



Istituto Grandi Infrastrutture

Assemblea degli Associati

Relazione del Presidente

Dott. Luigi GIAMPAOLINO

Roma, 15 marzo 2019



Istituto Grandi Infrastrutture

Sommario

1. L'eredità di Zamberletti. 2. Il mio impegno di studioso e di servitore dello Stato nei campi di elezione dell'IGI. 3. L'evoluzione dell'IGI, in funzione di ausilio obiettivo e imparziale agli interlocutori istituzionali. 4. Attenzione a settori diversi dai lavori pubblici, coerentemente con gli ambiti di interesse delle Direttive - appalti. 5. La materializzazione della corruzione e la normativa di ispirazione prevalentemente penalistica. 6. La presenza della magistratura nelle sue varie articolazioni e il "blocco della firma". Un possibile rimedio: la pregiudiziale della legittimità amministrativa. La ricollocazione della Corte dei Conti nella sua originaria configurazione. La deriva penalistica e il preoccupante effetto della generalizzazione. 7. Rinnovato rapporto con la Commissione Europea e con gli altri Partners comunitari. Il rilancio dell'economia con innovativi strumenti finanziari. 8. Conclusioni.

* * *

1. L'eredità di Zamberletti.

Vi sono molto grato per questa nomina che mi onora e fortemente mi motiva, specie dal punto di vista strettamente personale, ma anche dal punto di vista professionale ed istituzionale.

Mi motiva dal punto di vista personale ed intimo, dal momento che la nomina mi porta ad assumere la carica che è stata dell'On. Zamberletti, al quale mi legavano un non breve periodo di collaborazione e rapporti di stima ed amicizia.

La successione, anche per questo aspetto, è impegnativa, perché l'On.



Istituto Grandi Infrastrutture

Zamberletti ha impersonato i valori più qualificanti dell'uomo politico: l'apertura verso gli altri, lo spirito di solidarietà, la dedizione al bene pubblico e la pronta ed efficiente realizzazione di esso; il rispetto delle fondamentali regole del vivere civile e della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'esercizio di ampi poteri talvolta derogatori.

Trattasi di doti e di risorse dello spirito non di certo facilmente trasmissibili e che, comunque, richiedono particolari qualità della mente e del cuore ed un costante ed impegnativo esercizio di esse.

2. Il mio impegno di studioso e di servitore dello Stato nei campi di elezione dell'IGI.

Dal punto di vista professionale ed istituzionale, poi, trattasi di una nomina che, per quanto mi riguarda, s'inserisce in una vita dedicata allo studio ed all'impegno nelle pubbliche funzioni: nella Prefettura, nella Magistratura ordinaria e contabile; nei Ministeri, quale membro e titolare degli Uffici Legislativi e di Gabinetto di diversi Ministeri, etc.

Come studioso, inoltre, quale autore di diverse pubblicazioni in tema di lavori e di contratti pubblici (Commentario alla legge Merloni e al Regolamento; il volume, *"Dall'Attività amministrativa al mercato"*; gli scritti in tema di Pubblica Amministrazione e di attività amministrativa), sino ai recenti interventi sui limiti alle misure repressive e penali nello svolgimento dell'attività amministrativa.



Istituto Grandi Infrastrutture

Un assiduo impegno, quindi, in un campo nel quale l'IGI ha principalmente operato e che tanto mi ha fatto frequentare l'Istituto sino a farmi ritenere, qui, non nuovo ma come in famiglia.

3. L'evoluzione dell'IGI, in funzione di ausilio obiettivo e imparziale agli interlocutori istituzionali.

Certo, pure l'IGI è, oggi, mutato.

Esso ha compiuto un non breve percorso: fondato oltre trent'anni or sono da un gruppo di grandi Imprese come associazione senza fine di lucro avente lo scopo di promuovere studi e ricerche di elevato contenuto scientifico, tecnico, amministrativo, giuridico nel campo delle grandi Infrastrutture pubbliche e nel campo delle privatizzazioni, dei servizi pubblici e dei problemi della committenza, l'Istituto ha svolto un'intensa e qualificata attività, venendosi a configurare, ora, nel settore, come un punto di riferimento, autorevole e qualificato, per la ricognizione delle fonti, per l'elaborazione delle normative e delle linee di sviluppo del settore, per la corretta considerazione ed il presidio dei valori e degli interessi dello stesso.

Ed invero, l'assetto pluristituzionale - e tutt'ora in evoluzione - del nostro ordinamento; le difficoltà e le carenze, talvolta gravi, specie delle strutture delle Pubbliche Amministrazioni; le remore e le difficoltà per una loro riforma al fine del raggiungimento di una collaudata competenza e di una necessaria efficienza, sempre più evidenziano la necessità di un apporto



Istituto Grandi Infrastrutture

anche di altri soggetti, pure se non pubblici, ma che assicurino indipendenza ed imparzialità e che, con questi requisiti, garantiscano preparazione, competenza, puntuali adempimenti affinché preziosi beni e valori siano assicurati alla nostra società, al nostro Paese.

Si pensi alla formazione dei testi normativi nelle varie sedi (Stato, Regioni, Comuni, etc); alla preparazione professionale e alla perizia, specie tecnica, dei vari operatori; alla conoscenza e alla comparazione con gli ordinamenti degli altri Paesi; alla stessa attività informatica, nella sua più propria ed efficiente funzione strumentale.

Trattasi di assicurare un apporto sussidiario che, in assenza di un'adeguata attività principale (che è quella più propria), diviene quasi vitale.

Apporto sussidiario nel duplice senso del termine: da un lato, di ausilio agli operatori che allo stesso Istituto sono associati; dall'altro, di ausilio, vale a dire, di impulso e di sostegno, per le strutture alle quali, secondo le disposizioni dell'ordinamento, competono le funzioni che nel settore si esplicano.

Apporto sussidiario quest'ultimo, del quale, in ogni caso, occorre garantire gli originari e genuini requisiti di indipendenza e di imparzialità ed un sentito spirito di servizio: una sussidiarietà nel senso più proprio del termine, tanto più necessaria quanto maggiormente situazioni ordinamentali e di fatto, seppure contingenti ed auspicabilmente di non ulteriore, lunga, durata, mostrino carenze, inefficienze, complessità che sempre più possono

risultare invalidanti e dannose.

Una tale missione dell'Istituto, configurata in una siffatta funzione di sussidiarietà, deve declinarsi in attività che sempre più arricchiscono gli impegni e le attività, nei quali, sino ad oggi, l'IGI si è realizzato.

4. Attenzione a settori diversi dai lavori pubblici, coerentemente con gli ambiti di interesse delle Direttive-appalti.

Sino ad oggi, l'IGI ha svolto un'attività di studio, d'interlocuzione con il potere legislativo, di convegnistica, di rete e di coesione tra i protagonisti del settore.

Ed il settore considerato e curato è stato quello, soprattutto, dei lavori pubblici e dei relativi contratti di appalto e di concessione, con le loro diverse varianti e trasformazioni.

E' stato un settore che, anche per ragioni politiche, economiche e sociali, peculiarmente si è caratterizzato nel nostro ordinamento, anche perché su di esso ha ampiamente dispiegata la sua influenza l'ordinamento comunitario.

In particolare, l'attività legislativa è stata, vasta, reiterata, dettagliata e complessa: l'avvento e quindi l'incidenza nel settore prima di atti comunitari (in particolare, le direttive, le sentenze della Corte di Giustizia); e, quindi, le complesse e discusse costruzioni normative configurate come "codici" e relativi regolamenti; la frequente emanazione di leggi, anche di ampio respiro e di sistema (es. la legge obiettivo); lo stesso accorpamento ai ll. pp., dei

settori dei servizi e delle forniture, hanno richiamato di continuo ed intensamente l'attenzione e l'interesse di vari ambienti e di impegni istituzionali e politici.

Da qui un'attività di studi, di approfondimenti, di incontri, di convegni, di apporto collaborativo che ha visto l'IGI quale uno dei più importanti ed accreditati co-protagonista del settore.

5. La materializzazione della corruzione e la normativa di ispirazione prevalentemente penalistica.

In particolare, va ricordato che il settore è stato investito da due peculiari fenomeni ai quali occorre prestare una dovuta attenzione.

Il primo, con rilevanti riflessi anche mediatici, attiene al notevole riguardo che, nel settore, viene dato alla deprecabile patologia della corruzione.

Questo male che pervade, secondo molti, tutta l'amministrazione, si ritiene che s'annidi particolarmente in questo settore dove ha avuto le sue prime, eclatanti, manifestazioni.

Da qui, apposite, penetranti, norme sulla relativa disciplina di contrasto, nonché, riforme organizzative che toccano rilevanti e delicati aspetti istituzionali, come la creazione di un'Autorità ad hoc – l'ANAC – con incisivi poteri d'intervento e con peculiare potestà normativa o "*paranormativa*", concretizzatasi nelle forme di una inedita soft law che ha dato luogo, secondo

il parere di diversi osservatori, a dubbi, incertezze ed inconvenienti.

La corruzione, anzi, sembra presentarsi, attualmente, come un ulteriore fine del complesso delle norme che regolano il settore, un ulteriore fine che si aggiunge a quello, antico, giuscontabilistico, della corretta spendita del pubblico denaro e a quello, più recente, comunitario, della concorrenza.

6. La presenza della magistratura nelle sue varie articolazioni e il “blocco della firma”. Un possibile rimedio: la pregiudiziale della legittimità amministrativa. La ricollocazione della Corte dei Conti nella sua originaria configurazione. La deriva penalistica e il preoccupante effetto della generalizzazione.

Il secondo fenomeno che va segnalato è quello del diffondersi, nel settore, come, in verità, anche in altri settori della pubblica amministrazione, del notevole intervento delle magistrature sotto diversi aspetti, dei quali si vogliono ricordare i tre più rilevanti.

A) L’aspetto del continuo ed invasivo intervento del giudice nell’ambito della committenza e dell’impresa, nelle loro stesse strutture e nell’attività da queste poste in essere, sicché questa ne resta spesso condizionata e talvolta addirittura configurata.

Da qui la necessità di un’attenzione, vigile e costante, a queste forme d’intervento giudiziario, (fino a quello della Corte di Giustizia Europea),

affinché questo aspetto sia seguito e considerato, approfondito anche criticamente, scrutinato al fine di essere pronti e preparati alla sua "accettazione" e, nei limiti del possibile e del consentito, alla sua prevenzione.

B) L'aspetto dell'azione della Corte dei Conti nella sua duplice funzione di controllo e di giurisdizione.

Per quanto concerne questo aspetto, occorre approfondire il problema nella pubblicistica noto come "*il blocco della firma*".

Non v'è dubbio che in un contesto normativo come quello attuale, caratterizzato da una normativa che si sussegue a ritmi impensabili all'epoca della creazione dell'IGI e, per di più, caratterizzata da continui ripensamenti, il bene della certezza del diritto e della prevedibilità delle conseguenze dei nostri atti ingenera un senso di insicurezza nel pubblico funzionario, timoroso di cadere in errore e di andare perciò incontro ad un rischio di responsabilità amministrativa.

E' anche vero che questo fenomeno contiene una componente di irrazionalità che scaturisce dalla sconoscenza dei casi concreti sulla base dei quali la Corte dei conti ha promosso l'azione di responsabilità. Ci si focalizza, in altri termini, sul momento della condanna come se si trattasse di un evento che prescinde dai comportamenti concreti.

In questa prospettiva, si ritiene che l'IGI debba farsi promotore di una riflessione e di un approfondimento, volti a verificare se la funzione della Corte dei conti non possa essere configurata in termini diversi, vale a dire

della configurazione, nel nostro ordinamento, di una "*pregiudiziale*" della legittimità amministrativa, nel senso che, quando vi sia stato una pronuncia della Corte dei Conti sulla legittimità di un atto, adottata a seguito di procedimento nel quale è garantita la presenza di ogni interesse, questa deve fare stato in ogni altro procedimento civile, penale e di responsabilità amministrativa.

Inoltre, per la funzione della giurisdizione della Corte dei Conti ed, in particolare, per i giudizi di responsabilità dei quali essa conosce, è sempre più necessario che questi si riportino nell'alveo della loro originaria funzione e nei confini rigorosi per essi dall'ordinamento previsti, vale a dir della sussistenza dell'effettivo danno erariale e di grave colpa o dolo nel causarlo.

E di una tale configurazione deve essere sostenuta e confermata la vigenza affinché il timore dei giudizi della Corte dei Conti nella materia della responsabilità non si risolva in una remora ed in un notevole impedimento per le pubbliche amministrazioni e per gli altri operatori del settore con grave pregiudizio dell'attività che si deve porre in essere, se non in vero e proprio blocco di quest'attività.

In ogni caso, per la funzione di controllo l'auspicio è che essa sia sempre più tempestiva e che sempre più contribuisca, per l'aspetto della legalità, alla certezza del diritto che è un bene tanto necessario nei rapporti civili ed economici.

C) L'aspetto, infine, dell'intervento del giudice penale, evenienza che



appare in verità inquietante per una deprecabile penalizzazione del settore: taluni interventi, specie legislativi, degli ultimi anni hanno introdotto, nel settore, discipline, istituti e misure, anche amministrative, di natura afflittiva e repressiva, di gravi limitazioni all'agire dei soggetti protagonisti del settore, sino a configurare un regime speciale per il quale si è ricorsi addirittura ad istituti e procedure previste dal Codice antimafia (d.leg 6 settembre 2011, n. 159).

L'accaduto è preoccupante e va seguito con animo vigile affinché siano salvaguardati valori e beni fondamentali ed il settore sia preservato da una penalizzazione che oltremodo lo danneggerebbe.

La temuta deriva penalistica va pertanto arginata e contrastata affinché il settore resti difeso e riservato alla funzione che gli è propria, di esecuzione di lavori ed opere, di approvvigionamento di servizi e di forniture, di volano per l'economia per la realizzazione di interessi pubblici.

E ciò, specie attraverso l'intrapresa imprenditoriale che va difesa altresì nella sua essenza autonoma, nel suo valore, cioè, anche costituzionalmente tutelato (art. 41 Cost.).

7. Rinnovato rapporto con la Commissione Europea e con gli altri Partners comunitari. Il rilancio dell'economia con innovativi strumenti finanziari.

Oggi pertanto l'IGI si presenta con una missione ulteriormente



Istituto Grandi Infrastrutture

incrementata nella sua natura e nel suo oggetto, perché deve altresì svolgere un'attività di sussidiarietà nel duplice senso innanzi detto che appare necessaria nei settori che ad esso interessano.

Per di più quest'attività non può, oggi, non avere riguardo all'attualità del momento politico, economico ed istituzionale che si vive.

Occorre anzitutto aprire l'orizzonte dell'interesse dell'Istituto verso esperienze già in passato messe in atto riallacciando i rapporti con i nostri partner Europei e con la stessa Commissione Europea.

L'attuale momento, com'è noto, è caratterizzato dalla necessità di un rilancio dell'economia del Paese, rilancio che, a sua volta, di necessità comporta una politica di investimenti.

Ed è questa la prospettiva nella quale, nel momento attuale, l'IGI si deve porre.

Esso, pertanto, deve prestare attenzione alle modalità organizzative e procedurali per il reperimento delle risorse e per attivare le risorse bloccate, anche con misure straordinarie.

E' necessario, di conseguenza, una maggiore attenzione agli aspetti finanziari e di contabilità per agevolare l'accesso alle pubbliche risorse. Aspetti questi che negli ultimi anni non sono stati attenzionati in modo prioritario dal momento che l'attenzione degli addetti ai lavori è stata attratta e per così dire deviata dalle problematiche poste dalla dominante e complessa iper-regolamentazione.



E un'attenzione alla politica del rilancio degli investimenti non può non avere riguardo anche agli aspetti organizzativi dei soggetti che di questa politica devono essere i protagonisti: gli Organi dello Stato, il CIPE, le Regioni i Comuni, gli altri Enti Pubblici.

In particolare, per il CIPE, occorre pensare ad un specifico focus che rifletta sulla funzione dell'organismo, sulla sua composizione, ed, in particolare, sulle procedure che presso lo stesso hanno luogo soprattutto al fine di una loro accelerazione.

Come pure, nella stessa ottica, un'attenzione deve essere riservata alla burocrazia dei Ministeri Finanziari che tanta parte hanno, specie nella fase dell'allocazione e dell'individuazione e del reperimento dei fondi, ai fini del rilancio degli investimenti.

Né l'attenzione può essere limitata alle sole strutture dello Stato, ma, al contrario, essa deve estendersi a quelli che sono gli altri, numerosi, rilevanti protagonisti istituzionali del settore, vale a dire gli altri soggetti del nostro assetto pluristituzionale: Regioni, Provincie, Comuni ed Enti Pubblici.

E, con riguardo a queste strutture, si ripresenta, sotto diverso aspetto, il problema al quale si è fatto innanzi cenno: la necessità che sia garantita, a questi enti ed ai soggetti che li impersonano e ne pongono in essere l'attività strumentale, esecutiva, la loro autonomia ed indipendenza, specie, nel momento attuale, nei confronti del potere giudiziario.

Ed è un campo nel quale l'IGI si deve particolarmente impegnare affinché

alle amministrazioni sia data l'effettiva possibilità di operare prevedendo, all'uopo, vari rimedi ed accorgimenti

Come pure, un'attenzione deve essere prestata alle società in mano pubblica, nella loro duplice valenza di strutture pubbliche rivestite di una forma societaria o di strutture essenzialmente imprenditoriali ma che impegnano risorse pubbliche donde la presenza di limiti, limitazioni e cautele.

Nell'uno e nell'altro caso, esse partecipano al mercato e dispongono di pubbliche risorse e vanno quindi seguite con interesse ed attenzione per il loro rilevante apporto al settore.

8. Conclusioni.

Come si vede, un ampio spettro di attività attende l'IGI nell'esplicazione di una missione che sviluppi ed attualizzi, al presente, i suoi scopi.

Si è consapevoli dei mezzi, anche personali, di cui si dispone: ma non manca la volontà e l'entusiasmo a porre in essere queste attività che, per sommi capi, si sono tratteggiati.

D'altro canto è con la volontà e l'entusiasmo che, sino ad ora, dall'On. Zamberletti e dall'Avv. Titomanlio, le attività dell'IGI sono state poste in essere e gli ostacoli sono stati superati.

Il loro esempio ed i loro risultati sono da noi ritenuti un sicuro viatico per l'attività che si deve porre in essere.