



Centro di ricerca sulle
Amministrazioni pubbliche
“Vittorio Bachelet”

Seminario

Le infrastrutture in Italia tra tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione

Roma - 20 febbraio 2020
Via Parenzo, 11 - Luiss

Il 20 febbraio 2020, presso la Luiss di Via Parenzo, si è svolto il seminario, organizzato dall'Associazione Alumni Luiss-Sog, dal titolo “Le infrastrutture in Italia tra tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione”, in collaborazione con la School of Government e il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”.

Al centro dell'evento, moderato dal **Prof. Mattarella**, sono intervenute diverse personalità del mondo accademico, rappresentanti di alcune istituzioni e, nella parte introduttiva, membri dell'Alsog.

Ad aprire i lavori è stata la **Dott.ssa Grillo**, che dopo i ringraziamenti ai presenti ha introdotto il seminario focalizzando l'attenzione su alcuni dati che collocano l'Italia tra gli ultimi posti per qualità/efficienza del sistema infrastrutturale. Dati che però impattano fortemente sul sistema economico italiano e che innescano un altro corto circuito: l'illegalità. L'incertezza, la paura di decidere, l'attesa di comportamenti omissivi favoriscono accordi sottobanco, favoritismi e corruzione negli appalti pubblici.

Presenti all'evento il Direttore del Master Mappp, **Prof. Nicola Lupo** e il Condirettore del master MaGO, **Prof. Vincenzo Antonelli** per i saluti introduttivi, i quali hanno sottolineato l'uno l'apprezzamento da parte di ex allievi a voler approfondire un tema importante con la presenza di relatori di livello assoluto e l'altro a sottolineare l'importanza delle infrastrutture in rapporto anche alle amministrazioni locali. È fondamentale il ruolo degli enti locali che devono essere parte attiva del settore infrastrutturale nell'ottica anche di attenuare il divario Nord-Sud. Di fondamentale

rilevanza le infrastrutture tecnologiche le quali meritano attenzione considerato anche il volume d'affari di decine di miliardi.

La **Dott.ssa Marano** ha affrontato il tema della “*paura della firma*” alla luce di un progetto nato con la Conferenza delle Regioni e Province autonome, Luiss e Confindustria. Sono state evidenziate le criticità che paralizzano le procedure degli appalti pubblici ponendo l'attenzione sulla perdita della capacità decisionale della pubblica amministrazione e il ruolo del funzionario combattuto tra il dovere di operare secondo il suo ufficio e il timore di farlo. È emersa la necessità di riflettere su tutto il complesso di norme che regolano il tema degli appalti, la disciplina, le linee guida richiamate dall'ANAC. In un Paese dove nulla è più permanente del transitorio, la relatrice ha sottolineato quanto sia importante avere nel settore norme certe e chiare che possano consentire alle imprese di ponderare i propri interessi e le proprie strategie di investimento e allo stesso tempo fare in modo che i responsabili del procedimento possano eseguire i propri adempimenti senza il timore di farlo. Ruolo centrale anche quello della semplificazione amministrazione che non vuol dire banalizzare ma conservare le tutele e rispettare la complessità sempre maggiore rendendo però le regole fruibili e applicabili, garantendo la tutela ma evitando che sia eccessiva. L'intervento si è concluso ponendo degli interrogativi e delle possibili soluzioni per tentare di mitigare le criticità della *paura della firma*.

L'attuale Capo di Gabinetto del MIT, **Alberto Stancanelli** ha sottolineato come una buona infrastruttura assicura anche l'esercizio dei diritti fondamentali. Realizzare in tempi certi e ragionevoli le opere pubbliche può avere un effetto positivo anche sul tasso di sviluppo di un Paese, assicurando collegamenti rapidi ed efficienti tra Nord e Sud e risolvendo la continuità territoriale, problema da sempre presente nel Paese. Per garantire le infrastrutture bisogna assicurare un quadro chiaro dalla programmazione fino alla progettazione: va costruito sempre di più un sistema istituzionale integrato come tipologie condivise. Tra le istituzioni vi è una costante conflittualità, spesso si è di fronte a reti indipendenti con duplicazione di servizi in quanto ognuno persegue un proprio obiettivo. Ulteriore problema evidenziato è la perdita della qualità interna all'amministrazione: il 28% al MIT possiede una laurea in Ingegneria e, a causa dei tagli di spesa, si è persa la capacità di reclutamento facendo venire meno i corpi tecnici. Incide notevolmente il fattore tempo che intercorre tra la decisione della realizzazione dell'opera e la costruzione stessa. Si evidenziano, inoltre, le incertezze derivanti dallo sblocca cantieri, d.lgs 56/2017, il regolamento sostitutivo delle linee guida ANAC e il ruolo della figura del commissario il quale dovrebbe tornare a rappresentare un evento eccezionale ed imprevedibile e non la regola dell'ordinamento giuridico odierno.

Il **Cons. Tufarelli** ha esordito con un chiaro riferimento al problema della frattura tra la classe politica e la classe amministrativa, considerandolo il centro del problema, la grande lacuna da colmare senza la quale non si risolverà mai il problema della paura della firma. Poi prosegue con il tema della SOA, sottolineando come le direttive europee abbiano inciso sul sistema di qualifica e di controllo dei lavori pubblici. Dopo un'illuminante ricostruzione storica delle certificazioni SOA, ne evidenzia le problematiche giuridiche facendo riferimento al decreto sblocca cantieri che introduce criteri di indipendenza nel costante rapporto tra SOA e ANAC. Infine, riferimenti alla non regolamentazione delle attività di *lobby*, le quali hanno compromesso il rapporto con gli *stakeholders* che è diventato molto più complicato.

Nel corso del dibattito la **Prof.ssa Nicotra** ha messo al centro la necessità di fare opere pubbliche per lo svolgimento delle libertà fondamentali: il diritto alla sicurezza passa dall'idea della costruzione delle infrastrutture che si incrocia con la tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione. Un tema fondamentale è il fattore tempo, messo a repentaglio da una corsa ad ostacoli che trova delle questioni a volte insormontabili come i disaccordi sulla costruzione dell'opera arginati non sempre dallo strumento del *débat public*.

Ulteriore problematica subordinata alle infrastrutture è la cosiddetta sorpresa geologica e, dunque, far fronte anche a questioni fattuali e non solo giuridiche e burocratiche.

La schizofrenia della normativa difficilmente comprensibile porta alla paura della firma che deriva soprattutto dal cambiamento delle norme primarie che si riversano sulle norme secondarie e il "povero" funzionario si trova dinanzi a questa tempesta alluvionale di disposizioni difficili da gestire. Infine, sottolinea come il mancato rodaggio del codice dei contratti pubblici, e anche delle linee guida ANAC abbiano comportato un'instabilità nel nostro ordinamento in tale settore. Ci si aspetta quindi che l'introduzione del regolamento unico, al posto delle linee guida, possa avere il tempo di ripristinare l'incerta e frammentaria situazione attuale di un sistema paralizzato delle procedure degli appalti pubblici. In questo quadro così critico bisogna, però dar conto anche ai fattori positivi verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge 190/2012.

La Cons.ra **De Nictolis**, partendo dai dati contenuti in uno studio statistico relativo agli anni 2017/2018, periodo *post* codice degli appalti del 2016, ha messo in rilievo che il volume delle procedure di gara, soprattutto nei sottosoglia, è aumentata, con corrispondente diminuzione di un tasso di contenzioso, rispetto al biennio precedente 2015/2016, sotto la vigenza del precedente codice, di circa il 50%. Tale studio però lascia aperti molti interrogativi, pertanto la ragione del calo potrebbe astrattamente dipendere da una serie di fattori di contesto: crisi economica, perdita da *appeal* della giurisdizione, insostenibilità del costo del contenzioso, etc. La ragione potrebbe

risiedere nel meccanismo processuale di cui all'art. 120 comma 2 bis (c.d. rito superaccelerato, da poco abrogato) e al correlato onere di impugnazione immediata delle altrui ammissioni che, nei fatti, potrebbe aver disincentivato il ricorso per i piccoli appalti introdotto dal legislatore nel 2016. Per l'effetto, la percentuale di "blocco" giudiziario degli appalti si è conseguentemente fortemente contratta. Tuttavia, esiste soprattutto per gli appalti di elevato importo, un fenomeno di blocco indiretto, imputabile alla c.d. "burocrazia difensiva", legato all'esposizione della stazione appaltante al rischio risarcitorio (indipendentemente dalla colpa) e alla conseguente responsabilità del funzionario. Tale ultimo aspetto, e le relative cause, probabilmente meritano l'attenzione del legislatore e misure correttive *ad hoc*.

Nel dibattito poi con spunti di vive riflessioni, il **Prof. Di Gaspare** ha ribadito come la programmazione per le infrastrutture è sicuramente un tema "difficile", perché composta da diversi procedimenti interconnessi, da cui la realizzazione delle opere e i vari costi se non vengono rispettati generano dei difetti che si ripercuotono sulla stessa attività di programmazione. Di fondo rimane sostanzialmente un disturbo bipolare tra legalità/efficienza e legalità/deroghe, per cui improvvisamente di fronte ad un quadro che dovrebbe essere già definito si fuoriesce con misure di carattere derogatorio, che irrompono il quadro programmatico e lo scombinano continuamente. I dati impietosi sono dati di fatto, i problemi restano, allora perché non operare un radicale cambiamento di approccio e pensare a strade diverse? Ed è a questo punto che il Professore si chiede del perché non utilizzare come base il contratto di appalto di diritto privato, almeno per gli appalti sotto soglia, dove il rischio per la realizzazione delle opere si trasferisce dal committente all'appaltatore. Tale schema comporterebbe una *expertise* attentissima del progetto che avrebbe il vantaggio di fornire adeguate garanzie per la sua realizzazione in tempi ben definiti, pena ingenti danni di carattere economico/finanziario.

A seguire il **Cons. Massi** ha fornito un'analisi dei possibili motivi e fattori ostativi alla crescita dell'Italia. Basandosi sul Rapporto Giannini e sulle teorie del Prof. G. De Mita, egli mette in evidenza come la non traduzione da parte della PA delle norme in atti concreti, in grado di impattare sui cittadini e sulle imprese, comprometta l'intero sistema paese. Uno dei settori maggiormente colpiti da questo genere di problema è quello dell'imprenditoria che sta vivendo un periodo di instabilità causato dall'assenza di certezza del diritto, dall'impossibilità di attirare capitali esteri, dalla c.d. "firmite" e dall'incapacità di sbloccare in tempi rapidi i fondi. Per cercare di ottenere un paese più efficiente, un sistema paese che crede più in sé stesso, delle aziende domestiche che credono di più negli appalti della PA, favorire il rispetto dei tempi dei pagamenti e attrarre investimenti dall'estero, il Consigliere propone delle possibili soluzioni. La prima è quella che vede la Corte dei conti anticipare il momento dei controlli portandoli all'atto di aggiudicazione, in modo da verificare se il RUP ha condotto una selezione

corretta in tutti i suoi passaggi sin da subito ed evitando le sospensive in modo da non ostacolare l'inizio dei lavori. La seconda proposta è rappresentata dalla creazione di un codice univoco composto dal codice fiscale dell'appaltatore e dal codice CIG, al fine di facilitare la verifica dell'andamento del contratto stipulato in qualsiasi momento.

I lavori sono terminati con dei saluti finali da parte del **Prof. La Spina** che, oltre a complimentarsi per la grande partecipazione di pubblico e dell'organizzazione, ha invitato i nuovi allievi ad approfondire la tematica con ulteriori ricerche e proposte.

Team di ricerca AISog

M. Cardone – M. Dell'Atti – G. Giannattasio
A. Grillo – V. Marano