

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Uno sguardo d'insieme

di Vincenzo Cerulli Irelli

1. Il punto di partenza del mio breve discorso prescinde dal Piano, e attiene piuttosto alla vita di questo Paese, il quale, tra i tanti tormenti che ha, ne ha uno che è la *questione amministrativa*. Questo Paese si trova a essere governato, in tutti gli aspetti della vita delle famiglie, delle imprese, della vita individuale e collettiva, da una pubblica amministrazione che generalmente non funziona in modo soddisfacente. Da tempo, almeno a partire dal programma del Governo Prodi degli anni '90, nel quale la riforma della pubblica amministrazione era situata con grandi prospettive di successo, la *questione* è al centro di ogni programma di governo. Ma al di là di leggi significative che via via sono state adottate e della riforma costituzionale del 2003, i risultati, dal punto di vista del cittadino, delle famiglie, delle imprese, sono in larga misura assenti. Si parla anche della *questione giustizia*, che certamente è molto importante, ma meno importante della *questione amministrativa* perché, per il cittadino, l'interesse è comunque quello di avere risultati concreti nella vita quotidiana, non di dover litigare per ottenere quello che gli spetta: deve poterlo ottenere semplicemente, attraverso un rapporto tendenzialmente paritario con la pubblica Amministrazione.

La questione amministrativa presenta molteplici aspetti, com'è noto (e oggetto di molteplici contributi di dottrina e di documenti pubblici, nazionali ed europei). Anzitutto, presentano aspetti problematici le modalità e i criteri per il reclutamento del personale, articolato in procedure troppo lunghe e complesse, produttive di amplissimo contenzioso. Il reclutamento ha ad oggetto, nella maggioranza dei casi, profili professionali giuridico-amministrativi piuttosto che tecnici (ingegneri, architetti, economisti, aziendalisti etc.). Ciò è causa non ultima del diffuso formalismo nell'operare concreto dell'amministrazione.

La legislazione amministrativa presenta caratteri di pervasività (si occupa anche degli aspetti più marginali del funzionamento complessivo della "macchina", irrigidendolo oltre misura), di confusione normativa (leggi illeggibili, contenenti norme spesso sconnesse, a volte sovrapposte, a carattere incrementale, norme che si aggiungono ad altre norme anziché intervenire dopo aver sistemato o abrogato le prime); ciò che rende assai difficile per i funzionari districarsi nell'opera di interpretazione con il rischio corrente di errori, e ai cittadini utenti di avere chiara la loro situazione nei rapporti con l'amministrazione.

La disciplina dei procedimenti (attraverso i quali l'azione amministrativa si svolge), pur chiara nei suoi principi generali (legge n. 241/90 e successive integrazioni), si intrica in molteplici discipline di specie che prevedono lunghi e complessi itinerari procedimentali, spesso articolati in molteplici fasi, di competenza di diverse Amministrazioni, con difficile possibilità di componimento; ciò che dà luogo all'allungamento infinito dei tempi di conclusione (pur previsti puntualmente dalle leggi!), che passano dai "mesi" previsti, agli "anni" (ai molti anni) effettivamente richiesti; giungendo il provvedimento finale quando spesso di esso non vi è più utilità o è stato superato nei suoi presupposti tecnici.

La disciplina dei contratti pubblici, che costituiscono la parte preponderante in termini quantitativi dell'azione amministrativa, anche per l'eccessiva dilatazione del cosiddetto *public procurement* (in parte dovuto allo sguarnimento degli uffici tecnici della amministrazione: si pensi alla

progettazione delle opere pubbliche in tempi anteriori effettuata principalmente dagli stessi uffici), è contenuta nel Codice dei contratti pubblici del 2016 più volte modificato, eccessivamente lungo (a fronte delle Direttive europee delle quali è pur dichiarata attuazione) e confuso, pervasivo nell'intento di normare tutte le fasi delle procedure, tutti i momenti decisionali riducendo, oltre ogni limite ragionevole, la discrezionalità delle Amministrazioni. Il Codice sembra impostato allo scopo di rallentare piuttosto che a quello di accelerare la realizzazione delle opere, la prestazione dei servizi, cui pure tutta l'azione amministrativa attraverso lo strumento contrattuale per definizione è intesa. La connessione della disciplina contrattuale a quella anticorruzione (della quale non vi è traccia nelle Direttive europee), con il conferimento all'ANAC di poteri estesi di interpretazione della disciplina e di controllo della sua attuazione, aggrava l'impostazione formalistica e l'inefficienza operativa della disciplina stessa.

2. Su tutti questi aspetti della "questione amministrativa" (ve ne sono molti altri, com'è noto) occorre avviare un processo riformatore organico, che presuppone un orientamento deciso e consapevole dei programmi di governo, cui dovrà mettersi mano (lo si spera) una volta superata l'attuale situazione di emergenza. Ma, allo stato, al di là dell'emergenza prodotta dalla pandemia, è emersa la necessità, altrettanto pressante, di intervenire con provvedimenti di applicazione immediata, su alcuni degli aspetti che la "questione amministrativa" presenta, al fine di rendere possibile, nel rispetto dei tempi prescritti dalla normativa europea (regolamento UE/2021/241 del Parlamento e Consiglio) l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (il PNRR), presentato alle autorità europee lo scorso 30 aprile e che dovrà essere completato entro il 31 dicembre 2026. L'attuazione del Piano verrà monitorata periodicamente dalla Commissione europea; e alla corretta attuazione del Piano, nei tempi e nelle modalità, è correlata l'erogazione di finanziamenti europei. Si è imposta, dunque, l'introduzione di correttivi del nostro sistema normativo, sul versante della pubblica amministrazione (a tacere qui di altri necessari interventi, ad esempio sul versante della giustizia) tali da garantire modalità e tempi di attuazione del Piano e la rispondenza alle regole europee.

Il piano rappresenta un'importante novità nel nostro panorama istituzionale, perché non si tratta di un semplice programma dell'azione di governo, come tanti avviati e spesso rimasti incompiuti, ma di un atto i cui adempimenti sono vincolanti per lo Stato italiano (ne risponde il Governo) nei confronti delle autorità europee, nel senso che il rispetto delle modalità e dei tempi ivi stabiliti è condizione per la progressiva erogazione delle risorse europee e il mancato rispetto conduce alla sospensione, alla interruzione, e finanche alla revoca dei finanziamenti. È dunque un vincolo fortissimo. In genere, quando l'Europa ci manda i suoi finanziamenti e non li spendiamo, rimangono lì in attesa di essere spesi. In questo caso, no! In questo caso abbiamo una temporalizzazione rigida!

Si pone allora, come problema centrale per l'attuazione del Piano, quello della riforma della pubblica amministrazione; con specifico riferimento a tale attuazione (al di là del più generale problema della riforma organica). Invero, il Piano, in tutte le sue missioni (che sono tante), per essere attuato, necessita sempre di adempimenti amministrativi, di procedimenti che portano all'approvazione dei progetti, al conseguimento di determinati risultati che sono di competenza di pubbliche amministrazioni; e di avviare tutta una serie di rapporti con i soggetti esterni (per esempio, per la realizzazione dei lavori finanziati dal Piano), attraverso contratti. Quindi, si pone il problema stringente di adottare tutte le misure che consentiranno di portare avanti le missioni previste dal Piano nei tempi prefissati.

3. Sono stati approvati i primi provvedimenti, necessari, che introducono modifiche significative (le prime, ancora insufficienti) al nostro sistema amministrativo, relativamente ai tre punti critici

sopra indicati: il personale, i procedimenti amministrativi, i contratti (decreto legge n. 44/2021, convertito in legge n. 76/2021, per il personale; decreto legge n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, per i procedimenti e i contratti).

La gestione del Piano è affidata a un sistema di *governance* multi-livello, affidata a una cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR) e a un tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (che ha funzioni consultive ed è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli enti locali, delle categorie produttive e sociali etc.), organi che si servono del supporto di una Segreteria tecnica e del Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF. In materia di beni culturali e paesaggistici (fortemente coinvolti nell'attuazione del Piano), inoltre, è stata istituita una Soprintendenza centrale, al fine di evitare orientamenti e valutazioni non omogenee a livello periferico.

Oltre alle novità relative alla nuova struttura di *governance*, sono previsti ulteriori fondamentali strumenti al fine di dare effettività al PNRR, sia potenziando i poteri sostitutivi del Governo in caso di inerzie o ritardi imputabili alle Amministrazioni nell'ambito dei progetti rientranti nel Piano, sia prevedendo nuove procedure di superamento dei dissensi manifestati nell'ambito dei procedimenti autorizzatori. In caso di mancato rispetto, da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del Piano (nel caso della mancata adozione di atti e di provvedimenti necessari all'avvio dei progetti o nel ritardo, inerzia o difformità nella loro esecuzione), il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della cabina di regia o del Ministro competente, assegna all'attuatore un termine per provvedere non superiore a trenta giorni; nel caso l'inerzia perduri, individua il soggetto o il commissario *ad acta* cui attribuire il potere di adottare gli atti e i provvedimenti necessari in via sostitutiva. Nel caso il soggetto attuatore inadempiente non sia un ente territoriale o locale, alla sostituzione provvede direttamente il Ministro competente e, in caso di inerzia di quest'ultimo, il Consiglio dei ministri.

Con riferimento, invece, ai casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente: se il soggetto attuatore è un ente territoriale o locale la Segreteria tecnica, qualora non sia previsto altro strumento di superamento del dissenso, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome per individuare una soluzione entro quindici giorni; decorso il termine, in mancanza di soluzioni condivise, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro per gli affari regionali, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma Costituzione.

4. Sui nuovi strumenti per il reclutamento del personale e i nuovi necessari criteri intesi all'individuazione di profili professionali adeguati sono state previste modalità speciali di assunzione temporanea (che potranno successivamente stabilizzarsi, espletate adeguate procedure selettive) di giovani dotati di titoli idonei nelle diverse professionalità richieste (dottorati, master, lauree magistrali con alti punteggi, abilitazioni, esperienze professionali etc.) da impiegare nei compiti di amministrazione straordinaria, necessari ai fini dell'attuazione del Piano. Si tende così al raggiungimento di due obiettivi: da un lato quello di definire percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari all'attuazione del Piano, dall'altro quello di semplificare, digitalizzare e velocizzare l'accesso ordinario alla pubblica amministrazione valorizzando il merito. Per le "alte specializzazioni" (dottori di ricerca, esperienze in organizzazioni internazionali etc.) è prevista una modalità speciale di reclutamento attraverso l'iscrizione in un apposito elenco a fronte

di una selezione basata sulla valutazione dei titoli e sull'esame scritto; dall'elenco le pubbliche amministrazioni potranno attingere liberamente.

In ordine alla responsabilità dei pubblici funzionari, per danni erariali, è prevista la limitazione ai casi di dolo per danni prodotti dai pubblici agenti in virtù di fatti commissivi, mentre opportunamente viene confermata la responsabilità anche nei casi di colpa grave per danni prodotti mediante fatti omissivi; con il duplice risultato di favorire l'esercizio della discrezionalità amministrativa nell'interesse pubblico e reprimere il non esercizio di scelte discrezionali e quindi l'inerzia dei pubblici uffici. Tale disciplina, prorogata al 2023, sarebbe opportuno potesse essere trasformata in disciplina a regime della responsabilità per danni cosiddetti erariali dei pubblici dirigenti, che è uno degli istituti che molto spesso frenano l'attività degli uffici.

5. In tutti i settori più importanti, l'amministrazione si svolge attraverso procedimenti estremamente complessi, articolati in fasi che continuamente si ripetono, a cui partecipano una miriade di Amministrazioni che devono essere messe d'accordo tra loro, e spesso sono portatrici di interessi contrapposti. Problema, questo, aggravato dal fatto (che di per sé sarebbe positivo) che ci troviamo in un Paese fondato sul pluralismo istituzionale e su tutte le questioni più importanti vi sono interessi statali, interessi regionali, interessi locali. Ciascuno di questi ambiti di competenza, è costituzionalmente protetto, è un ambito politico, rappresenta la collettività, non può essere quindi pretermesso. Da qui l'estrema difficoltà di introdurre misure efficaci di semplificazione, di eliminare gli aggravamenti della procedura, per far sì che siano rispettati dei tempi ragionevoli. Sul punto, bisogna tener conto che uno dei principi ormai da anni vigente nel nostro sistema, è quello della *temporalizzazione* dell'azione amministrativa; cioè, l'azione amministrativa, nelle diverse sue manifestazioni, è temporalizzata, ha un termine nel quale deve pronunciarsi. Ma questi termini, in molteplici casi, anche per l'eccessiva articolazione delle procedure, sono ampiamente superati. Nelle procedure che riguardano il settore energetico, che è uno dei settori principali che sono oggetto del PNRR, si danno casi nei quali il termine di 180 giorni, si prolunga sino a cinque o sei anni!

Sui procedimenti, con il decreto n. 77, si è inserita una serie di misure, assai interessanti, di semplificazione: ridurre i tempi dei procedimenti, rendere vincolante la scadenza del termine (nel senso che una volta scaduto il termine poi succedono delle conseguenze sanzionatorie), prevedere l'esercizio di poteri sostitutivi. Si tratta di superare una serie di "colli di bottiglia" (come è scritto nel testo del Piano) sui quali l'azione amministrativa si arresta, o riesce con difficoltà a superarli. Come ad esempio, il procedimento di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) al quale sono soggetti gran parte degli interventi incidenti sul territorio e sull'ambiente (salvi quelli di piccola entità) che si presenta assai complesso sul piano tecnico, ma anche sul piano "politico", coinvolgendo molteplici interessi. E così, ancora, i procedimenti di autorizzazione e nulla osta di competenza del Ministero della cultura, che a loro volta coinvolgono complesse valutazioni di carattere tecnico, spesso opinabili, che si pongono in molteplici casi in contrapposizione alla realizzazione di opere valutate positivamente in sede di programmazione (e adesso, dal Piano!).

Le misure di semplificazione introdotte ai fini dell'attuazione del Piano, riducono in vario modo l'impatto di questi "colli di bottiglia", ponendo, tuttavia, qualche rischio in ordine alla tutela di interessi assai rilevanti e di valore costituzionale (il paesaggio, la salute, l'ambiente etc.). Il nostro territorio, invero, si può considerare un territorio particolarmente a rischio, molto limitato in termini quantitativi rispetto alla popolazione, soggetto a forti impatti sul piano idrologico e, d'altra parte, di grande interesse paesaggistico, naturalistico, in molti punti vincolato come bene di interesse culturale. Quindi, lo scontro tra interessi è vivacissimo: la realizzazione rapida del progetto, e segnatamente dei progetti previsti dal PNRR per i quali dobbiamo rispettare i vincoli europei, da

una parte, e la tutela di questi interessi contrapposti dall'altra parte. Si tratta di una ponderazione comparativa, molto delicata, che al di là delle prescrizioni normative, è affidata alla responsabilità delle pubbliche amministrazioni al fine di trovare composizioni efficaci. Una parte importante dei progetti previsti dal PNRR riguarda, ad esempio, la produzione di energia da fonti rinnovabili, che nelle sue diverse articolazioni, dal fotovoltaico all'eolico, prevede interventi molto spesso distruttivi nell'assetto del paesaggio. Difficile, spesso, contemperare esigenze così confliggenti.

Quel che si vuole con la semplificazione procedimentale, non è di semplificare interessi di rilievo costituzionale quale quello del paesaggio, ma disciplinare i relativi procedimenti in modo tale da consentire di giungere in tempi rapidi, e soprattutto certi, a delle soluzioni, che possono essere, e in molti casi devono essere, di carattere negativo (rigetto della domanda perché il progetto impatta in maniera non giustificata sull'ambiente); superando la prassi dei rinvii, delle continue richieste di integrazione a fini dilatori, e così via. Da qui l'opportunità della previsione dei poteri sostitutivi in capo al Governo. Insomma combattere l'inerzia, affermare la cultura del fare piuttosto che quella del non fare.

6. La riforma della disciplina dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive integrazioni) è da tempo nell'agenda del Governo e all'attenzione della dottrina, ed è stata incisivamente modificata ai fini dell'attuazione del Piano, con norme che, almeno in parte, ne hanno reso più agibile l'applicazione, in attesa di una possibile riforma organica della materia (circa la quale si prospettano diverse soluzioni, a partire da quella più drastica di azzerare la disciplina nazionale applicando direttamente le direttive europee).

Sono previsti strumenti acceleratori, come l'attribuzione in capo alla figura apicale dell'ente del potere sostitutivo in caso di inerzia nella stipulazione del contratto, nella consegna dei lavori etc.; la possibilità, per la stazione appaltante, di prevedere nel bando o nell'avviso di gara un premio di accelerazione per ciascun giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori; un incremento delle penali per il ritardato adempimento e così via. È stata introdotta una nuova procedura speciale per alcuni specifici interventi del PNRR che rilevano per la particolare complessità o per il rilevante impatto, per i quali, al fine di semplificare e velocizzare la procedura, è previsto che tutti i pareri e le autorizzazioni richiesti (la VIA e il nulla osta, ad esempio) siano acquisiti sullo stesso livello progettuale, ossia il progetto di fattibilità tecnico-economica, il cui contenuto essenziale viene definito dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Per tutte le procedure di affidamento dei contratti pubblici (non solo quelle relative alle opere previste dal Piano) è prevista l'applicazione di un regime semplificatorio che consente la possibilità di affidamento diretto, secondo lo schema privatistico, dei contratti di importo inferiore, e di affidamento mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (la tradizionale "trattativa privata") dei contratti di importo superiore, secondo diverse modalità; che prevede termini brevi entro i quali concludere l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente (due mesi per gli affidamenti diretti e quattro mesi per la procedura negoziata senza bando); che la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità dell'agente per danno erariale; e così via (la disciplina è assai complessa).

La nuova disciplina incide anche sul regime delle controversie in materia di contratti pubblici (dove fortissimo è il contenzioso ed è spesso causa di ripetuti rallentamenti). Si prevede che – in determinati casi – in sede di pronuncia cautelare del giudice amministrativo (la richiesta sospensione dell'aggiudicazione), quest'ultimo debba tener conto del preminente interesse alla sollecita realizzazione dell'opera e dell'interesse dell'ente alla prosecuzione delle opere. È previsto altresì che

in determinati casi l'annullamento dell'aggiudicazione non comporti la caducazione del contratto *medio tempore* stipulato, e che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avvenga soltanto per equivalente (comma 3). Cioè, il rapporto contrattuale resta fermo, e può proseguire la realizzazione dell'opera o l'espletamento del servizio.

Norme particolari, ancora una volta d'intento "liberalizzante" sono previste in materie di subappalto, eliminando eccessive restrizioni della vigente disciplina: anche in conformità alle direttive europee, che vedono nel subappalto un istituto dal fine marcatamente proconcorrenziale, coinvolgendo una pluralità di imprese nella realizzazione delle opere più complesse.

I pochi elementi indicati intorno al quesito «dove ci porta il Piano?» sul versante amministrativo, credo siano sufficienti a rappresentare la complessità degli interventi legislativi (cui si spera seguano adeguati comportamenti amministrativi) resi necessari dalla complessità dell'operazione che siamo per intraprendere. Un'operazione che (una volta conclusa, come speriamo) produrrà conseguenze a regime sul nostro sistema di governo, non solo dal punto di vista istituzionale (sulla riforma organica della pubblica amministrazione) ma anche dal punto di vista finanziario (le risorse economiche finiranno e molteplici opere resteranno e dovranno essere mantenute, e molte attività dovranno proseguire a carico delle finanze ordinarie).