

**Resoconto convegno**  
**«Contratti pubblici, procedimento amministrativo e responsabilità  
amministrativa alla sfida del PNRR»**

di Renata Stancanelli e Federica Zaccarelli

24 febbraio 2022

Il 13 dicembre 2021 si è svolto, presso l'Aula Toti della Luiss Guido Carli, il Convegno dal titolo: «*Contratti pubblici, procedimento amministrativo e responsabilità amministrativa alla sfida del PNRR*».

Il Convegno, organizzato dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet" dell'Università LUISS Guido Carli per la presentazione del volume "I contratti pubblici e il procedimento amministrativo dopo il Decreto Semplificazioni-bis" (a cura di D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto, La Tribuna, 2021), è stata occasione per una riflessione scientifica sui più recenti interventi normativi adottati per garantire la migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), nonché del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030.

Il convegno è stato aperto dal Professore Bernardo Giorgio Mattarella, Direttore del Centro "V. Bachelet", che ha apprezzato il volume pubblicato quasi nell'immediatezza dell'entrata in vigore del decreto legge n. 77 del 2021; un volume ricco di spunti di riflessione che analizza un quadro normativo complesso e affronta con estrema chiarezza i temi del procedimento amministrativo, dei contratti pubblici e della responsabilità amministrativa, per questo molto utile per gli operatori del settore. Il Professore Mattarella, nel rilevare l'importanza del decreto legge n. 77 del 2021, con il quale è stato delineato il sistema di governo, le procedure fondamentali di attuazione e di controllo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (c.d. "PNRR"), ha posto l'attenzione sull'instabilità della produzione normativa, in particolare nelle materie affrontate dal libro, sulle quali di anno in anno si interviene con norme di semplificazione, sintomo della necessità permanente di una vera e propria politica di semplificazione. Proprio in tale chiave di lettura chiede ai relatori del Convegno un'analisi della legislazione attuale, continuamente mutante, che in questa nuova fase potrebbe e dovrebbe tendere a stabilizzare le numerose norme transitorie introdotte, a seguito delle situazioni emergenziali verificatesi negli ultimi anni.

La Professoressa Ginevra Bruzzone, *Senior Fellow Luiss School of European Political Economy*, ha ringraziato per il gradito invito a discutere in questa sede di temi di estrema rilevanza per lo sviluppo del Paese, alla luce delle numerose modifiche normative introdotte dal d.l. n. 77 del 2021 in tema di contratti pubblici, di procedimento amministrativo. Tali temi oggi sono da affrontare con un interesse maggiore nella prospettiva della politica pubblica e dello sviluppo dell'economia, grazie alla sfida posta dal PNRR, che richiede al sistema italiano di utilizzare tutti gli strumenti normativi e amministrativi a disposizione per seguire gli obiettivi del Piano, ovvero quelli della società sostenibile, della competitività, della sostenibilità ambientale, della coesione sociale e dell'aumento del tasso di crescita potenziale dell'economia italiana.

La Professoressa Bruzzone evidenzia che le sperimentazioni che vengono introdotte dalle riforme, per essere comprese al meglio, devono essere analizzate nella prospettiva dell'azione individuata in termini di scelte attuative e organizzative. In tale prospettiva, affronta dunque quattro temi: la *governance*, le semplificazioni, i contratti pubblici e la modernizzazione del sistema dei controlli, sottolineando come elemento comune nelle quattro tematiche sia la necessità della centralità della pubblica amministrazione ed il conseguente, indispensabile adeguamento delle sue strutture e delle sue capacità, per il raggiungimento degli obiettivi posti in tutti i campi oggetto di analisi.

In merito alla *governance* sottolinea la necessità, evidenziata anche all'interno del volume, di superare l'inerzia ed i ritardi dovuti all'organizzazione e guarda in tal senso al sistema introdotto dal decreto n. 77/2021, che rende centrale nella *governance* il ruolo della Presidenza del Consiglio, posta come cabina di regia e punto di snodo tra diversi soggetti istituzionali. Anche dal lato dell'attuazione, la Professoressa rileva la centralità fornita alla *governance* con l'attribuzione alle amministrazioni centrali della responsabilità per le diverse missioni del PNRR, della loro attuazione appunto, in dialogo con la cabina di regia per evitare frammentazioni tra i soggetti attuatori, nel rispetto delle competenze istituzionali.

Con riferimento al tema del procedimento amministrativo, la Professoressa Bruzzone evidenzia come si intervenga con la riforma introdotta su tre diversi livelli, ovvero l'eliminazione degli oneri ingiustificati, la rimozione dei vincoli e una politica di semplificazione permanente e di lungo respiro. L'obiettivo principale appare quello di una maggiore certezza giuridica ed il rispetto dei tempi del procedimento, in particolare facendo cenno al nuovo modello della Conferenza dei servizi decisoria, così come al progetto di fattibilità tecnico economico, entrambi nuovi strumenti introdotti dal legislatore proprio con il fine di utilizzare delle forme di sperimentazione da rendere permanenti all'interno dell'ordinamento.

La medesima sperimentazione è stata rivolta all'ambito dei contratti pubblici, dove il decreto n. 77/2021 ha inteso rinnovare l'applicazione di alcuni istituti sperimentali introdotti dal decreto legge n. 76 del 2020 e derogare ad alcune norme,

anche se con portata minore rispetto ai decreti che lo hanno preceduto. Ha sottolineato inoltre l'importanza di rivolgere l'attenzione alla qualificazione delle stazioni appaltanti, mediante corsi di formazione, assunzioni e strumenti di supporto tecnico con società *in-house* o sul mercato.

Sul tema della modernizzazione del sistema dei controlli, la Professoressa Bruzzone affronta la tematica della limitazione temporanea della responsabilità amministrativa al solo dolo e sottolinea come, a suo parere, ciò che è veramente utile nell'ambito delle sperimentazioni attuali, anche a livello legislativo, desumibile dall'impostazione del PNRR, è la valutazione della capacità della pubblica amministrazione di raggiungere i risultati preposti.

Il successivo relatore Luigi Caso, Presidente dell'Associazione Nazionale dei Magistrati della Corte dei Conti, ha proposto una analisi del tema generale della Semplificazione, alla luce dei diversi interventi di semplificazione, appunto, susseguitisi negli ultimi anni, che hanno portato a una condizione di stratificazione delle riforme legislative che ha a sua volta generato, attualmente, una complicazione del quadro normativo.

Il Presidente riconosce e apprezza quanto rilevato dagli autori del volume in merito alla concentrazione dei poteri decisionali, come per il caso della Conferenza unificata, istituto creato con l'obiettivo di assorbire le differenze politiche e amministrative; allo stesso tempo rileva la potenziale criticità introdotta dalla previsione di norme così definite "a tempo", come anche le "norme temporanee" o i "regimi sperimentali", tutti elementi che, secondo il Presidente, potrebbero generare problemi futuri in termini di diritto intertemporale. Per questo afferma che, a suo parere, sarebbe necessario modificare i processi decisionali, in un'ottica decisionale.

Con riferimento alla Corte dei Conti, il Presidente Caso sottolinea una incomprensione normativa posta dallo stesso legislatore, il quale ha introdotto con i due interventi legislativi, il decreto n. 76 del 2020 ed il decreto n. 77 del 2021, previsioni potenzialmente univoche ma che non attribuiscono il medesimo potere alla Corte dei Conti. Più in particolare da una parte definiscono il potere di controllo della Corte "concomitante" per "i piani, i programmi, i progetti relativi ad interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale", e successivamente vengono indicati come "poteri di controllo e di gestione, esercitati d'intesa con la Corte dei Conti Europea". In questo ultimo caso, il Presidente rileva il peso ancora maggiore che questo collegamento con la Corte dei Conti europea avrà sull'azione della Corte dei Conti, poiché essa dovrà esercitare tale controllo di gestione con la massima attenzione, in particolare relativamente alle conseguenze derivate da una disattenzione del controllo medesimo, che avranno un peso enorme sul raggiungimento delle *milestones*, sulla concreta attuazione ed erogazione degli altri fondi.

In conclusione, il Presidente Caso affronta il tema della responsabilità, in merito al quale rileva la criticità generata dall'introduzione da parte del legislatore di una

limitazione della colpa grave non per i casi di azione, ma per i casi di omissione, non conferendo a tale previsione la giusta completezza di fattispecie in cui effettivamente può verificarsi un'azione piuttosto che un'omissione, con il medesimo risultato di ritardare processi amministrativi, come nel caso della così definita "paura della firma".

Inoltre, sottolinea, il legislatore non produce una disposizione coerente neanche relativamente alla effettiva capacità della Corte dei Conti, la quale non pone un giudizio ad un individuo, ma piuttosto alla gestione in sé.

Nel porre attenzione su tali problematiche, il Presidente Caso esorta il decisore pubblico a produrre norme più chiare e ad un utilizzo migliore della stessa Corte dei Conti, in particolare considerando la nuova possibilità offerta dal PNRR, per il quale la Corte dei Conti attuerà una forma di controllo di gestione, ma non in base a delle valutazioni discrezionali, ma rispetto a *ratio* relative a *milestones* già predeterminate.

Prende successivamente la parola Roberto Chieppa, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ringrazia il moderatore, i relatori, gli autori del volume e tutti i presenti.

Il Presidente Chieppa rileva che l'impegno derivante dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia di carattere sostanziale. Da ciò ne deriva l'esigenza di iniziare a commentare sin da subito le norme contenute nel decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, la cui finalità è stata quella di introdurre degli strumenti idonei a raggiungere la tempestiva realizzazione degli interventi oggetto del Piano.

Ritiene che il decreto legge n.77 del 2021 non si limiti a continuare il percorso del precedente decreto legge 16 giugno 2020, n. 76, ma fa qualcosa in più. Vengono introdotte, infatti, alcune misure a regime, altre misure di carattere temporaneo e altre ancora limitate al PNRR alcune delle quali il Presidente menziona, tra le quali: l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 125 del c.p.a. che limita alla tutela risarcitoria la tutela per le opere del PNRR e l'individuazione tassativa e analitica delle ipotesi in cui è possibile sospendere l'esecuzione dell'opera pubblica.

Il Presidente Chieppa sottolinea che l'esigenza di raggiungere gli obiettivi di medio termine (fine 2023) comporta che tutte le norme oggi introdotte nell'ambito della materia dei contratti pubblici siano in un certo senso "sperimentali" e temporanee, perché saranno in seguito riviste all'esito del processo che condurrà ad avere un nuovo Codice dei contratti pubblici o, comunque, una riforma complessiva del Codice dei contratti pubblici.

Il Presidente Chieppa si concentra altresì sul modello di *governance* individuato dal decreto legge n. 77 del 2021, il quale è più vicino all'art. 95 Cost. di quanto non è tutto il sistema attuale. Infatti, nella prassi vi è la tendenza ad aumentare le competenze gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'effetto di renderla un "super Ministero". Il Presidente auspica, pertanto, che il PNRR lasci non solo un Paese innovato e semplificato ma anche una Presidenza più vicina a quel modello delineato dall'art. 95 della Costituzione.



Ritiene altresì che l'esigenza attuale non sia quella di adottare altri decreti semplificazione, ma quella di attuare le modifiche introdotte e intervenire in modo mirato laddove sorgesse l'esigenza di ulteriori modifiche. Evidenzia ancora che tutto questo ci dovrebbe spingere verso un cambio culturale in cui il problema non è tanto quello di semplificare o ridurre la burocrazia ma quello di rafforzarla, di dare al Paese una burocrazia che funzioni, che decida, che eserciti la discrezionalità, che non abbia il timore della responsabilità della firma. Ritiene altresì che nel settore dei contratti pubblici, come negli altri settori, si debba tornare ad un'idea di una legislazione più snella, che proceda per principi, con poche chiare regole dell'azione amministrativa che poi lasci alla pubblica amministrazione il compito di applicarle e adattarle al caso concreto.

Si concentra inoltre sulla responsabilità amministrativa ed evidenzia che la scelta di prorogare quelle norme sulla responsabilità contenute nel decreto legge n. 76 del 2020 è una scelta che vuole dare il messaggio al pubblico dipendente che rischia di più con l'inerzia piuttosto che con l'azione, nonostante in molti settori della pubblica amministrazione la prassi che era prevalsa era quella contraria, ovvero l'idea che chi sta fermo meno rischia.

In conclusione, ritiene che il Paese abbia intrapreso sicuramente una strada difficile, coraggiosa, di cambiamento che dovrebbe portarci nei prossimi anni ad una società innovata, più digitale, più ecologica. A parere del Presidente, questa è un'occasione che non ripasserà e che deve essere colta proprio perché "o ora o mai più"; frase con la quale ha altresì terminato il suo intervento di prefazione al volume in commento.

L'ultimo relatore a prendere la parola è Nicola Lupo, Professore ordinario di Diritto pubblico e Coordinatore dell'Unità razionalizzazione e miglioramento della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ringrazia per l'invito al convegno.

Il Professore Lupo evidenzia che proprio la materia dei contratti pubblici dà la misura del profondo cambiamento culturale che il PNRR impone nei processi di produzione normativa, nelle amministrazioni pubbliche e al Paese più in generale. Afferma che ciò si desume anche alla luce della rigidità dei tempi previsti: entro il marzo 2023, infatti, deve essere approvato il nuovo Codice dei contratti pubblici e la delega va approvata entro giugno 2022.

Il Professore Lupo si concentra sul dibattito venutosi a creare tra i giuristi sulle conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Tra le alternative proposte il Professore ritiene però di doversi attenere al concetto di "indirizzo politico" e vedere il vincolo al rispetto di quegli obiettivi proprio in termini di indirizzo politico. Sostiene che il PNRR risulta vincolante perché c'è a monte un regolamento europeo che impone una procedura in esito alla quale spetta alla Commissione europea decidere se quegli obiettivi siano o meno stati raggiunti e nel corso della quale è ben possibile modificare il Piano. Il Professore, quindi, riflette

sull'atteggiamento che gli altri Stati membri avranno rispetto a nuove modifiche che vanificassero o indebolissero un Piano che invece è stato accolto molto positivamente a Bruxelles e dagli altri Stati membri.

Il Professore Lupo analizza altresì il *balance* sussistente tra politica e tecnica nella parte europea dei procedimenti internazionali e nella parte italiana. Rileva che se la parte europea ha un certo *balance* e la parte italiana ne ha un altro c'è uno scompenso, un cortocircuito. Il PNRR è un tentativo di riequilibrare questo assetto, una chance di riequilibrare questo *balance*.

Con riferimento all'Unità che presiede, si sofferma sull'origine del nome "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione". Vede con favore la circostanza che la denominazione della diversa Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione sia cambiata per effetto proprio del decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, attualmente in sede di conversione, e siano venute meno le parole "e qualità della regolazione", perché così facendo viene completato tutto il quadro. L'Unità che presiede è vista come una sorta di "*Better Regulation Unit*" che esiste per il mandato del PNRR, che è lì al di là del governo in carica fino a fine 2026 e che, a parere del Professore, dovrebbe andare a irrobustire le strutture di Palazzo Chigi.

Infine, si concentra sui processi di produzione normativa evidenziando il ruolo delle leggi delega e delle leggi a cadenza annuale. Sottolinea che questi sono modi di legiferare che hanno il pregio di privilegiare non una logica di breve periodo e, quindi, l'interesse contingente e immediato ma, piuttosto, un macro-interesse che si prova a far prevalere nell'attività di produzione legislativa.

Conclude il suo intervento con l'auspicio che nei prossimi anni per opera del PNRR si riesca ad andare un po' più avanti e ringrazia nuovamente di essere stato invitato alla presentazione di questo volume.

Infine, interviene Alfredo Storto, co-curatore e autore del volume e Capo ufficio legislativo-Economia del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale ringrazia il Prof. Mattarella, il Centro Bachelet, tutti i presenti e tutti i relatori, sottolineando che gli autori del volume si sono trovati a fare un mestiere "strano", da "conflitto di interessi", cioè a partecipare un po' alla scrittura e all'ideazione del testo normativo e, in seguito, a commentarlo.

Sottolinea che lo scopo del volume è stato quello di far cogliere l'organicità di questi testi normativi: c'era un'idea precisa, un'intelaiatura, ma le norme, una volta pubblicate, diventano autonome e si pongono alla necessaria riflessione degli studiosi e degli operatori del settore, che evidenziano punti di intersezione e interpretazioni anche ulteriori rispetto all'idea originaria.

Conclude affermando che la bellezza dei due mestieri è proprio questa, ossia quella di far comprendere che la norma è autonoma, vive di vita propria a prescindere dall'intenzione di chi l'ha scritta.