

**Interventi di semplificazione
e modernizzazione del sistema amministrativo
per il rilancio dell'economia**

Task Force Assonime per la semplificazione

17 giugno 2020

Questo documento è stato elaborato dalla Task Force per la semplificazione istituita dal Comitato di Presidenza di Assonime il 19 maggio 2020.

La Task Force, coordinata da Franco Bassanini, è composta da: Luigi Abete; Ginevra Bruzzone; Marcello Clarich; Matteo Del Fante; Pietro Guindani; Luciano Panzani; Pietro Salini; Luisa Torchia.

Alla stesura del documento hanno contribuito Raffaella Marzulli e Sara Capozzi di Assonime.

Indice

Executive Summary

Introduzione	p. 8
1. Una P.A. orientata al risultato per i cittadini e l'economia	p.11
1.1. La pubblica amministrazione al centro del processo di modernizzazione	p.11
1.2. Contro l' "amministrazione difensiva": rivedere la responsabilità erariale e il reato di abuso d'ufficio	p.12
1.3. Dai controlli ex ante ai controlli ex post	p.17
1.4. La P.A. del "fare": disincentivare le omissioni, incentivare i risultati	p.19
1.5. Ricostruire la capacità tecnica della pubblica amministrazione	p.21
1.6. L'interoperabilità delle banche dati pubbliche	p.23
1.7. La trasformazione digitale della P.A. e dell'azione amministrativa	p.24
2. Infrastrutture e contratti pubblici; rimuovere i fattori di blocco	p.26
2.1. Le misure di sblocco dei cantieri	p.26
2.2. Il ruolo del CIPE: da "collo di bottiglia" a promotore degli investimenti strategici	p.27
2.3. Contratti pubblici: la rimozione del gold plating	p.30
2.4. Rafforzare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti	p.33
2.5. Il ruolo dell'Anac: combattere la corruzione, garantire la trasparenza, non interferire nelle scelte gestionali delle Amministrazioni	p.34
2.6. La gestione del contenzioso	p.35
3. Le misure di semplificazione per la ripresa dell'economia	p.39
3.1. Superare le situazioni di stallo nelle conferenze di servizi	p.39
3.2. Silenzio assenso e tutela di interessi qualificati	p.41
3.3. Semplicità e tempestività delle misure di sostegno	p.43
3.4. Connettività	p.45
3.5. Energia e ambiente	p.50
3.6. Sostegno al settore della cultura	p.52
3.7. Edilizia per la riqualificazione urbana	p.53

Executive Summary

Per superare la più grave crisi economica del dopoguerra causata dall'emergenza Covid-19 occorre adottare con decisione e tempestività misure adeguate per sbloccare l'Italia e far ripartire l'economia e gli investimenti. Sono indispensabili scelte coraggiose e una forte capacità di governo e di innovazione.

Questo Rapporto, predisposto da una Task Force di esperti e imprenditori istituita dal Comitato di Presidenza di Assonime, contiene una serie di proposte che riguardano tre diversi ambiti:

- la capacità della pubblica amministrazione di agire in modo orientato al risultato;
- le infrastrutture e i contratti pubblici;
- la semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle decisioni di investimento.

Le 20 proposte del Rapporto possono essere adottate in tempi rapidi. Molte sono immediatamente applicative; le altre, avendo natura organizzativa, richiedono un impegno di più lunga lena.

1. Una P.A. orientata al risultato per i cittadini e l'economia

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione al servizio della società è al centro della sfida di modernizzazione del Paese. Occorre restituire alla pubblica amministrazione la capacità di decidere, nel rispetto delle regole, esercitando la propria discrezionalità amministrativa.

Tra le criticità dell'attuale sistema vi è il timore degli amministratori pubblici di incorrere in azioni di responsabilità erariale e in azioni penali per abuso di ufficio, anche quando la loro azione è correttamente ispirata al perseguimento dell'interesse pubblico. A questo fine il Rapporto propone di:

- limitare la **responsabilità erariale** davanti alla Corte dei conti alla sola ipotesi del dolo, eliminandone l'applicabilità ai casi di colpa grave;
- sopprimere la fattispecie generale del **reato di abuso di ufficio** prevista dall'art. 323, comma 1, del Codice penale, integrando la disciplina con nuove ipotesi di reato più puntualmente definite. In alternativa, la formulazione potrebbe essere

rivista in modo da limitare il reato a chiare violazioni di norme precettive da parte degli amministratori.

Il Rapporto suggerisce inoltre di riorientare i controlli esterni sull'azione delle amministrazioni **dai controlli ex ante** (in cui necessariamente prevale l'attenzione agli aspetti formali) **a quelli ex post**, in cui è possibile verificare il risultato e l'impatto dell'azione amministrativa. A questo fine il Rapporto propone di limitare i controlli preventivi della Corte dei conti sugli atti di gestione e di rimuovere i controlli ex ante in cui l'Anac si sostituisce all'amministrazione aggiudicatrice nell'esercizio della discrezionalità amministrativa. I controlli ex post sul risultato dell'azione amministrativa vanno invece rafforzati, anche mediante il ricorso a tecnologie blockchain.

Per **disincentivare l'inerzia delle amministrazioni e incentivare il "fare"**, non servono nuove norme ma uno specifico impegno dei dirigenti degli uffici e dei vertici politici delle amministrazioni per dare attuazione alle disposizioni già presenti nell'ordinamento, in particolare tenendo conto dei risultati dell'azione amministrativa ai fini dell'attribuzione o del rinnovo degli incarichi dirigenziali e della determinazione delle retribuzioni o dei premi di risultato.

Per **ricostruire la capacità amministrativa nello Stato e sul territorio** occorre colmare la vistosa carenza di dirigenti e funzionari dotati di competenze manageriali, tecniche e informatiche, dovuta a decenni di blocco del *turn-over*. L'ampio programma di reclutamento oggi previsto per la P.A. deve essere rigorosamente guidato da scelte selettive, dando la priorità a personale specializzato con competenze tecniche e, in secondo luogo, manageriali e informatiche. Nelle more del processo di reclutamento il Rapporto suggerisce il ricorso a task force multidisciplinari di tecnici per supportare le amministrazioni nella gestione delle procedure complesse.

Urgente è anche assicurare **la piena interoperabilità delle banche dati pubbliche**, con l'obiettivo della de-certificazione. Non servono interventi normativi, ma occorre un'azione organizzativa incisiva, eventualmente tramite un Commissario dotato dei necessari poteri.

2. Infrastrutture e contratti pubblici: rimuovere i fattori di blocco

Appare urgente **cantierare immediatamente una serie di opere**, superando i fattori di blocco. A questo fine, per le opere considerate prioritarie si può ricorrere allo strumento del **Commissario straordinario**, che assicura snellezza e rapidità dei processi autorizzatori e decisionali. Per le opere di minori dimensioni, si può utilizzare il modello per cui **ai Comuni** sono assegnate **risorse dedicate**, da utilizzare entro un

tempo stretto a pena di perdere la disponibilità dei fondi. Ai Comuni andrebbe chiesto di rendere nota la lista delle opere che verranno realizzate, a fini di trasparenza e accountability nei confronti della collettività.

Il **funzionamento del CIPE** può essere migliorato con varie misure, in particolare aumentando il numero delle riunioni, prevedendo sanzioni per il mancato rispetto dei termini per la formalizzazione delle delibere e semplificando le procedure successive alla delibera del Comitato.

Per il **Codice dei contratti pubblici** il Rapporto chiede semplificazioni volte a rimuovere fenomeni di gold-plating, ad esempio consentendo la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara per i lavori fino alla soglia comunitaria di 5 milioni di euro, rimuovendo i limiti al subappalto non previsti dalla normativa europea e alleggerendo i vincoli al partenariato pubblico-privato in linea con la direttiva europea sulle concessioni. Le semplificazioni potrebbero essere introdotte in via temporanea sino alla fine del 2021 o del 2022, allineando il termine delle disposizioni temporanee del decreto Sblocca Cantieri, per poi procedere sulla base dell'esperienza alla loro codificazione.

Assicurare la competenza tecnica delle stazioni appaltanti è fondamentale per il buon funzionamento del settore dei contratti pubblici, ma il sistema di qualificazione previsto dall'articolo 38 appare troppo complesso e andrebbe semplificato per facilitare l'attuazione.

Anche il **ruolo dell'Anac** va ripensato. Il Rapporto propone di eliminare del tutto i poteri di regolazione di Anac nel settore dei contratti pubblici e le connesse funzioni di controllo *ex-ante* (vigilanza collaborativa) che finiscono per spostare sull'Anac il compito di scelte per le quali non ha né le competenze tecniche, né quelle manageriali. Andrebbero invece potenziati sia la funzione di Anac di supporto al sistema, tramite la raccolta di dati e informazioni e la diffusione delle *best practice*, sia i compiti di vigilanza *ex-post*.

Alcune delle proposte del Rapporto possono contribuire a **gestire meglio il contenzioso nel settore dei contratti pubblici**. In particolare, eliminando la responsabilità erariale per colpa grave si ridurrebbero i casi, oggi frequenti, in cui l'amministrazione blocca l'aggiudicazione, anche quando il giudice non ha accordato la sospensiva, per aspettare l'esito finale del giudizio di merito. In un quadro di responsabilità meglio circoscritto, aumenterà anche la disponibilità delle stazioni appaltanti a utilizzare gli strumenti ADR nella fase di esecuzione del contratto, evitando così i tempi lunghi della giustizia civile.

3. Le misure di semplificazione per la ripartenza

Il Rapporto propone una serie di misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle decisioni di investimento. Alcune proposte hanno impatto su **tutte le attività d'impresa**, altre riguardano **alcuni settori chiave** per l'economia.

Per le **Conferenze di servizi**, si propone che, laddove l'amministrazione dissenziente non ottenga entro un termine certo e breve una decisione da parte dell'organo politico di ultima istanza (Consiglio dei ministri, Giunta regionale), venga automaticamente confermata la determinazione assunta dalla Conferenza di servizi sulla base delle posizioni prevalenti.

Il Rapporto suggerisce inoltre di estendere l'**applicazione del silenzio-assenso**, anche laddove sono previsti nulla osta e atti di assenso relativi a interessi qualificati quali l'autorizzazione paesaggistica e la tutela dei beni culturali, nelle ipotesi in cui è chiaro *ex-ante* che l'attività/opera oggetto di autorizzazione non ha un impatto significativo rispetto all'interesse protetto.

Per i tempi dell'**annullamento d'ufficio di provvedimenti illegittimi**, anche adottati in forma di silenzio assenso, è auspicata una riduzione dagli attuali diciotto mesi a sei/nove mesi.

Per il **settore delle comunicazioni elettroniche** sono suggerite alcune semplificazioni delle procedure per le opere di urbanizzazione e si auspica un chiarimento normativo per evitare che le ordinanze dei Comuni sulla localizzazione degli impianti vadano oltre il compito previsto dal Testo unico degli enti locali e finiscano per pregiudicare la realizzazione di una rete 5G integrata a livello nazionale.

Per il **settore della cultura**, il Rapporto indica la possibilità di una misura di sostegno, nel contesto dell'emergenza Covid-19, consistente nella proroga temporanea delle concessioni per le imprese che gestiscono musei e complessi monumentali, in modo da compensare con la stabilizzazione del rapporto le prospettive di perdita nel prossimo biennio.

Per i **settori dell'energia, dell'ambiente e dell'edilizia per la riqualificazione urbana** sono proposte misure di semplificazione amministrativa accomunate dall'alleggerimento delle procedure per le opere con modesto impatto ambientale, paesaggistico e urbanistico.

Introduzione

Per superare la più grave crisi economica del dopoguerra, causata dall'emergenza Covid-19, occorre adottare, con decisione e tempestività, tutte le misure necessarie per sbloccare l'Italia e favorire la ripresa dell'economia e degli investimenti.

Nelle fasi iniziali di diffusione del virus, le istituzioni hanno utilizzato gli strumenti dell'amministrazione di emergenza: commissari straordinari, procedure derogatorie di acquisizione di beni e di reclutamento di personale, spostamento dei termini procedurali e sussidi automatici a sportello. Questa scelta era inevitabile perché il sistema amministrativo ordinario, salvo poche eccezioni, non era in grado di dare le risposte immediate necessarie a far fronte alla crisi.

Per riportare stabilmente l'Italia su un percorso di sviluppo, tuttavia, gli strumenti emergenziali non sono sufficienti: bisogna modernizzare il sistema ordinario. A questo fine, occorrono in particolare robusti interventi di semplificazione e misure per orientare la pubblica amministrazione al risultato, rendendone più efficace e rapida l'azione.

Queste esigenze esistono da tempo ma assumono una speciale urgenza a causa della crisi economica. Ritardi e incertezze rischiano oggi di determinare il collasso di interi settori produttivi e una perdita strutturale di competitività del Paese, con pesanti conseguenze sociali. Davanti a una crisi di sistema come quella che stiamo vivendo, sono indispensabili scelte coraggiose e una forte capacità di innovazione e di governo. Le tradizionali ed insidiose resistenze alla semplificazione e le posizioni di rendita ad esse connesse devono essere superate, consentendo di introdurre finalmente i rimedi strutturali di cui il Paese ha bisogno.

Per raggiungere il risultato, inoltre, si deve realizzare un profondo cambiamento di prospettiva: bisogna ricostruire la fiducia reciproca tra Stato e cittadino e abbandonare la cultura del sospetto, che senza riuscire davvero a disarmare i disonesti, finisce per paralizzare il Paese e penalizzare milioni di individui onesti e laboriosi.

Con questo Rapporto, Assonime offre il proprio contributo al dibattito in corso sulle riforme per modernizzare il Paese, per quanto concerne la semplificazione normativa e burocratica e l'efficacia dell'azione amministrativa. Il contributo riguarda sia il metodo che il merito delle scelte da compiere. Lo scarto, da più parti segnalato, tra annunci ed effettività dei risultati conseguiti e dei benefici in concreto assicurati a famiglie e

imprese pone infatti acutamente i temi di fondo della qualità della nostra regolazione e della efficacia del nostro sistema di amministrazioni pubbliche.

Quanto al metodo: per semplificare non servono annunci mirabolanti o proclami di semplificazione che poi rimangono senza seguito e non incidono in alcun modo sui carichi amministrativi non giustificati o troppo onerosi. Occorre invece affrontare puntualmente i numerosi nodi che avvilluppano i procedimenti amministrativi e le attività delle pubbliche amministrazioni, individuare soluzioni incisive in grado di scioglierli e poi attuarle con determinazione e rigore. Gli interventi vanno dunque adottati avendone già verificato la fattibilità, e avendo individuato i meccanismi attuativi, le risorse e le misure organizzative necessarie per conseguire i risultati.

Per attuare riforme amministrative efficaci non bastano infatti le modifiche legislative, pur necessarie, ma occorre mettere in campo risorse umane e finanziarie adeguate, superando il modello seguito da molti anni delle riforme a invarianza finanziaria o “a costo zero”. Questo modello è il prodotto di una programmazione delle risorse incapace di andare oltre il breve termine (e impossibilitata a farlo); ma è anche il prodotto dell’incapacità di attuare una rigorosa *spending review*, e di valutare l’effettivo impatto delle misure in termini di contabilità economica (valutazione peraltro impedita o almeno scoraggiata da norme europee e nazionali che sarebbe ora di abbandonare).

Nel merito, le proposte contenute nel Rapporto riguardano tre ambiti:

- a. la capacità della pubblica amministrazione di agire in modo orientato al risultato;
- b. le infrastrutture e i contratti pubblici;
- c. la semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle decisioni di investimento.

Poche tra queste proposte sono nuove, molte sono sul tavolo da tempo. Il nostro scopo non è quello di stupire con nuove invenzioni, ma di indicare le scelte essenziali e le condizioni di fattibilità, senza delle quali l’obiettivo anzidetto verrebbe inevitabilmente fallito. La maggior parte delle proposte sono immediatamente applicative e possono essere adottate in tempi rapidi. Alcune misure invece, avendo natura organizzativa, richiedono un impegno di più lunga lena.

Il tempo presente è caratterizzato dalla concomitanza di alcuni fattori peculiari: il senso diffuso di emergenza; la maturità (nella difficoltà estrema) dimostrata ad oggi dal nostro sistema; l’allentamento dei vincoli europei e il sostegno concreto all’Italia delle istituzioni europee, che taglia il fiato al populismo becero; la conseguente disponibilità

di risorse nel breve-medio termine (non si parla più di tagli e di finanziarie più o meno dure, ma di come impiegare le risorse disponibili), che vanno utilizzate in modo da promuovere una strutturale riconversione del nostro sistema economico-sociale verso obiettivi più adeguati di crescita sostenibile, di innovazione e competitività, di coesione sociale.

Se vogliamo rendere l'Italia un contesto più favorevole all'attività economica e avviare finalmente un percorso di vigoroso sviluppo, in grado di sfruttare le opportunità della trasformazione digitale e di perseguire gli obiettivi di sostenibilità, quella che abbiamo di fronte è un'occasione unica e potenzialmente molto positiva per il Paese. Un'occasione da cogliere.

1. Una P.A. orientata al risultato per i cittadini e l'economia

1.1 La pubblica amministrazione al centro del processo di modernizzazione

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione al servizio della società è al centro della sfida di modernizzazione del Paese.

La semplificazione del sistema amministrativo deve riguardare sia gli aspetti normativi, sia quelli organizzativi: non basta cambiare le leggi, è necessario che le attività dei privati siano effettivamente alleggerite di costi e carichi burocratici non necessari e che i servizi e gli interventi delle pubbliche amministrazioni diventino effettivamente più celeri e di miglior qualità. Con le stesse norme, amministrazioni diverse mostrano performance molto diverse.

Le amministrazioni non decidono (o impiegano troppo tempo per decidere) perché sono ingabbiate in norme troppo vincolanti (talvolta anche autoimposte da fonti interne alle amministrazioni), perché hanno troppi controlli *ex ante* e/o perché hanno timore delle responsabilità, in un sistema nel quale si può essere oggetto di azioni di responsabilità anche quando le regole sono state rispettate e l'attività è stata finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico.

Inoltre, e non da ultimo, la ragione è che molte amministrazioni mancano di personale dotato delle necessarie competenze specialistiche o manageriali e di adeguate infrastrutture tecnologiche di supporto.

L'idea che una dettagliata procedimentalizzazione dei rapporti sia sufficiente ad assicurare buoni risultati, o almeno buone condotte, si è dimostrata errata. Disciplinare ogni singolo passaggio dell'attività amministrativa spesso finisce per ostacolare l'efficiente utilizzo delle risorse umane e materiali a disposizione. L'approccio non è efficace nemmeno sul fronte della tutela della legalità: l'eccesso di normazione non evita l'aggiramento delle regole; al contrario, a volte contribuisce esso stesso a creare illecite opportunità di profitto. Si crea poi un circolo vizioso: più norme ci sono, più è necessario interpretarle; e, per essere sicuri di seguire la giusta interpretazione e di non sbagliare, i cittadini, le imprese e le amministrazioni finiscono per chiedere regole sempre più minute, che ingabbiano ancor più le loro attività e intralciano qualsiasi innovazione.

Per orientare più decisamente l'azione amministrativa ai risultati per la società (cittadini, famiglie, imprese), occorre cambiare radicalmente impostazione, consentendo alla pubblica amministrazione di esercitare, nel rispetto delle regole, la discrezionalità amministrativa necessaria alla realizzazione dei suoi compiti e al raggiungimento degli obiettivi correttamente individuati. La discrezionalità va ampliata, non ridotta, anche se ciò può non piacere ai funzionari meno disponibili ad assumersi il rischio delle scelte gestionali.

Ciò richiede in primo luogo di modernizzare il sistema dei controlli, che va semplificato e orientato alla valutazione del risultato, non solo alla garanzia della legittimità formale di atti e comportamenti.

1.2 Contro l'“amministrazione difensiva”: rivedere la responsabilità erariale e il reato di abuso d'ufficio

Tra le criticità dell'attuale sistema vi è il timore degli amministratori e dei funzionari pubblici – soprattutto quando le scelte gestionali comportano un certo grado di rischio – di incorrere in azioni di responsabilità per danno erariale e in azioni penali per abuso di ufficio, anche quando la loro azione è correttamente ispirata al rispetto delle regole e al perseguimento degli interessi pubblici. In entrambi i casi, l'incertezza e l'indeterminazione sulla individuazione del danno o del reato agisce come un forte disincentivo alle scelte gestionali. Il problema si ripercuote non solo sulle scelte gestionali di dirigenti o funzionari pubblici, ma anche sulle scelte gestionali di amministratori di società pubbliche, di concessionari di pubblici servizi e perfino sulle decisioni dei titolari di organi politici.

Lo stigma dell'azione penale o l'avvio di azioni per il risarcimento di danni erariali di entità molto superiore alla capacità reddituale e patrimoniale del soggetto operano oggi non tanto come deterrente di condotte scorrette, quanto come fattore di paralisi. Si crea così il fenomeno del timore della firma, della “burocrazia difensiva” che non decide perché decidere è troppo rischioso e pericoloso. Questo effetto di freno è particolarmente evidente quando le decisioni coinvolgono realtà economiche importanti: si pensi, solo per fare un esempio, alla scelta se procedere o meno alla realizzazione di un'opera infrastrutturale in presenza di contenzioso amministrativo.

La soluzione non può consistere nel demandare le scelte gestionali delle pubbliche amministrazioni (o addirittura le decisioni degli organi politici) ai controllori, richiedendo ad esempio il parere preventivo dell'Anac o dei magistrati contabili, competenti a

valutare la legittimità, ma non il merito delle scelte amministrative. Si deve invece (e lo si può fare senza pregiudizio per le garanzie di legalità e correttezza dell'azione amministrativa) delimitare meglio le ipotesi di responsabilità davanti alla Corte dei conti e il reato di abuso di ufficio in modo da eliminare margini di rischio ingiustificati nella valutazione delle responsabilità degli amministratori pubblici.

Responsabilità per danno erariale

Per quanto riguarda le ipotesi di danno erariale, va ricordato che la pubblica amministrazione può agire direttamente per il risarcimento del danno ad essa causato da un suo esponente, ma di regola si limita a inviare una denuncia alla Corte di conti. In Italia, a differenza di molti altri ordinamenti, è previsto infatti l'intervento della Corte dei conti come canale principale a tutela dell'erario. In questo sistema le procure della Corte dei conti agiscono in funzione di 'pubblico ministero' a difesa delle risorse pubbliche, avviando azioni di responsabilità sulle quali successivamente la Corte decide in sede giurisdizionale.

Dal 1997 il presupposto dell'azione di responsabilità per danno erariale davanti alla Corte dei conti è limitato alle ipotesi di dolo o colpa grave (escludendo la colpa lieve). Tuttavia, le azioni di responsabilità per "colpa grave" spesso si basano su una nozione estensiva della stessa, in particolare in presenza di un presunto danno economico ingente. Il problema è balzato all'attenzione in vicende eclatanti come quella della gestione dei derivati sul debito pubblico italiano. In quel caso, la procura della Corte dei conti ha avviato un'azione risarcitoria miliardaria per scelte economiche assunte in condizioni di incertezza, ma certamente non imputabili a scorretti comportamenti dei funzionari coinvolti e, peraltro, operate in attuazione di indirizzi politici espressamente enunciati dai ministri via via in carica. Il procedimento si è poi concluso con un'assoluzione, ma il suo effetto di scoraggiamento delle decisioni da parte dei funzionari è stato diffuso e manifesto.

Per gli amministratori pubblici (come per i titolari di organi politici, nazionali e locali) conta infatti non solo l'esito finale (che spesso arriva dopo anni), ma anche il fatto che un procedimento nei loro confronti venga semplicemente avviato e poi resti a lungo pendente con i connessi rischi patrimoniali, le conseguenze in termini di rallentamento di carriera, il carico di spese legali anche rilevanti e gli effetti reputazionali negativi.

L'obiettivo delle azioni di responsabilità per danno erariale è chiaramente quello di colpire la patologia. Sarebbe paradossale se la discrezionalità che deve caratterizzare il modus operandi di imprese e pubbliche amministrazioni diventasse viceversa

l'oggetto di valutazioni nel merito di organi giurisdizionali incompetenti in materia, con conseguente imprevedibilità delle iniziative delle procure e, talora, delle stesse decisioni dei giudici contabili. Purtroppo, in non pochi casi in casi di presunta responsabilità per colpa grave questo è accaduto. Occorre quindi trovare il modo di perseguire l'obiettivo (garantire la legalità, colpire i comportamenti patologici) in modo più mirato, senza bloccare ingiustificatamente i processi decisionali delle amministrazioni che, come ogni scelta gestionale, comportano rischi di errore, anche quando la scelta è stata compiuta in buona fede.

Nel nostro ordinamento si è già proceduto in tal senso, ad esempio, allorché si è esclusa la responsabilità per colpa grave dell'amministrazione finanziaria quando effettua transazioni delle controversie di natura fiscale (il solo fatto che sia stato necessario prevederlo con norma primaria è peraltro indicativo dell'effetto paralizzante dell'attuale sistema). Anche nel decreto Cura Italia - per i contratti e gli atti negoziali relativi all'acquisto dei prodotti necessari per far fronte all'emergenza, posti in essere dal Commissario straordinario e dai soggetti attuatori - la responsabilità è stata limitata ai soli casi in cui sia accertato il dolo del funzionario o dell'agente¹.

Coerentemente con questa impostazione, la nostra proposta consiste nel limitare la responsabilità erariale del funzionario o dell'agente davanti alla Corte dei conti alla sola ipotesi del dolo, espungendo dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 20/1994 il riferimento alla colpa grave. Resterebbe fermo peraltro il dovere dell'amministrazione danneggiata di valutare se sussista un danno provocato da colpa grave e se del caso avviare un'azione civile risarcitoria nei confronti del funzionario ritenuto responsabile.

In subordine, questa stessa proposta potrebbe essere adottata in via sperimentale, limitandone l'applicazione ai prossimi quattro/cinque anni, in modo da sostenere l'attività amministrativa necessaria per fare fronte all'emergenza e accompagnare la ripresa sociale, economica e produttiva, valutando poi, sulla base dell'esperienza, se rendere definitiva e permanente la nuova disciplina o tornare al passato.

¹ Art. 122, comma 8, del decreto legge n. 23/2020, come modificato dalla legge di conversione; cfr. sullo stesso tema anche l'articolo 5-*quater* sulla semplificazione dell'acquisto dei dispositivi medici.

Proposta 1 - in tema di responsabilità erariale

L'articolo 1, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 è sostituito dal seguente:

“La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”.

Reato di abuso d'ufficio

Per quanto concerne il reato di abuso d'ufficio, l'articolo 323 del codice penale attualmente prevede che, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.

Accanto a questa previsione, il sistema prevede una serie di reati specifici per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, oltre a un vasto insieme di responsabilità e di sanzioni di natura amministrativa.

La formulazione dell'articolo 323 ha portato negli anni all'avvio di azioni penali – e addirittura di adozione di misure cautelari personali o di misure interdittive - nei confronti di amministratori pubblici colpevoli solo di avere esercitato la discrezionalità amministrativa compiendo scelte non condivise, nel merito dalle procure, come per esempio in molti casi di contestazioni della violazione del principio di non discriminazione, che facilmente può essere sollevata nelle controversie circa l'esercizio dell'azione amministrativa. Anche se perlopiù in queste ipotesi non si è giunti a un giudizio finale di condanna, è chiaro come il mero rischio di essere oggetto di queste iniziative pesi negativamente sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, in primis in ragione del discredito sociale causato dalla diffusione della notizia di un'indagine penale a carico dell'indagato.

A fronte di concetti dai confini assai incerti e sfuggenti quali quello dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, appaiono più appropriati gli strumenti del diritto amministrativo, che consentono di contrastare l'eccesso di potere come vizio di legittimità.

Per questo motivo, e fermo restando il sistema delle sanzioni amministrative, per le sanzioni penali applicabili agli amministratori pubblici sarebbe essenziale ripristinare la tassatività delle fattispecie rilevanti.

Vi sono due possibili strade per raggiungere lo scopo.

La prima è quella di sopprimere puramente e semplicemente la fattispecie generale (dunque il reato di abuso di ufficio), integrando se del caso le fattispecie specifiche di delitti contro la P.A. già previste dall'ordinamento vigente con altre ritenute rilevanti, ed eventualmente prevedendo per alcuni di questi reati pene più severe di quelle oggi previste per l'abuso d'ufficio². Come per la responsabilità erariale per colpa grave, l'innovazione potrebbe essere introdotta in via sperimentale, per alcuni anni, valutandone poi i risultati e decidendo sulla base dell'esperienza se renderla permanente e definitiva.

Un'ipotesi alternativa, che comporterebbe comunque un netto miglioramento rispetto alla situazione attuale, è quella di un intervento mirato sul testo dell'articolo 323 del codice penale per delimitarne più puntualmente la portata: il reato, in coerenza con il principio di legalità nell'azione penale, dovrebbe concentrarsi su chiare violazioni di norme precettive da parte degli amministratori, evitando negli altri casi il rischio dell'azione penale.

A questo fine, si potrebbe ad esempio specificare che la violazione delle norme di legge o di regolamento che dà luogo all'abuso di ufficio deve essere "grave e manifesta". I due aggettivi aggiunti si ricollegano all'esperienza europea in tema di

² In un articolo su "La Stampa" del 15 giugno 2020, Giuseppe Pignatone, esprimendosi a favore della proposta di abrogazione della figura generale di reato di abuso d'ufficio, identifica tre ipotesi di integrazione alle attuali disposizioni che sanzionano penalmente specifiche condotte abusive: "Un primo esempio è costituito dall'accordo tra un soggetto privato e il pubblico ufficiale per evitare la gara, che dunque non viene bandita; un secondo esempio è dato dalla condotta consistente nel frazionare un appalto o l'esecuzione di un'opera, per non dover indire una gara pubblica. Entrambi i casi, abbastanza frequenti, rappresentano una violazione grave della concorrenza e un inquinamento dell'attività della Pubblica Amministrazione e meritano una sanzione anche più severa di quella oggi prevista per l'abuso di ufficio. Una volta punite autonomamente queste condotte (e anche altre ipotesi gravi e ben determinate, come l'abuso volto esclusivamente a danneggiare qualcuno), si potrebbe giungere all'abrogazione del reato di cui all'art. 323 del codice penale, con il carico di problemi che esso porta con sé".

azioni risarcitorie, dalla cui ampia casistica possono essere tratti criteri interpretativi utili per rendere meno imprevedibile e più obiettiva la valutazione del giudice penale (quadro normativo incerto, novità della questione, orientamenti giurisprudenziali difformi, ecc.)³.

Un'altra possibile formulazione consiste nel limitare il reato alle violazioni di norme che disciplinano puntualmente le concrete modalità di esercizio dell'azione amministrativa, escludendo gli ambiti in cui l'amministrazione è espressamente tenuta o autorizzata a esercitare scelte di tipo discrezionale. Per queste ipotesi, infatti, è evidentemente più appropriato applicare il sistema delle sanzioni amministrative⁴.

Proposta 2 - in tema di abuso di ufficio

Sopprimere la fattispecie generale del reato di abuso di ufficio contenuta nell'articolo 323 del codice penale, integrando la disciplina con delitti nuovi e autonomi, più puntualmente identificati

In alternativa, riformulare l'articolo 323, primo comma, del Codice penale in modo da delimitare il reato di abuso di ufficio a violazioni gravi e manifeste da parte dell'amministrazione di norme che prescrivono le concrete modalità di esercizio dell'azione amministrativa, in modo da evitare il rischio dell'azione penale per le scelte discrezionali dell'amministrazione, per le quali sono nel caso applicabili le sanzioni amministrative⁵

1.3 Dai controlli preventivi ai controlli ex post

Per orientare meglio l'azione amministrativa al servizio della collettività, occorre un deciso spostamento dei controlli esterni dalla fase preventiva (in cui necessariamente

³ A questo fine, si potrebbe utilizzare la seguente formulazione: "All'art. 323, primo comma, del Codice penale dopo la parola 'violazione' sono aggiunte le seguenti parole 'grave e manifesta'".

⁴ La riformulazione del primo comma dell'art. 323 del codice penale sarebbe la seguente: "Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme *precettive* di legge o di regolamento *che disciplinano le concrete modalità di esercizio dell'azione amministrativa* ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni".

⁵ Per le possibili formulazioni, cfr. le note 3 e 4.

prevale l'attenzione per gli aspetti formali) alla fase successiva, in cui è possibile verificare il risultato (l'*output*) e l'impatto dell'azione amministrativa (l'*outcome*).

In particolare, l'aumento della discrezionalità deve essere presidiato da incisive valutazioni ex post in termini di risultati ottenuti e di regolarità delle decisioni prese. Ciò è funzionale, tra l'altro, a prevenire i fenomeni corruttivi che restano diffusi, anche se forse meno di quanto non tendano a credere tanto un'opinione pubblica incline a identificare nelle istituzioni e nelle pubbliche amministrazioni la causa di tutti i suoi problemi quanto molte ricerche internazionali basate sull'analisi delle percezioni più che sui dati reali.

La piena efficacia dei controlli ex post potrebbe essere peraltro rafforzata mediante un ampio utilizzo delle tecnologie *blockchain*, oggi disponibili, che rendono molto più difficile "imbrogliare le carte".

Per realizzare questo cambiamento di impostazione, occorrerebbe anzitutto limitare i controlli preventivi della Corte dei conti, seguendo il modello degli interventi normativi durante l'emergenza Covid-19, che in molti casi hanno sospeso questo controlli in modo da velocizzare l'adozione delle decisioni. Il medesimo approccio potrebbe essere seguito anche in via ordinaria, in generale o almeno per gli atti di gestione (contrapposti agli atti di governo), come era nella versione originaria della legge.

Sulla stessa linea, nel settore dei contratti pubblici, l'obiettivo di riportare al centro e valorizzare la discrezionalità amministrativa nella gestione richiede di ripensare anche i compiti dell'Anac, superando il sistema dei controlli preventivi in cui l'Autorità sostanzialmente si sostituisce all'amministrazione aggiudicatrice (per una più ampia discussione del ruolo dell'Anac, cfr. il successivo paragrafo 2.5).

Viceversa, il ruolo della Corte dei conti nel controllo successivo dei risultati dell'azione amministrativa non solo andrebbe mantenuto ma, in un'ottica di medio periodo, potrebbe essere ripensato estendendolo agli aspetti gestionali, oltre che a quelli di finanza pubblica. Sarebbe in tal caso necessario integrare la composizione della Corte, limitatamente ai compiti di controllo ex post, con economisti, statistici ed esperti di altre discipline. Nella Costituzione tedesca l'equivalente della nostra Corte dei conti, che pure è pienamente indipendente, è composta solo per un terzo di giuristi, per il resto da esperti di altre materie. Nel modello del General Accounting Office statunitense i giuristi sono meno del 10 per cento. L'attività di controllo ex post dei risultati dell'attività amministrativa (e anche dei risultati delle riforme legislative) svolta da questi organismi (così come dall'Audit Office inglese, antesignano del *value for money*) gode di largo

apprezzamento e ha molto contribuito a migliorare tanto la qualità della legislazione quanto l'efficienza ed efficacia delle pubbliche amministrazioni di quei Paesi.

Proposta 3 – per il passaggio dai controlli preventivi ai controlli ex post

Limitare i controlli preventivi della Corte dei conti sugli atti di gestione, seguendo il modello degli interventi normativi durante l'emergenza Covid-19. Rimuovere i controlli preventivi in cui l'Anac si sostituisce all'amministrazione aggiudicatrice nell'esercizio della discrezionalità amministrativa. Rafforzare i controlli ex post sul risultato dell'azione amministrativa, anche mediante il ricorso a tecnologie blockchain. A questo fine, avviare un processo di modernizzazione della Corte dei conti integrandone la composizione con economisti ed esperti di altre discipline

1.4. La P.A. del “fare”: disincentivare le omissioni, incentivare i risultati

Precisare le responsabilità erariali e penali del decisore pubblico elimina alcuni importanti ostacoli all'azione amministrativa ma non risolve il problema dei comportamenti omissivi di quegli amministratori che, in ogni caso, preferiscono procrastinare l'emanazione degli atti pubblici necessari al proseguimento dell'iter amministrativo per inerzia o, peggio, per evidenziare un “potere” del funzionario nei confronti del cittadino o dell'impresa che si è rivolta all'amministrazione.

Per dissuadere i comportamenti inerziali delle amministrazioni non sembra necessario introdurre nuove disposizioni, perché nel nostro ordinamento è già prevista una serie di norme con questo obiettivo: non solo il reato di omissione di atti di ufficio di cui all'articolo 328 del Codice penale, ma anche il diritto al risarcimento a carico dell'amministrazione che ostacoli ingiustificatamente l'attività d'impresa⁶ o che ritardi per dolo o colpa il termine di conclusione del procedimento (art. 2-bis della legge n. 241/1990, che prevede anche un indennizzo per il mero ritardo).

Inoltre, la normativa già prescrive che la mancata o tardiva emanazione dei provvedimenti costituisce elemento di valutazione della performance individuale dei singoli funzionari e di responsabilità disciplinare e amministrativo contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

⁶ Cfr. ad esempio sentenza del Consiglio di Stato n. 1457/2018 e pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 5/2018.

Il problema è che, nonostante le previsioni normative, perlopiù i comportamenti omissivi o ostruzionistici non vengono effettivamente valutati e sanzionati dalle amministrazioni interessate. Così come non vengono valorizzate le innovazioni e non vengono effettivamente e adeguatamente premiati i risultati positivi ottenuti dalle strutture amministrative e dai loro dirigenti. La valutazione delle performance resta per molte amministrazioni sulla carta; ai premi di risultato, pur previsti dall'ordinamento sono riservate risorse modeste; queste ultime sono troppo spesso distribuite in modo non selettivo, cedendo alle resistenze antimeritocratiche di una parte dei sindacati dei lavoratori pubblici.

Per disincentivare l'inerzia serve dunque, più che aggiungere altre forme di responsabilità del funzionario, un capovolgimento di prospettiva nella gestione della pubblica amministrazione. La P.A. non solo non deve costituire elemento di freno, ma deve svolgere un'attività che si concretizza in "prestazioni" dirette a soddisfare i diritti civili e sociali delle persone e degli operatori economici. Decisiva, al riguardo, è la qualità e la tempestività delle prestazioni, dei provvedimenti e dei servizi.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale ha già fatto propria questa lettura moderna del principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione. Ciò che occorre, ora, è che questa idea diventi effettivamente il principio guida dell'azione della dirigenza pubblica e dei controlli esterni sulla gestione. In particolare, ritardi e omissioni dovrebbero acquisire un'effettiva rilevanza nell'attività di valutazione dei dirigenti e dei funzionari al fine dell'attribuzione o del rinnovo degli incarichi dirigenziali e della determinazione delle retribuzioni o dei premi di risultato. Come detto, più che nuove disposizioni, a questo fine è necessario uno specifico impegno dei vertici delle amministrazioni e dei vertici politici a cui le amministrazioni rispondono. Anche il sindacato parlamentare e quello dei Consigli regionali e comunali dovrebbero essere esercitati per sollecitare questo impegno degli esecutivi (Governo, Giunte regionali, sindaci) e sanzionare politicamente la loro disattenzione o inerzia. Serve al riguardo un cambio di cultura politica: una P.A. al servizio dei cittadini e delle imprese si valuta innanzitutto per la qualità e la tempestività delle prestazioni e degli interventi, e dunque per l'effettiva capacità di evitare omissioni e ritardi.

Proposta 4 - per superare i comportamenti inerziali delle amministrazioni

Valorizzare il principio per cui il buon andamento dell'amministrazione si concretizza in "prestazioni" dirette a soddisfare i diritti civili e sociali delle persone, delle imprese e degli operatori economici, dando attuazione alle varie disposizioni già presenti nell'ordinamento per penalizzare i comportamenti omissivi e, in particolare, nell'attività di valutazione dei dirigenti e dei funzionari al fine dell'attribuzione o del rinnovo degli incarichi dirigenziali e della determinazione delle retribuzioni o dei premi di risultato

1.5 Ricostruire la capacità tecnica della pubblica amministrazione

Per ricostruire la capacità amministrativa nello Stato e sul territorio è necessario colmare le vistose carenze di dirigenti e funzionari dotati di competenze manageriali, tecniche e informatiche, carenze accumulate in quasi tre decenni di blocco del turnover inframmezzati da deroghe raramente guidate da scelte razionali di selezione e gestione delle risorse umane.

I provvedimenti normativi degli ultimi mesi hanno riaperto le porte a importanti processi di reclutamento nella pubblica amministrazione. L'ampio programma di assunzioni per ringiovanire le pubbliche amministrazioni oggi previsto può costituire una grande opportunità per il Paese, purché sia rigorosamente guidato da scelte selettive, dando la priorità al personale specializzato dotato di competenze tecniche, e in secondo luogo manageriali e informatiche, e sia dunque preceduto da una rapida ma seria ricognizione delle concrete esigenze delle amministrazioni interessate.

Va quindi perseguita con decisione e ampliata la strada tracciata nel decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), volta a reclutare il personale specializzato necessario a rafforzare i ranghi degli uffici tecnici che devono, solo per fare degli esempi, gestire la fase di progettazione delle opere nelle stazioni appaltanti, predisporre bandi di gara e capitolati, redigere progetti completi o valutare quelli affidati a progettisti esterni, seguire i lavori in fase di esecuzione, verificare che le opere siano state ben realizzate, realizzare le VIA, deliberare le autorizzazioni paesaggistiche, partecipare alle conferenze dei servizi.

Nelle more del processo di reclutamento, è da subito possibile utilizzare il personale delle amministrazioni pubbliche o anche attivare contratti di collaborazione o contratti a termine, per istituire task force specializzate nel fornire in tempi rapidi un ausilio di tipo tecnico alle amministrazioni pubbliche che devono affrontare le decisioni

amministrative di maggiore complessità. Ci sono infatti compiti (ad es. la progettazione delle opere, la costruzione di piattaforme informatiche, la costruzione di algoritmi fintech per le procedure di erogazione di sostegno pubblico a cittadini e imprese) per i quali appare inevitabile che la pubblica amministrazione ricorra al mercato: ma occorre che non manchi, all'interno dell'amministrazione stessa, la capacità di individuare le proprie esigenze e di interagire efficacemente con il mercato per trovare le soluzioni più valide.

Va infine ricordata l'importanza del tema della formazione specifica dei dirigenti pubblici, cui poi spetta in concreto governare il processo attraverso cui la pubblica amministrazione produce i risultati per i cittadini e la società. In Italia, la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) istituita nel 1957, imitando, in parte, il modello francese dell'Ena, ha avuto alterne vicende. La scuola organizza i corsi-concorso per selezionare e formare i candidati che, se superano la prova finale, sono assunti come dirigenti di ruolo nella pubblica amministrazione. Qualche anno fa, nell'ambito delle discussioni sulla riforma della dirigenza pubblica, era stato previsto un piano di potenziamento della SNA, che non ha avuto seguito. Più che ripartire da zero, sembrerebbe utile riprendere questo progetto, assicurando alla Scuola risorse e strutture adeguate, anche per attrarre i migliori docenti, e promuovendo una collaborazione più stretta con le università di eccellenza per organizzare percorsi di formazione ad hoc, anche con un taglio internazionale, per una dirigenza pubblica preparata sul piano tecnico-gestionale. Dall'Ena andrebbe in particolare ripreso un modello didattico che evita di riprodurre l'organizzazione tradizionale della didattica universitaria, con professori stabili e corsi frontali, puntando su seminari e stages che consentano di acquisire skills e competenze ulteriori rispetto a quelle accumulate nel curriculum universitario.

Proposta 5 – per il rafforzamento della capacità tecnica della pubblica amministrazione

Assicurare che l'ampio programma di reclutamento previsto per ringiovanire le pubbliche amministrazioni sia rigorosamente guidato da scelte selettive che rispondano alle esigenze concrete delle amministrazioni interessate, con priorità per le competenze tecniche

Affiancare da subito le amministrazioni con task force multidisciplinari di tecnici per supportare le amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio,

progettazione delle opere, costruzione di piattaforme informatiche, creazione di algoritmi per la gestione della erogazione di misure di sostegno pubblico)

Rafforzare la Scuola nazionale dell'amministrazione e innovarne l'organizzazione e i metodi didattici al fine di selezionare e formare dirigenti dotati delle competenze manageriali e tecniche per gestire una P.A. orientata al risultato

1.6 L'interoperabilità delle banche dati pubbliche

Sul piano organizzativo, una linea di azione già prevista a livello normativo ma da attuare con una rapidità e incisività molto maggiore di quanto si sia fatto sinora è quella di assicurare la piena interoperabilità tra le grandi banche dati pubbliche. Solo in questo modo, infatti, è possibile effettuare il passaggio dall'autocertificazione alla decertificazione, attuando il principio dell'accertamento d'ufficio (*once only*), in base al quale non sono chieste al cittadino informazioni già in possesso dell'amministrazione. Questo principio è da vent'anni previsto a livello normativo in Italia, ma è rimasto in gran parte inattuato.

Non occorrono ulteriori interventi normativi: occorre accelerare, attraverso l'azione congiunta dei Ministri dell'innovazione e della pubblica amministrazione, quanto già previsto dal Piano nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, rendendo in tempi rapidi le banche dati interconnesse ed accessibili mediante le tecnologie digitali. Potrebbe a tal fine essere utile l'istituzione di un commissario dotato dei necessari poteri. Si potrebbe chiedere alle amministrazioni coinvolte di individuarlo di comune accordo e di delegargli i poteri necessari, senza fare una norma.

Bisogna al contempo (tanto da parte delle singole amministrazioni competenti per ciascuna banca dati, quanto da parte degli organismi di coordinamento nazionali) aumentare gli sforzi per garantire la qualità, la completezza e l'aggiornamento dei dati.

Va sottolineata, in questo contesto, l'importanza della qualità e dell'interoperabilità tra le varie banche dati sul patrimonio infrastrutturale e sullo stato di avanzamento delle opere, per rendere più efficaci sia la programmazione che il monitoraggio delle infrastrutture.

Proposta 6 - In tema di interoperabilità delle banche dati pubbliche

Assicurare con urgenza la piena interoperabilità delle banche dati pubbliche, eventualmente tramite un Commissario dotato dei necessari poteri, per consentire la de-certificazione e migliorare il sistema di programmazione e monitoraggio delle infrastrutture

1.7. La trasformazione digitale della P.A. e dell'azione amministrativa

Per la modernizzazione e la maggiore efficacia dell'azione amministrativa occorre accelerare il pieno utilizzo delle piattaforme digitali e la piena informatizzazione dei procedimenti amministrativi da parte di stazioni appaltanti, Suap e altri uffici amministrativi che svolgono procedimenti autorizzatori o ispettivi, che rilasciano certificazioni o che erogano sussidi alle imprese e alle famiglie.

Vi sono già numerosi esempi positivi di utilizzo delle tecnologie nell'azione amministrativa. Ad esempio, attraverso la tecnologia cloud è stato possibile gestire l'erogazione del reddito di cittadinanza, con informazioni sensibili di circa un milione e mezzo di cittadini, garantendo l'operatività di picco al momento della presentazione delle domande e sicurezza, resistendo a numerosi cyber attacchi ed assicurando la gestione continuativa per oltre diciotto mesi, facendo fronte ai progressivi mutamenti del novero dei beneficiari e delle informazioni ad essi riferibili.

Molti procedimenti possono essere radicalmente snelliti, semplificati e velocizzati attraverso le tecnologie ICT, in particolare mediante l'uso di piattaforme digitali, blockchain e intelligenza artificiale, che consentono di risolvere, molto più facilmente che in passato, i problemi della affidabilità, certezza, accuratezza, trasparenza (e/o riservatezza) delle procedure e dei dati detenuti dalle amministrazioni, e di ridurre i tempi e i costi della burocrazia.

Va osservato, tuttavia, che in non pochi casi per rafforzare la capacità delle amministrazioni di produrre risultati avvalendosi delle tecnologie è richiesto un lavoro di reingegnerizzazione che molte amministrazioni non sono in grado di svolgere con le loro attuali risorse umane. Un'apposita task force potrebbe essere organizzata dai Ministri della funzione pubblica e dell'innovazione, per supportare le amministrazioni non attrezzate e per definire prototipi di procedimenti digitalmente reingegnerizzati, cominciando da quelli di più largo impiego, quando è il caso avvalendosi anche dei

centri di ricerca delle Università e del CNR e delle istituzioni e soggetti con competenze applicate utili allo scopo.

Anche in questo caso, più che di interventi normativi, occorre una decisa azione congiunta dei Ministeri competenti. Un sistema di incentivi e disincentivi potrebbe favorire una più rapida trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni. Per i contratti pubblici si potrebbe ad esempio richiedere alle stazioni appaltanti la capacità di operare telematicamente come prerequisito di qualificazione per poter fare le gare; in mancanza, le stazioni tecnicamente inadeguate sarebbero tenute a rivolgersi ad altre che siano in grado di avvalersi degli strumenti digitali (cfr. il successivo paragrafo 2.4 sulla capacità tecnica delle stazioni appaltanti).

Proposta 7 – per la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni

Per velocizzare il processo di trasformazione digitale delle amministrazioni, una task force costituita dai Ministri della Funzione Pubblica e dell’Innovazione dovrebbe supportare le amministrazioni pubbliche meno attrezzate; dovrebbe altresì definire prototipi di reingegnerizzazione dei singoli procedimenti, cominciando da quelli di maggiore uso

Per incentivare l’utilizzo delle tecnologie, occorre precludere la possibilità di effettuare direttamente le gare alle stazioni appaltanti che non siano in grado di operare online

2. Infrastrutture e contratti pubblici: rimuovere i fattori di blocco

2.1 Le misure di sblocco dei cantieri

Già prima della crisi Covid-19, il settore delle costruzioni in Italia si trovava in grande difficoltà, risentendo degli strascichi della crisi finanziaria dello scorso decennio che ha determinato una forte contrazione della spesa in investimenti pubblici (da 47 miliardi nel 2007 a 34 miliardi nel 2017). Dal 2016 si è registrata nelle leggi di bilancio un'inversione di tendenza, ma solo in termini di competenza, mentre ciò che conta è la cassa: le risorse stanziare sono state spese solo in minima parte, a causa dei molteplici ostacoli che nel nostro paese determinano forti ritardi tra l'allocazione delle risorse in competenza e la effettiva realizzazione delle opere (i cosiddetti 'tempi di percorrenza').

Data la nuova gravissima crisi che ha colpito la nostra economia, appare urgente cantierare immediatamente una vasta serie di opere, superando rapidamente i fattori di blocco, anche per quanto concerne le procedure di finanziamento.

L'eccezionalità dell'attuale situazione di crisi dell'economia giustifica anche il ricorso, per un certo numero di opere strategiche, a un regime autorizzatorio semplificato e allo strumento dei Commissari straordinari, supportati da idonee mini strutture, con il potere di adottare celermente le decisioni. Naturalmente, il modello dei Commissari straordinari non può costituire la soluzione a regime. Dalle esperienze maturate in questi mesi nell'applicazione del modello, tuttavia, si possono trarre indicazioni, non tanto per allargare le ipotesi di deroga, quanto per migliorare il funzionamento ordinario del sistema, e dunque le procedure ordinarie di decisione, autorizzazione ed esecuzione.

Nella scelta delle iniziative a cui imprimere un'accelerazione, occorre guardare non solo alle opere di grande dimensione, ma anche agli interventi diffusi di manutenzione sul territorio, con un focus sulla viabilità, la sicurezza, la difesa del suolo e le infrastrutture sociali. Da questo punto di vista, hanno dato buon esito, in termini di opere realizzate, le previsioni delle leggi finanziarie 2018 e 2019 che hanno messo a disposizione dei Comuni risorse dedicate, effettivamente spendibili (in termini di cassa) ma di cui avrebbero perso la disponibilità se non le avessero utilizzate entro un termine prefissato. Questo modello merita di essere più largamente utilizzato.

Ai fini di una chiara comunicazione delle priorità e responsabilizzazione collettiva in epoca emergenziale, potrebbe essere chiesta formalmente alle singole amministrazioni locali la lista delle opere prioritarie che trarranno beneficio dall'intervento descritto, rendendola pubblica. I cittadini potranno così verificare a intervalli successivi (ad esempio, di tre, sei e diciotto mesi) lo stato di avanzamento dei lavori e verrebbe innescata una concorrenza trasversale virtuosa tra le amministrazioni.

Proposta 8 - per assicurare l'immediato avvio dei cantieri

In ragione della situazione eccezionale, utilizzare per l'avvio dei cantieri di alcune opere considerate prioritarie lo strumento del Commissario straordinario, per assicurare la snellezza e la rapidità dei processi autorizzatori e decisionali

Riproporre per le opere di minori dimensioni sul territorio il modello per cui ai Comuni sono assegnate risorse dedicate, effettivamente spendibili, ma da utilizzare entro un tempo stretto per la realizzazione dei lavori, a pena di perdere la disponibilità dei fondi. Richiedere alle amministrazioni di identificare preventivamente una lista di opere prioritarie, così da favorire la trasparenza e il controllo dei risultati da parte dei cittadini

2.2 Il ruolo del CIPE: da “collo di bottiglia” a promotore degli investimenti strategici

Al Comitato Interministeriale per la Politica Economica (CIPE) sono attualmente attribuiti, numerosi compiti rispetto agli investimenti pubblici in infrastrutture: tra questi, vi sono il compito di approvare i documenti pluriennali di pianificazione delle amministrazioni e gli altri strumenti di pianificazione o programmazione, quello di esprimere parere su contratti di programma, piani di investimento e convenzioni con i principali concessionari, quello di approvare il riparto delle risorse dei fondi pubblici e quello di approvare i singoli progetti di opere prioritarie inserite nel documento pluriennale di pianificazione, assegnando le relative risorse finanziarie. Data l'importanza strategica degli investimenti pubblici per la modernizzazione del Paese e il rilancio della crescita, il CIPE dovrebbe esercitare essenzialmente un ruolo di regia nella promozione degli investimenti. Ma il concreto funzionamento del Comitato costituisce invece spesso un fattore di rallentamento rispetto all'avvio delle opere.

Anzitutto, dato il ruolo affidato al CIPE, è inadeguato che il regolamento relativo al suo funzionamento, rivisto nel novembre 2018, preveda che il CIPE si riunisca “almeno tre volte all’anno”, tra l’altro senza rendere noto in anticipo un calendario annuale delle sedute.

Un altro fattore di criticità è costituito dai tempi che intercorrono tra le delibere del CIPE e la loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale. La procedura prevede, dopo la seduta del CIPE, che il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) presso la Presidenza del Consiglio provveda alla stesura della delibera, che viene poi trasmessa al MEF per la verifica degli effetti sulla finanza pubblica, ritrasmessa al CIPE per la formalizzazione, poi inviata alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità, quindi registrata e trasmessa per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Secondo le analisi dell’ANCE, per le 68 delibere approvate dal CIPE nel 2016, tra la seduta del CIPE e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale sono trascorsi in media più di 147 giorni, quindi quasi cinque mesi (119 giorni dalla seduta del CIPE al via libera della Corte dei conti e 22 giorni per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale). Rispetto alla media, si sono registrati però anche tempi superiori a un intero anno. Appare evidente che, anche se la recente revisione del regolamento ha previsto un termine di quindici giorni per la valutazione del MEF con sistema di silenzio assenso, ci sono spazi per rendere più efficiente il processo.

Una prima proposta, di tipo organizzativo, per ridurre questo effetto di collo di bottiglia è quella di modificare il regolamento del CIPE aumentando il numero minimo delle riunioni da tre all’anno ad almeno una al mese, rendendo noto in anticipo un calendario annuale di massima degli incontri.

Una seconda linea di azione concerne la fase di formalizzazione della delibera da parte del Presidente del Consiglio, per la quale sono previsti 30 giorni, ma sono spesso effettivamente impiegati molti mesi. Occorre dunque innanzitutto assicurare l’effettivo rispetto del termine ordinario previsto per la formalizzazione della delibera (magari prevedendo che possa essere motivatamente prolungato fino a 60 giorni in casi di particolare complessità autorizzati dal Presidente del Consiglio, ma prevedendo anche che il superamento del termine comporti nota di demerito e azzeramento della retribuzione di risultato per il funzionario responsabile del procedimento).

Una terza linea di azione riguarda l’iter procedurale successivo alla delibera del CIPE, del quale occorre comprimere i tempi. Ad esempio, attualmente è previsto che il controllo della Corte dei conti inizi dopo la prima fase che porta alla formalizzazione della delibera. Per velocizzare il controllo della Corte dei conti sarebbe sufficiente che

l'istruttoria venisse avviata già a partire dalla prima bozza predisposta dal DIPE e trasmessa al MEF. La valutazione sarà poi completata dalla Corte dei conti in base alla delibera definitiva, ma nel frattempo i magistrati preposti al controllo di legittimità avranno già studiato il dossier. Con questa modifica, si potrebbe rendere il termine previsto per il controllo della Corte dei conti non derogabile. Inoltre, i tempi per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale possono evidentemente essere ridotti in modo significativo. Si potrebbe anche considerare di sostituire alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale la pubblicazione della delibera sul sito della Presidenza del Consiglio, con efficacia immediata.

Infine, una proposta di semplificazione di natura più sostanziale sarebbe quella di concentrare l'attività del CIPE sulla valutazione dei documenti pluriennali di pianificazione e degli altri atti di programmazione, senza coinvolgerlo successivamente nell'approvazione delle singole opere previste da tali documenti. Per queste, la competenza sarebbe in capo al Ministero di riferimento, con il coinvolgimento del MEF nel caso in cui sia necessaria l'assegnazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle inizialmente programmate. Un'esperienza positiva, dal punto di vista dell'efficienza del processo decisionale, è quella del commissariamento delle opere di potenziamento della linea ad alta velocità Napoli-Bari, in cui il commissario ha assunto le competenze di solito spettanti al CIPE.

Proposta 9 - per rendere più efficiente il funzionamento del CIPE

Aumentare il numero minimo delle riunioni del CIPE da tre all'anno ad almeno una al mese e rendere noto in anticipo il calendario annuale di massima degli incontri
Prevedere sanzioni o penalizzazioni per il mancato rispetto dei termini per la formalizzazione delle delibere del CIPE

Modificare le procedure successive alla delibera del CIPE, anticipando l'inizio del controllo da parte della Corte dei conti e riducendo i tempi di pubblicazione

Concentrare l'attività del CIPE sulla valutazione dei documenti di pianificazione e programmazione, senza coinvolgerlo nell'approvazione delle singole opere previste da tali documenti

2.3 Contratti pubblici: rimozione del gold plating

La normativa in tema di contratti pubblici in Italia è stata oggetto di numerosissime revisioni, anche a valle del Codice del 2016 e resta molto più dettagliata e farraginosa di quanto sarebbe necessario per rispettare la normativa europea. Il focus sulle procedure rischia di fare perdere di vista l'obiettivo di ottenere buoni risultati nell'acquisto di beni e servizi e nella realizzazione delle opere pubbliche.

Per migliorare la situazione, alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici sono state temporaneamente sospese dal decreto Sblocca Cantieri del 2019, in vista di un complessivo riesame del Codice. In parallelo, è stato intrapreso un lavoro di sistematizzazione delle disposizioni attuative in un nuovo Regolamento di settore, che dovrebbe sostituire nelle materie coperte le linee guida dell'Anac.

Tuttavia, quando nei mesi recenti è stato necessario assicurare la tempestività degli approvvigionamenti nell'emergenza Covid-19 e quando si è avuto bisogno, come nel caso del Ponte di Genova, di procedere rapidamente alla realizzazione dell'opera, si è sostanzialmente derogato alle disposizioni ordinarie della disciplina. A volte sono stati utilizzati gli spazi di flessibilità previsti dalla normativa europea e nazionale per le situazioni di urgenza⁷, a volte è stata prevista, a livello normativo, una vera e propria deroga alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, fermo restando il rispetto delle regole europee.

L'attuale situazione di gravissima crisi economica richiede azioni decise di rilancio dell'economia, anche nei settori interessati dai contratti pubblici di forniture, servizi e lavori. Occorre quindi, oggi più che mai, disporre di un quadro di regole che non solo non ostacoli, ma al contrario sostenga efficaci e rapidi comportamenti di acquisto per conto della collettività. A fronte di queste esigenze, si pone il problema se procedere o meno a una rapida riscrittura del Codice, in particolare eliminando tutte le disposizioni che costituiscono adempimenti non necessari.

Una possibilità, che è emersa nel dibattito, è quella di ipotizzare in via temporanea (ad esempio, per due anni) un intervento di radicale semplificazione per le procedure di aggiudicazione, consentendo alle stazioni appaltanti di procedere nel rispetto del diritto europeo, senza ulteriori vincoli⁸. Sul piano sostanziale questo modello non è

⁷ Sul tema, cfr. circolare Assonime "Appalti pubblici nell'emergenza Covid-19: orientamenti europei, decreto Cura Italia e decreto Rilancio", n. 10/2020.

⁸ Le disposizioni del Codice riguardo alle procedure di aggiudicazione non verrebbero modificate ma resterebbero temporaneamente sospese. Le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero scegliere di seguire l'impostazione del Codice o di attenersi esclusivamente a

impraticabile: vi sono paesi, quali il Regno Unito e il Portogallo che hanno proceduto in questo modo in sede di recepimento delle direttive, senza gold-plating.

Tuttavia, un rinvio all'applicazione diretta delle direttive europee può creare confusione e incertezze tra le stazioni appaltanti e gli operatori ed avere la conseguenza paradossale di rallentare, invece che velocizzare, le procedure. Alla luce di queste considerazioni, appare più facilmente praticabile l'alternativa di procedere a una serie di interventi puntuali sul Codice dei contratti volti a rimuovere il gold-plating.

Seguendo questo approccio, in particolare, per tutti i contratti di lavori sotto le soglie comunitarie, sino a 5 milioni di euro, dovrebbe essere consentito il ricorso alla procedura negoziata, assicurando una concorrenza effettiva tra un numero congruo di operatori ma senza necessità di pubblicazione del bando di gara.

Le disposizioni che limitano il ricorso al subappalto, ancora in contrasto con il diritto europeo, andrebbero immediatamente rimosse, così come l'obbligo, sospeso dal decreto Sblocca Cantieri, di indicare una terna di subappaltatori, mantenendo comunque la trasparenza e i controlli da parte della stazione appaltante.

Per velocizzare le decisioni, la possibilità di rinviare a una fase successiva la verifica della sussistenza dei requisiti di partecipazione alla procedura da parte dei partecipanti, oggi prevista in via temporanea, potrebbe essere resa permanente. Per evitare che ciò agevoli la collusione fra i partecipanti, specie per quanto riguarda le offerte economiche, andrebbero previsti controlli a campione ex post e se ci sono imprese del tutto prive di requisiti che hanno partecipato solo strumentalmente per favorire l'aggiudicatario potrebbero essere inserite in una black list.

Inoltre, la disciplina del partenariato pubblico privato contenuta nel Codice dei contratti pubblici, che contiene una serie di vincoli non previsti dalla normativa europea, dovrebbe essere semplificata per essere meglio allineata a quella della direttiva europea sulle concessioni. In Italia, infatti, gli investitori istituzionali (fondi pensione, assicurazioni vita, casse di previdenza, fondi infrastrutturali partecipati da tali soggetti) hanno maggiori difficoltà, rispetto a quanto accade in altri Stati membri, a investire in infrastrutture (ad esempio infrastrutture sociali urbane, nei settori della sanità e dell'istruzione, costruite con canoni di disponibilità in quanto dedicate all'erogazione di servizi pubblici). Qualche semplificazione per l'aggiudicazione agli investitori

quando necessario sulla base delle direttive. Al termine del periodo sperimentale, sulla base dell'esperienza maturata in questo biennio, vi sarebbero gli elementi informativi necessari per la prevista revisione del Codice.

istituzionali di contratti di concessione di costruzione e gestione è stata introdotta con la legge di conversione del decreto Sblocca Cantieri (nuovo art. 183, comma 17-bis, del Codice dei contratti pubblici), ma restano ancora vincoli non necessari che dovrebbero essere rimossi.

In particolare, per gli investitori istituzionali che hanno acquisito un contratto di concessione dopo una gara a evidenza pubblica, dovrebbe essere chiarito che non sussiste l'obbligo di selezione dell'impresa costruttrice mediante un'ulteriore procedura ad evidenza pubblica. Quest'obbligo non è previsto dalle normative europee né dalle normative nazionali degli altri principali Stati membri dell'Unione europea (Germania, Francia, Spagna, e così via).

Per evitare riscritture affrettate del Codice, le semplificazioni aggiuntive rispetto a quelle già introdotte dal decreto Sblocca Cantieri potrebbero essere introdotte in via temporanea sino alla fine del 2021 o del 2022 e la sospensione delle norme del decreto Sblocca Cantieri potrebbe essere prorogata sino a tale data. Vi sarebbe così tempo di sperimentare il funzionamento del sistema semplificato prima di procedere alla sua codificazione.

Riguardo al regolamento attuativo del Codice di cui, dopo l'esperienza dell'abolizione e del ricorso alle linee guida dell'Anac, è ora previsto il ripristino, pur comprendendo le istanze di certezza giuridica che hanno ispirato il ritorno al regolamento, occorre tuttavia evitare un eccessivo irrigidimento della disciplina. Non è necessario normare tutto; per alcuni ambiti si può fare rinvio a best practices (ad esempio "manuali" del buon direttore dei lavori o del collaudatore) che lascino adeguata flessibilità.

Proposta 10 - per ridurre gli adempimenti introdotti dal gold- plating delle direttive

Procedere in via sperimentale, sino alla fine del 2021 o del 2022, a una rimozione mirata nel Codice dei contratti pubblici dei principali vincoli alle procedure di aggiudicazione non previsti dalle direttive europee. In particolare, consentire il ricorso alle procedure negoziate senza pubblicazione del bando per i lavori sino a 5 milioni di euro, rimuovere i limiti al subappalto in contrasto con il diritto europeo, alleggerire i vincoli al partenariato pubblico privato in linea con la direttiva concessioni e la normativa degli altri principali Paesi europei

Prorogare sino alla medesima data la sospensione delle norme del Codice introdotta dal decreto Sblocca Cantieri; rinviare la revisione del Codice al termine della fase sperimentale, per avvalersi delle esperienze di semplificazione maturate nel frattempo

Evitare di irrigidire troppo la disciplina nel Regolamento attuativo del Codice

2.4 Rafforzare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti

Un'esigenza imprescindibile, in particolare per i lavori, ma anche per gli acquisti di beni e servizi sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è quella della competenza tecnica delle stazioni appaltanti.

Per migliorare la qualità dei progetti sono stati istituiti negli ultimi mesi vari organismi di supporto alle amministrazioni (Investitalia, Centrale unica di progettazione), ma resta decisivo rafforzare la professionalità dei soggetti responsabili degli acquisti.

Oltre a intraprendere le azioni suggerite nel paragrafo 2 sul reclutamento di tecnici nelle pubbliche amministrazioni, occorre dare seguito all'idea di prevedere un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. L'intuizione sottostante è che le procedure relative alla progettazione e aggiudicazione di contratti pubblici al di sopra di determinate soglie debbano essere gestite solo dalle stazioni appaltanti che abbiano dimostrato di avere un'adeguata qualificazione tecnica in relazione al grado di complessità del progetto. In caso contrario, l'amministrazione sarebbe tenuta a operare per il tramite di un soggetto qualificato.

Il sistema di qualificazione previsto dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici è piuttosto complesso e di fatto sinora è rimasto inattuato. Sarebbe opportuno, pur mantenendo l'idea di fondo, semplificare in profondità l'elenco dei requisiti fissati dal comma 4 dell'articolo 38, in modo da rendere più semplice anche la predisposizione della disciplina attuativa. Per quanto riguarda i criteri di qualificazione, si potrebbero prevedere alcuni elementi imprescindibili, anche per i soggetti che oggi sono qualificati di diritto, come peraltro suggerito dall'Anac⁹. Tra i requisiti obbligatori dovrebbero essere ricompresi la disponibilità e l'utilizzo corrente di piattaforme telematiche, interoperabili con i sistemi dell'Autorità, per assicurare l'automatica trasmissione di atti, dati e informazioni alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici a fini conoscitivi e di trasparenza". Inoltre, la stazione appaltante dovrebbe dimostrare di avere a

⁹ Anac, Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza dei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità, 27 maggio 2020.

disposizione il personale tecnico e amministrativo per la gestione dei contratti per i quali intende qualificarsi e specifiche competenze informatiche per la corretta gestione delle piattaforme in uso.

Proposta 11 – per rafforzare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti

Assicurare che sopra certe soglie le procedure di progettazione e aggiudicazione possano essere gestite solo da stazioni appaltanti adeguatamente qualificate, ma semplificare i requisiti e il funzionamento del sistema di qualificazione previsto dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici per facilitarne l'attuazione

2.5 Il ruolo dell'Anac: combattere la corruzione, garantire la trasparenza, non interferire nelle scelte gestionali delle Amministrazioni

Anche il ruolo dell'Anac va ripensato, per accelerare la realizzazione degli interventi e delle opere pubbliche o di pubblico interesse e valorizzare la discrezionalità amministrativa nella gestione dei contratti pubblici.

Rispetto ad Anac, ci sono sostanzialmente due opzioni.

La prima, più radicale, connessa all'eliminazione del *gold plating* nel Codice dei contratti, consisterebbe nel privare l'Autorità delle funzioni relative ai contratti pubblici, rifocalizzandola sui compiti propri di una Autorità preposta alla prevenzione e al contrasto della corruzione. Del resto, nelle direttive europee il tipo di controllo o regolazione svolto a livello nazionale dall'Anac non è previsto e nessun paese europeo ha istituito quel tipo di autorità.

La seconda opzione, più conservativa, ma meglio in grado di valorizzare il contributo positivo che, in concreto, Anac ha svolto e può svolgere nel sistema (risposta a esigenze di chiarimento, predisposizione di bandi tipo ecc.), è quello di ricalibrarne le funzioni e i poteri e ridefinirne la composizione.

Si tratta in primo luogo di ridurre l'eccessivo numero di compiti assegnati nel tempo all'Autorità per il settore dei contratti pubblici. A questo fine, potrebbero essere eliminati del tutto i poteri di regolazione in senso stretto e i compiti di controllo ex ante (in particolare la cosiddetta vigilanza collaborativa) che finiscono con lo spostare sull'Anac, priva di specifiche competenze tecniche, l'esercizio della discrezionalità

amministrativa. Potrebbero invece essere mantenuti e potenziati sia la funzione di Anac di supporto al sistema tramite la raccolta di dati e informazioni e la diffusione delle *best practices*, sia i compiti di controllo ex post.

In questo secondo scenario, sembrano tuttavia essenziali due innovazioni strettamente connesse a questa ridefinizione dei compiti e dei poteri dell'ANAC: assicurare, sul piano organizzativo, la separazione tra le strutture interne competenti in materia di anticorruzione e quelle dedicate al settore dei contratti pubblici; inserire nel Collegio e rafforzare nella struttura dell'Anac le figure professionali con competenze economiche e gestionali.

Proposta 12 – per ridefinire il ruolo dell'Anac:

Eliminare interamente i poteri di regolazione nel settore dei contratti pubblici e le funzioni di controllo ex ante (vigilanza collaborativa), che finiscono per spostare sull'Anac, priva di competenze tecniche, l'esercizio della discrezionalità amministrativa

Mantenere la funzione di supporto al sistema tramite la raccolta di dati e informazioni e la diffusione delle *best practices* e i compiti di controllo ex post

Separare dal punto di vista organizzativo lo svolgimento dei compiti in tema di anticorruzione da quelli in materia di contratti pubblici

Inserire nel Collegio e rafforzare nella struttura dell'Anac le competenze economiche e gestionali

2.6 La gestione del contenzioso

Il buon funzionamento della giustizia, benché esuli dall'oggetto di questo Rapporto, è un tema rilevante per il rilancio dell'economia del Paese. Molte proposte contenute nel Rapporto possono aiutare a gestire meglio il contenzioso, che ha tradizionalmente costituito uno dei fattori di rallentamento nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni.

Per i contratti pubblici è essenziale distinguere tra contenzioso relativo alla fase di aggiudicazione del contratto, per il quale è competente la giustizia amministrativa, e

quello relativo alla fase di esecuzione, per il quale sono competenti i giudici civili. I problemi e le soluzioni, infatti, sono diversi.

Contenzioso relativo all'aggiudicazione

Per il contenzioso relativo all'aggiudicazione del contratto, da qualche anno l'Ufficio studi della giustizia amministrativa fornisce una serie di dati interessanti sul tasso di litigiosità e i tempi dei giudizi. Il tasso di litigiosità, misurato come percentuale dei ricorsi davanti al giudice amministrativo è più basso di quanto normalmente si immagina (intorno al 2% nel biennio 2017-2018). Resta alto solo per i contratti di valore elevato, dove il contributo unificato e le spese legali costituiscono un minor disincentivo se confrontati con i benefici che il ricorrente può ottenere in caso di successo (per i grandi appalti Consip il tasso di impugnazione è il 100%)¹⁰.

Anche i tempi dei giudizi, cautelari e di merito, si sono significativamente ridotti dopo le modifiche introdotte dal codice del processo amministrativo del 2010 che ha dimezzato i tempi processuali: nel 2017, per i giudizi cautelari rispettivamente 33 giorni (Tar) e 49 giorni (Consiglio di Stato), per i giudizi di merito 78 (Tar) e 125 giorni (Consiglio di Stato).

I casi in cui il giudice amministrativo accorda una sospensiva e quindi blocca l'aggiudicazione, rappresentano circa lo 0,3 per cento del totale. Se verrà rimossa la responsabilità per danno erariale per colpa grave dovrebbero ridursi anche i casi, oggi frequenti, nei quali la stazione appaltante, allorché il giudice non abbia accordato la sospensiva, blocca comunque il procedimento per timore che, al termine delle varie fasi dell'iter giudiziario, l'aggiudicazione venga dichiarata illegittima.

Anche la semplificazione della normativa sull'aggiudicazione, con la rimozione del gold-plating delle direttive europee, sopra proposta, dovrebbe contribuire a ridurre gli appigli per presentare ricorso, anche se è probabile che per gli appalti di ammontare elevato la tendenza alla litigiosità resti, ciononostante, strutturale.

Ulteriori soluzioni vanno cercate tenendo conto di due punti fermi. Da un lato, non è possibile né auspicabile che ai soggetti interessati sia impedito far valere i propri diritti davanti a un giudice, come garantito dall'articolo 24 della Costituzione. Appare quindi

¹⁰ Cfr. <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/CdS.Appalti.analisi.impatto.contenzioso.amministrativo.2017.2018.pdf>.

poco percorribile la strada di prevedere elevate cauzioni, soprattutto in una fase come quella attuale in cui la maggior parte delle imprese hanno problemi di liquidità. Dall'altro, nelle valutazioni compiute dai giudici non devono essere trascurati i benefici connessi alla realizzazione delle opere, sia per le imprese e i lavoratori, sia per la collettività. In questa prospettiva, le penalizzazioni per le liti temerarie già previste dall'ordinamento andrebbero applicate con maggiore decisione, e dovrebbero essere adeguatamente motivate le decisioni al riguardo, anche quando risultino negative.

Contenzioso relativo all'esecuzione dell'opera

Per il contenzioso relativo alla fase di esecuzione dell'opera, di competenza dei giudici civili, i tempi dei processi richiedono ancora svariati anni, sia per gli appalti sopra la soglia comunitaria, di competenza dei tribunali dell'impresa, sia per gli appalti sottosoglia. Esula dallo scopo di questo Rapporto la valutazione delle proposte utili a ridurre drasticamente i tempi della giustizia civile (e dell'esecuzione delle sue pronunce) e a migliorarne la *predictability*. Ci limitiamo a ricordare che la questione non può essere elusa né rinviata.

Nei limiti e nell'ambito di questo Rapporto, rileviamo che il contenzioso riguarda in ampia parte l'iscrizione di riserve. Le imprese di costruzione sottolineano (giustamente) che l'iscrizione di riserve non può essere esclusa né va vista necessariamente come una patologia, perché può rendersi necessaria per una serie di circostanze tra le quali la scarsa qualità dei progetti e il cattivo esercizio dell'attività gestionale amministrativa e tecnica da parte delle stazioni appaltanti. In questa prospettiva, le indicazioni del nostro Rapporto volte a migliorare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti e la qualità dei progetti dovrebbero contribuire a limitare i presupposti del contenzioso.

La chiarezza della suddivisione dei rischi e la corretta gestione del contratto sono l'esigenza fondamentale. Per affrontare i problemi che in ogni caso possono sorgere occorre, sia da parte della stazione appaltante che da parte dell'impresa, la disponibilità a un dialogo costruttivo per risolvere tempestivamente questioni tecniche e divergenze di visione. Il Codice dei contratti pubblici mette a disposizione una serie di meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie che dovrebbero servire a questo fine (accordo bonario, transazione, arbitrato amministrato presso l'Anac), ma il loro utilizzo è stato sinora frenato dal timore degli amministratori di incorrere in responsabilità e indagini, che induce a rinviare le soluzioni al contenzioso civile. La proposta, contenuta nel Rapporto, di limitare la responsabilità erariale al solo dolo e di eliminare o circoscrivere più strettamente il reato di abuso di ufficio dovrebbe

contribuire ad aumentare la disponibilità delle stazioni appaltanti all'utilizzo degli strumenti di risoluzione stragiudiziale.

3. Le misure di semplificazione per la ripartenza

3.1 Superare le situazioni di stallo nelle Conferenze di servizi

Dagli anni Novanta sono stati numerosi gli sforzi di semplificare i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, soprattutto quando sono coinvolte più amministrazioni. Anche nell'ultimo quinquennio vi sono stati alcuni importanti sviluppi normativi in questa direzione¹¹.

Lo strumento della conferenza di servizi, disciplinato nella legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, ma ripetutamente riformato, è molto rilevante per tutte le opere, pubbliche e private, la cui realizzazione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti, nulla osta o atti di assenso di diverse amministrazioni. L'obiettivo della recente revisione della disciplina, oggi contenuta nei nuovi articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge n. 241/1990, era quello di semplificare le procedure e introdurre più efficaci modalità di superamento dei dissensi.

Ad esempio, è stato previsto che la conferenza di servizi volta a prendere decisioni (conferenza decisoria) si svolge normalmente in forma semplificata e senza richiedere la presenza contestuale delle diverse amministrazioni (modalità asincrona), entro termini perentori. Se vengono espressi dissensi che l'amministrazione precedente ritiene superabili, viene convocata una conferenza simultanea e la determinazione finale è assunta sulla base delle posizioni prevalenti. Tuttavia, anche in adempimento di specifiche direttive europee, alle amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela di interessi qualificati, nonché a regioni e province autonome, è consentito presentare opposizione contro la determinazione finale della Conferenza dei servizi: l'opposizione è presentata alla Presidenza del Consiglio, che convoca una riunione per cercare una soluzione condivisa, o, in mancanza, rimette la decisione al Consiglio dei ministri.

¹¹ Cfr. ad esempio la riforma della disciplina della conferenza di servizi (d. lgs. n. 127/2016) in attuazione della legge n. 124/2015; la nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale (d. lgs. n. 104/2017), in attuazione della direttiva europea sulla VIA; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sul dibattito pubblico, in attuazione dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici (d.P.C.M. n. 76/2018, applicabile dal 24 agosto 2018). La conferenza di servizi e la disciplina della VIA riguardano anche le opere realizzate da privati al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici. La nuova normativa sul dibattito pubblico riguarda invece solo le opere rientranti nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

L'efficacia concreta delle nuove disposizioni dipende in realtà dall'effettivo comportamento delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle conferenze di servizi. Se l'atteggiamento non è collaborativo, infatti, il meccanismo, sia pure strutturato in modo da superare le situazioni di stallo, può non funzionare e il ruolo in via residuale della Presidenza del Consiglio per risolvere i conflitti tra amministrazioni rivelarsi un collo di bottiglia.

Senza rimettere in discussione ancora una volta l'intera disciplina della conferenza di servizi, per evitare il prolungarsi delle situazioni di stallo potrebbe essere sufficiente prevedere che, allorché l'amministrazione dissenziente non ottenga una valutazione espressa da parte del Consiglio dei Ministri sulla sua opposizione entro un termine certo (e breve), si intende confermata la determinazione della conferenza di servizi assunta sulla base delle posizioni prevalenti, e l'amministrazione procedente (per esempio, la stazione appaltante) sia autorizzata e tenuta a proseguire senza indugio nell'adozione dei provvedimenti di sua competenza. Lo stesso meccanismo dovrebbe applicarsi nel caso in cui la determinazione finale spetti all'amministrazione regionale. Le amministrazioni dissenzienti sarebbero così incentivate ad atteggiamenti collaborativi, data l'evidente impossibilità di ottenere una rapida decisione del Consiglio dei Ministri (o della Giunta regionale) se non nei casi nei quali le ragioni di opposizione siano ben fondate.

Si potrebbe inoltre prevedere una riduzione ulteriore dei vari termini previsti per le conferenze di servizi; ma soprattutto andrebbe limitata drasticamente la possibilità di interrompere questi termini richiedendo elementi integrativi non strettamente necessari, *escamotage* spesso utilizzato dalle amministrazioni dissenzienti o semplicemente restie ad assumersi la responsabilità delle decisioni.

Proposta 13 – per superare le situazioni di stallo nelle conferenze di servizi

Nella disciplina della conferenza di servizi, prevedere che, nelle ipotesi di stallo in relazione alla tutela di specifici interessi, ove l'amministrazione dissenziente non ottenga entro un termine certo e breve una decisione da parte dell'organo politico di ultima istanza (Consiglio dei Ministri, Giunta regionale), sia confermata la determinazione assunta dalla Conferenza sulla base delle posizioni prevalenti

Prevedere una riduzione ulteriore dei termini delle conferenze di servizi e limitare la possibilità di interrompere questi termini chiedendo elementi integrativi non strettamente necessari

3.2. Silenzio assenso e tutela di interessi qualificati

Tra gli strumenti di semplificazione, il cosiddetto silenzio assenso prevede che, quando l'amministrazione non si pronuncia entro un termine prestabilito sull'istanza di un cittadino o di un'impresa o di un'altra amministrazione, il suo assenso sia dato per acquisito. Inizialmente previsto solo nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati (art. 20 della legge n. 241/1990), il silenzio assenso è stato successivamente esteso ai rapporti tra amministrazioni nei procedimenti multi-decisorio (art. 17-bis della legge n. 241/1990).

Come sottolineato dal Consiglio di Stato, il silenzio assenso non è un istituto che sminuisce il ruolo della valutazione dell'amministrazione: viceversa, si tratta di uno strumento volto a incentivare l'amministrazione a pronunciarsi tempestivamente, perché in caso contrario perde la possibilità di esprimere la propria valutazione negativa.

Nell'articolo 20 della legge n. 241/1990 (silenzio assenso nei rapporti con i privati) è identificata una serie di interessi qualificati in presenza dei quali non vale il silenzio assenso e occorre, viceversa, attendere un provvedimento espresso dell'amministrazione (autorizzazioni paesaggistiche, tutela dei beni culturali, ambiente ecc.). Nell'articolo 17-bis, ossia nei rapporti tra amministrazioni, il silenzio assenso è escluso solo nelle ipotesi in cui il diritto europeo richiede un provvedimento espresso (in particolare, quelle relative alla tutela dell'ambiente); nei procedimenti non a istanza di parte che coinvolgono più amministrazioni, quindi, il silenzio assenso vale anche per la tutela di interessi qualificati (per i quali è solo previsto un termine più esteso).

Come sottolineato dal Consiglio di Stato¹², ciò evidenzia che non c'è una necessaria incompatibilità tra il silenzio assenso e la tutela di interessi qualificati, con l'unico limite dei pochi ambiti in cui il silenzio assenso è precluso dal diritto europeo. Pertanto, nel nostro ordinamento sono già stati individuati ambiti in cui, in relazione ad una valutazione ex ante dell'impatto rispetto all'interesse tutelato, è fissato un termine superato il quale vale il silenzio assenso anche per le autorizzazioni paesaggistiche, la tutela dei beni culturali e così via. A questa possibilità è stato fatto ampio ricorso, negli ultimi mesi, per accelerare la conclusione di procedimenti relativi a opere infrastrutturali ritenute urgenti. Un'azione incisiva di semplificazione dovrebbe verificare se vi sono spazi per ampliare ulteriormente in via ordinaria, le ipotesi di silenzio assenso, nei procedimenti a istanza di parte anche coinvolgenti interessi qualificati.

¹² Parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 1640/2016.

Occorre poi ridurre significativamente il termine oggi previsto per l'esercizio dei poteri di autotutela da parte della pubblica amministrazione e di annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi (inclusi quelli formati con il silenzio assenso), che è pari a diciotto mesi (art. 21-octies della legge n. 241/1990). La questione è molto rilevante, perché costituisce il maggiore ostacolo a un largo uso, da parte di imprese e cittadini, delle varie procedure semplificate basate sul silenzio assenso. Infatti, il rischio che l'amministrazione anche molti mesi dopo la formazione del silenzio assenso (fino a 18 mesi) possa, con una diversa interpretazione della aggrovigliata congerie di leggi e regolamenti, giungere a un annullamento con effetto retroattivo, pregiudicando iniziative e investimenti già nel frattempo realizzati o avviati, porta a preferire il ricorso alle tradizionali autorizzazioni amministrative preventive, che richiedono spesso tempi lunghi, ma offrono maggiori certezze.

Una riduzione del termine per l'annullamento d'ufficio a sei/nove mesi indurrebbe le amministrazioni a compiere tempestivamente ogni accertamento utile nell'interesse pubblico senza procrastinare ingiustificatamente situazioni di incertezza giuridica. Va al riguardo ricordato che il termine previsto per l'annullamento d'ufficio in autotutela non si applica nel caso in cui il silenzio assenso si sia formato sulla base di autocertificazioni mendaci: dunque la riduzione del termine non riguarderebbe queste fattispecie.

Proposta 14 – in materia di silenzio assenso e di termini per l'annullamento d'ufficio

Ampliare, rispetto a quanto già previsto dall'ordinamento, gli ambiti in cui è previsto il silenzio assenso anche per nulla osta o atti di assenso relativi alla tutela di interessi qualificati (autorizzazione paesaggistica, tutela dei beni culturali e così via), sulla base di una valutazione ex ante della significatività dell'impatto dell'opera/attività oggetto di autorizzazione rispetto all'interesse protetto

Ridurre da diciotto a sei o nove mesi il termine entro cui l'amministrazione può annullare in autotutela un provvedimento illegittimo, adottato anche in base al silenzio assenso, in modo da indurre le amministrazioni a compiere tempestivamente ogni accertamento utile nell'interesse pubblico e favorire il ricorso alle procedure semplificate

3.3 Semplicità ed efficacia delle misure di sostegno

Nei decreti-legge adottati nel contesto dell'emergenza Covid-19 sono stati istituiti numerosi meccanismi e strumenti a sostegno delle imprese e dei cittadini, intesi a mitigare gli effetti del lockdown sulle famiglie e sulle imprese, e a consentire di raggiungere al più presto la strada della ripresa. In molti casi, tuttavia, l'accesso effettivo alle misure di sostegno è stato rallentato dalla confusa formulazione e dalle oscillazioni del dettato normativo¹³, dal troppo frequente rinvio alla definizione di misure attuative e da una serie di ostacoli di natura procedurale o burocratica, ai quali successivamente si è cercato di porre rimedio a valle dell'intervento normativo.

Per la ripresa dell'economia la semplificazione deve dunque partire dall'individuazione di soluzioni idonee ad assicurare semplicità e tempestività delle misure di sostegno, dalla riduzione del numero e della complessità dei provvedimenti attuativi, dalla capacità di affrontare in tempo reale le criticità applicative che sorgono.

L'esperienza maturata con il decreto Cura Italia e con il decreto Liquidità indica la strada da percorrere.

La prima esigenza per il futuro è quella di adottare le nuove disposizioni normative avendo definito preventivamente le modalità applicative più efficaci, quando non si può evitare di farvi ricorso.

La seconda esigenza, per assicurare un accesso efficace alle misure di sostegno, consiste nel dare piena attuazione ad alcuni principi introdotti da oltre vent'anni nel nostro ordinamento: l'autocertificazione e la de-certificazione (o accertamento d'ufficio). Non a caso, si è assistito, nel contesto dei provvedimenti normativi man mano adottati nel corso dell'emergenza sanitaria al progressivo ampliamento del ricorso all'autocertificazione circa la sussistenza dei requisiti per l'accesso ai benefici da parte dei soggetti richiedenti; da ultimo il decreto Rilancio (art. 264) ha sancito l'applicazione generale, nel contesto dell'emergenza Covid-19, delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, anche in deroga ai limiti della normativa di riferimento, fatto salvo il solo rispetto del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159/2011.

Il passaggio successivo, una volta realizzata l'interoperabilità delle banche dati pubbliche (che anche per questo va accelerata), dovrà essere quello della de-certificazione: il cittadino (o l'impresa) non dovrà dichiarare quanto già noto

¹³ Cfr. le vicende del bonus per i professionisti previsto dall'art. 44 del decreto Cura Italia.

all'amministrazione pubblica; questa controllerà direttamente, attraverso il sistema delle banche dati, gli atti notori, e dunque il possesso dei requisiti che danno diritto all'accesso alle misure di sostegno (e, in prospettiva, ad autorizzazioni, nulla osta o quant'altro). Non è un traguardo irraggiungibile: in altri paesi, nel corso dell'emergenza sanitaria, buona parte dei contributi sono stati erogati in automatico sulla base dei dati già in possesso dell'amministrazione.

Per conseguire questo risultato, tuttavia, occorre lavorare intensamente, come già indicato, sull'interoperabilità delle banche dati pubbliche, sulla qualità dei dati raccolti e sulla facilità di accesso alle informazioni in esse contenute da parte delle amministrazioni.

Un sistema basato su autocertificazioni o sulla de-certificazione richiede infatti efficaci controlli ex post. I comportamenti scorretti devono essere disincentivati dall'elevata probabilità di essere colti in fallo e da adeguate sanzioni, anche a livello penale, oltre che dall'obbligo di restituire le somme ottenute in assenza dei presupposti. Per le ipotesi più gravi, si può ipotizzare la temporanea preclusione dell'accesso ad altri benefici pubblici. In questa direzione, il decreto legge n. 34/2020 ha già disposto un incremento dei controlli ex post sulle dichiarazioni sostitutive e un inasprimento delle sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci (art. 264, comma 1, lettera a) e comma 2, lettera a)). Va comunque precisato che, in termini di politica sanzionatoria, è importante distinguere tra il falso vero e proprio e semplici imprecisioni o un'interpretazione di norme poco chiare non condivisa dall'amministrazione.

Un nodo critico che ha rallentato l'erogazione dei benefici sono stati i tempi lunghi di attesa della documentazione antimafia. Il Codice antimafia già consente in alcune ipotesi l'autocertificazione da parte del soggetto: questa possibilità è stata prevista espressamente per alcune delle misure di sostegno dell'emergenza Covid-19¹⁴ e andrebbe utilizzata in modo più ampio.

Vi è infine il tema dell'utilizzo delle autocertificazioni nei rapporti tra privati. Attualmente l'obbligo di accettare le dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà (le autocertificazioni) esiste solo per le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, nei rapporti

¹⁴ Cfr. ad esempio l'articolo 1-bis del decreto legge n. 23/2020 introdotto dal disegno di legge di conversione, relativo alle nuove richieste di finanziamenti garantiti dalla SACE. In questo caso, ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazioni criminali è stato previsto un apposito protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, il MEF e la SACE. Per velocizzare la procedura di erogazione è inoltre disposto che, fermi restando gli obblighi di segnalazione previsti dalla normativa antiriciclaggio, per la verifica degli elementi attestati dalla dichiarazione sostitutiva il soggetto che eroga il finanziamento non è tenuto a svolgere accertamenti ulteriori rispetto alla verifica formale di quanto dichiarato. Tale disposizione si applica anche alle dichiarazioni sostitutive allegate alle richieste di finanziamento garantite dal Fondo di garanzia per le PMI.

tra loro e in quelli con l'utenza. Per espressa disposizione del Testo unico sulla documentazione amministrativa, le autocertificazioni possono essere utilizzate anche nei rapporti tra privati solo se questi vi acconsentono.

Nei decreti dell'emergenza è stato previsto in alcuni casi (cfr. l'art. 1-bis del decreto liquidità, introdotto dalla legge di conversione, per le richieste di finanziamenti garantiti da SACE o dal Fondo di garanzia PMI) l'obbligo per i soggetti (privati) che erogano i finanziamenti di accettare le dichiarazioni sostitutive presentate dai richiedenti. Anche per velocizzare l'erogazione, è stato previsto che, fermi restando gli obblighi di segnalazione previsti dalla normativa antiriciclaggio, per la verifica degli elementi attestati dalla dichiarazione sostitutiva, il soggetto che eroga il finanziamento non è tenuto a svolgere accertamenti ulteriori rispetto alla verifica formale di quanto dichiarato dal richiedente l'aiuto.

Andrebbe inoltre valutata la possibilità di estendere ex lege ai servizi bancari e assicurativi l'obbligo di accettare la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, limitatamente ad ipotesi analoghe a quelle dei finanziamenti garantiti dalla SACE e dal Fondo di garanzia PMI o più in generale, assicurando a banche e assicurazioni l'accesso alle banche dati pubbliche.

Proposta 15 – per la semplificazione delle misure di sostegno a cittadini e imprese

Introdurre le misure di sostegno avendo già disegnato le modalità attuative. Affiancare al più ampio utilizzo delle autocertificazioni per l'accesso alle misure di sostegno un efficace sistema di controlli ex post

3.4 Connettività

Semplificare per favorire la realizzazione delle reti ad alta velocità

Durante l'emergenza Covid-19 è emersa con tutta evidenza l'importanza per i cittadini e le imprese di disporre di sufficiente connettività per lavorare, studiare, potere usufruire di servizi di telemedicina, mantenere i contatti con parenti e amici, utilizzare al meglio le opportunità del commercio elettronico e così via. Per avviare un percorso di crescita dopo la crisi occorre sfruttare appieno le opportunità offerte dalla trasformazione digitale a sostegno della competitività del settore produttivo e della

logistica, per perseguire in modo efficiente la sostenibilità ambientale e per sviluppare strumenti e contenuti della didattica dell'era digitale.

Gli obiettivi di connettività da raggiungere sono stati individuati a livello europeo. Ogni Stato membro dovrebbe assicurare, entro il 2025, connettività ad almeno un Gigabit per secondo nei principali centri della vita economica e sociale (uffici pubblici, scuole, porti, aeroporti, imprese ad alta intensità digitale), copertura ad almeno 100 Mbps upgradabili ad almeno 1 Gbps per tutte le famiglie e copertura ininterrotta con tecnologia 5G nelle aree urbane e lungo le principali strade e infrastrutture ferroviarie.

Per conseguire questi obiettivi, come sottolineato dalle direttive europee, occorre creare un contesto favorevole agli investimenti e semplificare le procedure per la realizzazione e il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti, sia per la rete fissa che per il radiomobile, inclusa l'installazione delle antenne per il 5G.

La direttiva 2014/61/UE, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 33/2016, ha creato un sistema per sfruttare al massimo le sinergie con le infrastrutture già esistenti idonee a ospitare le infrastrutture di comunicazione (cosiddetto SINFI – Sistema informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture). In aggiunta, la direttiva 2018/1972/UE sul Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che va recepita entro fine 2020, chiede espressamente agli Stati membri di adottare misure di semplificazione per favorire la realizzazione e il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti, inclusa l'installazione delle *small cells*.

Le banche dati del SINFI sono state istituite e sono state adottate le specifiche tecniche, ma occorre uno sforzo per assicurare, in concreto, il funzionamento del sistema, l'effettiva implementazione delle disposizioni sulla condivisione o l'accesso alle infrastrutture esistenti e il rispetto delle disposizioni di semplificazione già adottate. In mancanza, i benefici attesi in termini di semplificazione della realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità resteranno sulla carta.

Per il recepimento della direttiva 2018/1972/UE è prevista una complessiva riscrittura del Codice nazionale delle comunicazioni elettroniche. La parte relativa alle semplificazioni delle procedure autorizzatorie potrebbe tuttavia essere adottata da subito, completando lo sforzo di semplificazione già avviato con il decreto-legge n. 133/2014 e in tempi più vicini con l'articolo 82 del decreto Cura Italia. Diventerebbe così concretamente possibile un'accelerazione dei lavori, tale da garantire al più presto

ai cittadini e alle imprese, su tutto il territorio nazionale, la disponibilità delle risorse di connettività di cui hanno bisogno.

Tra le esigenze prioritarie di semplificazione nel settore vi è quella di velocizzare la procedura rispetto alle richieste di nulla osta delle autorità preposte alla tutela dei beni paesaggistici, architettonici e culturali, tenendo conto delle specificità delle reti di telecomunicazioni, che sono rispetto, ad altre opere, di impatto relativamente modesto rispetto agli interessi tutelati, in specie quando utilizzano infrastrutture fisiche esistenti (reti di distribuzione dell'energia, del gas e dell'acqua, rete dell'illuminazione pubblica). A questo fine, andrebbe previsto per i procedimenti a istanza di parte avviati, anche tramite sportello unico, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e degli impianti ad esse assimilati e per i quali non si applicano le disposizioni in tema di conferenza di servizi, che, scaduti i termini del silenzio assenso, l'amministrazione sia tenuta ad adottare il provvedimento entro 30 giorni. Andrebbe anche effettivamente garantita la possibilità di ricorrere alle tecniche di posa della fibra in minitrincea, comportanti costi ridotti e ridotti disagi per le popolazioni, ogni volta che le imprese che realizzino le infrastrutture lo giudichino conveniente.

Proposta 16 – semplificazioni in tema di comunicazioni elettroniche e urbanizzazione primaria

Adottare subito le misure di semplificazione in attuazione del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, assicurando il coordinamento con la disciplina del SINFI e integrandole successivamente nel contesto della revisione complessiva del Codice nazionale delle comunicazioni elettroniche

Prevedere per i procedimenti a istanza di parte per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e degli impianti ad essi assimilati, per i quali non si applicano le disposizioni in tema di conferenza di servizi, che una volta ottenuti gli atti di assenso necessari e scaduti i termini del silenzio assenso previsti per le amministrazioni intervenienti, l'amministrazione procedente sia tenuta ad adottare il provvedimento entro 30 giorni

Evitare rischi di frammentazione per la rete 5G

Per la tecnologia 5G, l'Italia ha avviato la sperimentazione, in città di diversa dimensione, in anticipo rispetto ad altri Stati membri. Le licenze sono state assegnate e gli operatori dovrebbero ora iniziare a realizzare l'infrastruttura su tutto il territorio nazionale. Come per tutte le tecnologie radiomobili, la realizzazione e l'utilizzo delle infrastrutture devono rispettare le norme ambientali e a tutela della salute. La normativa quadro è contenuta nella legge sulla protezione dall'esposizione ai campi magnetici, elettrici ed elettromagnetici n. 36/2001.

Sia a livello europeo che a livello nazionale, per proteggere la salute e l'ambiente viene osservato il principio di precauzione: sulla base di studi scientifici sono fissati limiti di esposizione della popolazione, con l'obiettivo di prevenire i rischi senza al tempo stesso limitare ingiustificatamente lo sviluppo della connettività e i benefici che essa può portare ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese.

A livello europeo e nella maggior parte degli Stati membri i limiti sono fissati sulla base delle indicazioni della Commissione internazionale per la protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ICNIRP), che vengono continuamente riviste per tenere conto dell'evoluzione delle conoscenze e attualmente prevedono un valore limite di circa 10 watt al metro quadro. In Italia la normativa nazionale¹⁵ ha fissato limiti molti più stringenti, pari a circa 0,1 watt al metro quadro, ossia cento volte più severi rispetto a quelli indicati dalle linee guida ICNIRP. È oggetto di dibattito se questi limiti così stringenti debbano essere ripensati, adeguandosi alle soglie europee.

Senza entrare qui in questa discussione, va osservato che sul territorio nazionale, nonostante il quadro normativo statale già fortemente restrittivo rispetto alle soglie europee, vi sono numerosi comuni (oltre 350, corrispondenti a una popolazione di circa 4 milioni di abitanti) che tramite ordinanze d'urgenza hanno bloccato nel loro territorio, per asserite esigenze di tutela della salute, la messa in posa delle infrastrutture per il 5G.

Queste ordinanze non appaiono compatibili con il nostro ordinamento. La legge quadro sulle emissioni n. 36/2001 affida infatti allo Stato il compito di individuare i limiti all'esposizione della popolazione idonei a preservare la salute e l'ambiente, sulla base di evidenze scientifiche, assicurando un elevato livello di tutela e al tempo stesso senza limitare ingiustificatamente la modernizzazione infrastrutturale del paese. Solo in

¹⁵ dPCM 8 luglio 2003, modificato dal decreto legge n. 179/2012.

questo modo può essere assicurata l'uniformità delle scelte sul territorio nazionale. Se si adottasse un approccio diverso, il costo di una rete 5G a macchia di leopardo si ripercuoterebbe sulle prestazioni della rete sull'intero territorio nazionale, non solo nell'ambito dei comuni interessati. Ad esempio, se la rete 5G è frammentata non sarà possibile assicurare i vantaggi per la logistica e per il trasporto passeggeri della mobilità interconnessa e i servizi di telemedicina potranno essere assicurati solo da e verso medici e pazienti in postazione fissa (collegati in fibra) e non da e per postazioni mobili.

Secondo la medesima legge quadro sulle emissioni, ai Comuni spetta il compito di individuare le localizzazioni più idonee tenendo conto della distribuzione della popolazione sul territorio e dell'impatto ambientale, ma non quello di adottare, di fatto, scelte diverse da quelle nazionali. La stessa Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 307 del 2003, ha più volte precisato che la Regioni (e conseguentemente i Comuni, come chiarito in numerose pronunce del Consiglio di Stato) non possono prescrivere limiti e divieti alla realizzazione degli impianti, ma al più adottare misure esclusivamente di carattere urbanistico o edilizio che si concretizzino nella previsione di criteri di localizzazione. Nella sentenza n. 116/2006 la Corte ha affermato inoltre che l'imposizione di limiti alla libertà di iniziativa economica, nel rispetto dei principi di prevenzione e precauzione a tutela dell'ambiente e della salute umana, può avvenire soltanto sulla base di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sopranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organismi e le competenze tecnico scientifiche.

Sebbene la giurisprudenza già fornisca indicazioni in questo senso, la proliferazione delle ordinanze anti 5G e i tempi richiesti per giungere a una soluzione mediante il contenzioso giudiziario rendono opportuno un intervento normativo che chiarisca una volta per tutte il ruolo degli enti locali nell'ambito della legge quadro sulle emissioni elettromagnetiche, confermando l'efficacia cogente della normativa di protezione della popolazione dai campi elettromagnetici prevista dalla legge n. 36/2001. A questo fine, sarebbe sufficiente integrare l'articolo 8, comma 6, della legge quadro n.36/2001, in base al quale i comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, specificando che i limiti alle emissioni previsti dalla normativa statale sulla base dei principi di prevenzione e precauzione non possono essere derogati o essere resi più restrittivi”

Proposta 17 – in merito agli interventi dei Comuni in tema di 5G

All'articolo 8, comma 6, della legge n. 36/2001, dopo le parole "campi elettromagnetici" aggiungere le seguenti parole: "fermo restando che i limiti alle emissioni previsti dalla normativa statale sulla base dei principi di prevenzione e precauzione non possono essere derogati o essere resi più restrittivi".

3.5 Energia e ambiente

Negli ultimi anni sono stati compiuti ripetuti sforzi di semplificare le procedure relative all'ammodernamento e all'efficientamento delle infrastrutture e degli impianti nel settore dell'energia e la disciplina a tutela dell'ambiente.

Se i procedimenti sono lenti e ingiustificatamente complicati, infatti, si rallenta la capacità di realizzare quegli investimenti di cui il Paese ha bisogno per riprendere un percorso di crescita in linea con gli obiettivi della sostenibilità ambientale. L'esigenza di semplificazione in questo settore è pressante alla luce degli obiettivi ambiziosi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e del Green Deal pubblicato a inizio anno dalla Commissione europea: entrambi richiedono infatti rilevanti e diffusi investimenti.

Tra le misure che potrebbero essere adottate rapidamente, vi è la semplificazione delle procedure autorizzative previste dal Codice dell'ambiente per gli interventi di impatto trascurabile. Ad esempio, andrebbero considerati "modifiche non sostanziali" e assoggettati a un'autorizzazione semplificata gli interventi di ammodernamento tecnologico ed efficientamento degli impianti, tra cui in particolare quelli relativi alle fonti rinnovabili, che non comportano una variazione o un aumento dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi e le opere connesse.

Sulla stessa linea, per le modifiche non sostanziali di impianti termoelettrici (ad esempio, interventi che non comportano un aumento della potenza installata), invece del procedimento unico oggi previsto per autorizzare ogni genere di modifica (conferenza di servizi e intesa della Regione), la valutazione potrebbe essere ricondotta all'interno del procedimento già previsto dall'articolo 29-*nonies* del Codice dell'Ambiente, di competenza del Ministero dell'Ambiente, il parere del Comune e delle altre amministrazioni interessate.

Quanto alle valutazioni di impatto ambientale di cui alla parte II del Codice dell'ambiente (VIA, VAS, AIA), la relativa disciplina è già stata oggetto di numerose modifiche¹⁶. Ma la velocità e la qualità delle decisioni delle pubbliche amministrazioni non dipendono solo dalle procedure: è fondamentale – come abbiamo sottolineato - la disponibilità di competenze tecniche e, quindi, il tema si collega a quello, già trattato in questo Rapporto, della necessità di rafforzare la capacità tecnica delle amministrazioni attraverso adeguate politiche di reclutamento. Un ulteriore modo di migliorare la qualità delle decisioni dell'amministrazione in materia di impatto ambientale consiste nel mettere a disposizione della stessa maggiori informazioni e conoscenze introducendo una fase di interlocuzione con l'impresa proponente prima dell'adozione del provvedimento. L'amministrazione dovrebbe trasmettere al proponente la proposta di provvedimento in materia ambientale e questi avrebbe a disposizione qualche giorno per trasmettere le sue osservazioni ed eventualmente richiedere un incontro tecnico. Questa soluzione determinerebbe un modesto allungamento dei tempi del procedimento (per questo, dovrebbe essere adottata solo su richiesta dell'impresa), ma, in particolare per questioni complesse, potrebbe consentire di giungere in modo consensuale a soluzioni condivise, riducendo il rischio di un successivo contenzioso.

Come noto, quando un materiale è qualificato come rifiuto in base al Codice dell'ambiente, la sua gestione comporta l'applicazione di una disciplina stringente. In questo contesto, appaiono possibili alcune semplificazioni senza pregiudizio delle esigenze di tutela dell'ambiente. Ad esempio, per le terre e rocce da scavo non contaminate provenienti da microscavi (interventi di costruzione o manutenzione di reti o infrastrutture o, più in generale interventi edilizi la cui produzione non superi 200 metri cubi) appare condivisibile la proposta di consentire il riutilizzo sulla base di un'autocertificazione che attesti che si tratta materiali non contaminati, senza necessità di svolgere le attività di caratterizzazione analitica del sito per escludere la qualifica di rifiuto.

Proposta 18 – semplificazioni in materia di energia e ambiente

Semplificare le procedure autorizzative per l'ammodernamento e l'efficientamento degli impianti nel settore dell'energia con impatto ambientale trascurabile

¹⁶ Cfr. circolare Assonime n. 10/2018, *Valutazione dell'impatto ambientale (VIA) dei progetti pubblici e privati: recepimento della direttiva 2014/52/UE*.

Prevedere la possibilità, su richiesta dell'impresa, di un dialogo con l'amministrazione sul progetto di provvedimento di valutazione di impatto ambientale, prima dell'adozione della decisione finale

Semplificare la disciplina in materia di rifiuti per le terre e rocce da scavo non contaminate provenienti da microscavi

3.6 Sostegno al settore della cultura

Il settore della cultura è stato tra i più colpiti, insieme al turismo, dall'impatto delle misure di contenimento del contagio. Anche con la riapertura delle attività, le prospettive di un ritorno alla redditività sono lontane: le imprese devono sostenere importanti costi per la messa in sicurezza dell'attività, il numero di clienti è drasticamente ridotto sia dall'esigenza di rispettare le distanze di sicurezza, sia dalle incertezze circa i tempi e l'entità della ripresa degli afflussi turistici da altri paesi. Le imprese concessionarie di servizi in questo settore (si pensi ai concessionari della gestione dei musei e dei complessi archeologici e monumentali) hanno per il prossimo biennio la prospettiva di operare in perdita, perché i ricavi da biglietti non saranno sufficienti a coprire i costi.

Il tema di questo Rapporto sono le semplificazioni e non gli interventi di sostegno. Tuttavia, si può osservare che un modo efficiente ('semplice') di sostenere il settore, che non comporta un impatto in termini di aumento della spesa pubblica e al tempo stesso consentirebbe di mitigare l'impatto economico della crisi, consisterebbe in una proroga mirata, ex lege, dei contratti di concessione di servizi nel settore della cultura. La proroga dovrebbe riguardare i contratti in essere con le pubbliche amministrazioni statali e locali, inclusi quelli già scaduti ma per i quali non è stata ancora avviata una nuova procedura di affidamento, per il periodo necessario a compensare le perdite subite nel periodo della crisi. Trattandosi di una misura volta a compensare il danno economico per il settore derivante dall'emergenza Covid-19, vi sono ragioni per ritenere possibile una valutazione positiva da parte della Commissione europea in sede di controllo degli aiuti di Stato.

Per tenere conto delle esigenze di rimodulazione dei servizi affidati, in relazione al nuovo e imprevedibile contesto operativo, le stazioni appaltanti potranno accordare, su richiesta del concessionario, la temporanea modifica dei contratti in corso con le imprese culturali, secondo i criteri di cui all'articolo 175 del Codice dei contratti pubblici, anche per le concessioni affidate nel regime normativo preesistente al Codice.

Proposta 19 – per il sostegno ai concessionari di servizi nel settore della cultura

Per mitigare l'impatto economico dell'emergenza Covid-19 nel settore della cultura, alle imprese culturali e creative ricomprese nelle categorie individuate dall'articolo 61, comma 2, lettere d) ed f) del decreto legge Cura Italia che hanno in essere contratti pubblici di concessione di servizi, anche in regime di proroga e a condizione che non sia stata già avviata una nuova procedura di affidamento, è riconosciuto su richiesta del concessionario, che dovrà pervenire all'amministrazione entro un termine stabilito, un prolungamento del periodo di durata della concessione idoneo a compensare le perdite subite a causa dell'emergenza Covid. Le amministrazioni potranno accordare la temporanea modifica dei contratti in corso per tenere conto delle esigenze di rimodulazione dei servizi affidati

3.7 Semplificazioni in materia di edilizia per la rigenerazione urbana

Tra gli investimenti che possono contribuire alla ripresa con un impatto rapido sull'economia e sulla qualità della vita dei cittadini vi sono quelli per la rigenerazione urbana, volti a migliorare il patrimonio edilizio esistente e le prestazioni energetiche e di sicurezza antisismica degli edifici.

Gli interventi di rigenerazione urbana non comportano consumo di suolo ma, secondo un'impostazione urbanistica rispettosa dell'ambiente, mirano a riqualificare gli edifici esistenti nelle aree urbane, nelle periferie e nelle aree degradate del Paese. Il loro impatto economico immediato, in particolare in termini di occupazione, riguarda non solo il settore delle costruzioni, ma anche i settori ad esso collegati (serramenti, legno, ceramica, impiantistica e così via).

Per promuovere questo tipo di interventi sono stati previsti incentivi finanziari, anche significativi (ecobonus, sisma bonus). La realizzazione delle opere, tuttavia, si scontra ancora con una pletera di ostacoli burocratici che, in particolare per edifici che non presentino un valore storico artistico o testimoniale, non appaiono giustificati da reali esigenze di interesse pubblico, inclusa la tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Per consentire interventi diffusi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio sul territorio nazionale e ampi processi di rigenerazione urbana, occorrono dunque

interventi mirati di semplificazione della disciplina contenuta nella prima parte del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia¹⁷. Rinviando, per il dettaglio, alle articolate proposte che in questa materia sono state presentate dalla rete delle Professioni tecniche e dalla Regione Emilia Romagna, osserviamo che tra le linee di azione che dovrebbero ispirare la modernizzazione della disciplina vi è la revisione delle definizioni degli interventi edilizi sul patrimonio esistente (manutenzione straordinaria, ristrutturazione edilizia, interventi realizzabili con il permesso di costruire in deroga) in modo da assicurare procedure semplificate per gli interventi che non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti.

A ciò dovrebbe accompagnarsi la semplificazione dei procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi (ad esempio, attraverso un ricorso più sistematico alla conferenza dei servizi semplificata).

Un notevole effetto di semplificazione e di accelerazione degli interventi di rigenerazione urbana potrebbe derivare poi dalla già proposta riduzione dei termini per l'esercizio dei poteri di autotutela e di annullamento d'ufficio dei provvedimenti formati con ricorso al silenzio assenso (l'esempio più frequente è quello della SCIA)¹⁸.

Proposta 20 – in materia di edilizia per la rigenerazione urbana

Semplificare gli oneri amministrativi per gli investimenti di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che non comportano mutamenti urbanisticamente rilevanti, attraverso una modernizzazione mirata del Testo unico dell'edilizia.

¹⁷ Decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001

¹⁸ Proposta n. 14. Per la SCIA cfr. gli articoli 20, comma 3 e 19, comma 4 della legge n. 241/1990, che richiamano l'art. 21-nonies sull'annullamento d'ufficio.