturo, e che consentirà, però, al tempo



Istituto Grandi Infrastrutture

stesso, di verificare l'efficienza - in termini di semplificazione dell'attività amministrativa - di tale assetto normativo.

8. La disciplina è quella cui si è accennato: un innalzamento della soglia degli affidamenti diretti da 40 a 150 mila euro, insieme con la possibilità di ricorso alla procedura negoziata fino alla soglia comunitaria; una deroga generale a tutte le disposizioni del Codice per gli appalti sopra-soglia; una semplificazione delle regole antimafia nella fase dei controlli; l'obbligo di concludere il contratto, anche in caso di pendenza di un ricorso amministrativo, entro i termini di legge; una restrizione delle ipotesi di sospensione dei lavori alle sole gravi ragioni di ordine pubblico, di salute pubblica o di pubblico interesse; l'obbligatorietà della nomina di un collegio consultivo tecnico per ciascun appalto di lavori sopra-soglia; la costituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche; ed infine, la modifica della disciplina del modello commissariale per gli interventi infrastrutturali strategici, che dovranno essere individuati con un apposito decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri entro il prossimo 31 dicembre.



Istituto Grandi Infrastrutture

9. Ma, la vera chiave di volta – nella prospettiva dell’ultimo provvedimento legislativo d’urgenza - è quella che abbiamo individuato come secondo pilastro di questa azione di Governo: la digitalizzazione della Pubblica amministrazione.

10. All’apparenza può sembrare un’espressione abusata e - se si considera l’esperienza che secondo osservatori competenti e critici ne è stata fatta nel nostro Paese - anche nebulosa e indefinita, o, tutt’al più, legata soltanto ad un corretto utilizzo degli strumenti tecnologici.

11. Ma la sua presentazione in termini strategici - nel Piano Colao, prima, e nel decreto Semplificazioni, poi - ci fa comprendere che il rilancio dell’economia è affidato, ancora prima che al potenziamento dei singoli settori, come quello delle infrastrutture, alla trasformazione del modo di essere della Pubblica amministrazione e del rapporto che lega questa a cittadini ed imprese.

12. L’Amministrazione come struttura nella quale il pubblico interesse si organizza e trova ricetto – anche nei confronti del mercato in un settore come quello dei contratti pubblici in cui i due soggetti P.A. e Impresa o altri soggetti privati sono abituali interlocutori (e ad essi, soprattutto, ha riguardo l’ordinamento comunitario che non di rado interviene nel settore con suoi atti e sue discipline, oltre che con pronunce della Corte di Giustizia europea); L’Amministrazione pubblica, si diceva,



Istituto Grandi Infrastrutture

dove si realizza, per i soggetti, persone fisiche o giuridiche che la organizzano e per essa agiscono, la “*immedesimazione organica*”, vale a dire il rapporto dal quale derivano le conseguenze di garanzia e tutela per l’interesse pubblico: quest’Amministrazione, è pretermessa nella considerazione del testo legislativo. Si ha, invece, preponderante, se non esclusiva, attenzione allo sviluppo dell’identità digitale della P.a. affinché essa possa giungere a piena maturazione.

13. Si chiede dunque alla Pubblica amministrazione di intervenire sulla accelerazione telematica dei procedimenti, come la conferenza di servizi; sulla capacità di gestione dei dati in proprio possesso, anche in cooperazione con le altre P.a., che consenta finanche di monitorare gli investimenti pubblici; su una esclusiva comunicazione digitale con i soggetti privati, e così via, lungo un articolato che - al di là dell’elencazione dettagliata delle singole innovazioni - offre un’immagine di P.A. capace, attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla modernità, di fare bene e, soprattutto, di ritrovare la fiducia – da parte dei cittadini e delle imprese – specie a seguito di una rinnovata efficienza della sua attività.

14. E’ questo un punto fondamentale sul quale occorre richiamare l’attenzione. Esso sembra poter trascendere lo stesso contingente e settoriale

intervento in tema di contratti pubblici ed assumere la portata di un mutamento “*ordinamentale*” del nostro sistema.

15. E' da tempo (se ne rinviene traccia sin dalla relazione che accompagnava il disegno di legge governativo che nell'anno 1992 veniva presentato al Parlamento e che poi divenne la legge n. 109 del 1994, cd. Legge Merloni) che si è osservato e sostenuto che al fine di ovviare ai gravi inconvenienti e alle disfunzioni del settore, occorresse affrontare lo stesso non con riforme legislative procedurali, di singole, puntuali, norme legislative di procedura, con la sostituzione quindi del legislatore all'amministratore, al singolo funzionario: cancellando, quel che è più grave, la discrezionalità con la regola legislativa che, se garantisce l'immunità del decidente, non permette però la decisione più congrua al caso concreto e, quindi, al reale interesse pubblico da perseguire e, appunto, la sua realizzazione.

16. Ed è per questo che si invocava, sin da allora, una riforma dell'Amministrazione.

17. Vale a dire una riforma delle stazioni appaltanti nel numero e nella qualità (la vicenda della qualificazione delle stazioni appaltanti che andrebbe approfondita e ripresa); la preparazione dei funzionari; la professionalità tecnica che

si richiedeva anche al fine di riportare la progettazione nel dominio pieno dell'Amministrazione.

18. Quella riforma dell'Amministrazione che, con la rivalutazione della qualità professionale e del merito, è il vero antidoto contro le disfunzioni anche delittuose dell'attività amministrativa, come la corruzione e altri delitti.

19. Nulla di tutto questo, pur nell'eccezionalità e nella contingenza delle misure straordinarie da adottare, è presente nel provvedimento legislativo d'urgenza, neppure come traccia o memento.

20. Infine, il terzo pilastro: la deresponsabilizzazione.

21. A dirlo con questa immagine, questo pilastro, però, in verità, sembra un pilastro costruito con materiale e tecnica per far cadere l'edificio, già traballante.

22. Da tempo si lamenta a gran voce, e in più sedi, il problema del "*blocco della firma*", come - da ultimo - anche nel Piano Colao, in cui viene evidenziato che i ritardi, genericamente attribuiti alla burocrazia, dipendono da due cause collegate: la prima è - ancora una volta - l'eccessiva produzione legislativa, che ha creato una situazione di incertezza tale, nei pubblici funzionari, da rendere difficile la corretta individuazione di procedimenti e di comportamenti; la seconda, è quella che viene invece definita come la cosiddetta "*burocrazia difensiva*", vale a dire l'atteggiamento

per cui il decisore, in tale situazione, tende ad evitare rischi, a non concludere il procedimento o ad aggravarlo inutilmente.

23. Per questo motivo, un passaggio obbligato per il perseguimento del fine ultimo della semplificazione dell'attività amministrativa deve essere rappresentato dalla riforma - attuata dal decreto Semplificazioni - della responsabilità erariale dei funzionari e dei dirigenti pubblici per casi differenti dal dolo.

24. Ma, da qualche parte, è stato pure osservato che il rimedio – come per il fenomeno della corruzione ed a proposito dei provvedimenti legislativi adottati per combatterla, andrebbe più propriamente e più validamente trovato in una più qualificata provvista dei funzionari: nella loro scelta e nella loro immissione nell'ufficio a seguito di una seria, se non rigorosa selezione, sulla base di una verificata e collaudata professionalità; sul riscontro di una intima, spiccata, vocazione che è il supporto per ogni professione degna di questo nome; su di una progressione in carriera fondata sul merito.

25. E' il merito, in una parola, il valore da ripristinare nei pubblici uffici come in molti altri comparti del nostro sistema.

26. Ed invero, se la responsabilità é la fattispecie di chiusura giuridica di un sistema - vale a dire di tutela, di beni e di situazioni giuridiche protette



Istituto Grandi Infrastrutture

dall'ordinamento (e tale essa è stata sempre intesa in sede civile, penale ed amministrativa), una disciplina legislativa volta a limitarla o, in ipotesi, sostanzialmente ad escluderla, sminuisce ed indebolisce, se non annulla, i beni e le situazioni giuridiche di cui era posta a tutela e protezione.

27. Deregolamentazione, digitalizzazione e deresponsabilizzazione: queste sono dunque le tre parole-chiave poste alla base della ricostruzione della immagine, e ci si augura, della sostanza, di una Pubblica Amministrazione sulla quale si riverseranno ingenti risorse di finanza pubblica ed alla quale si attribuiranno numerose risorse umane.

28. L'auspicio è che la P.A. inizi, oggi, a riappropriarsi nuovamente della centralità del proprio ruolo; che riacquisti - ahimè con le sue imprescindibili responsabilità - quel ruolo e quella dignità, quali sono richiesti dalle importanti missioni che ad essa sono affidate.