idrafir@gmail.com

Da: <idrafir@gmail.com>
Data: domenica 5 luglio 2020 12:24
A: "Giuseppe Conte, Presidente CdM, PEC" <presidente@pec.governo.it>; "Fabiana Dadone, Ministro della PA, PEC" <protocollo_dfp@mailbox.governo.it>; "Paola De Micheli, Ministro IT, PEC" <segreteria.ministro@pec.mit.gov.it>; "Federico D'Incà, Ministro Rapp. Parlam., PEC" <rapportiparlamento@mailbox.governo.it>; "Alfonso Bonafede, Ministro della Giustizia, PEC" <gabinetto.ministro@giustiziacert.it>
Cc: "Maria Elisabetta Alberti Casellati, Presidente Senato" <SegreteriaGabinettoPresidente@senato.it>; "Roberto Fico, Presidente Camera" <roberto.fico@camera.it>; "Anna Maria Bernini, Presid. Gruppo Forza Italia" <annamaria.bernini@senato.it>; "Luca Ciriani, Presidente Gruppo FdI" <luca.ciriani@senato.it>; "Davide Faraone, Presidente Gruppo IV - PSI" <davide.faraone@senato.it>; "Massimiliano Romeo, Presidente Gruppo Lega-PSd'A" <massimiliano.romeo@senato.it>; "Gianluca Perilli, Presidente Gruppo M5S" <gianluca.perilli@senato.it>; "Andrea Marcucci, Presidente Gruppo PD" <andrea.marcucci@senato.it>; "Julia Unterberger, Presid. Gruppo Autonomie" <julia.unterberger@senato.it>; "Loredana De Petris, Presidente Gruppo Misto" <loredana.depetris@senato.it>; "Renzo Piano, Senatore a vita" <renzo.piano@senato.it>; "Carlo Rubbia, Senatore a vita" <carlo.rubbia@senato.it>; "Mariastella Gelmini, Presidente Gruppo FI" <gelmini_m@camera.it>; "Francesco Lollobrigida, Presidente Gruppo FdI" <lollobrigida_f@camera.it>; "Maria Elena Boschi, Presidente Gruppo IV" <boschi_m@camera.it>; "Riccardo Molinari, Presidente Gruppo Lega" <molinari_r@camera.it>; "Federico Fornaro, Presidente Gruppo LeU" <fornaro_f@camera.it>; "Davide Crippa, Presidente Gruppo M5S" <crippa_d@camera.it>; "Manfred Schullian, Presidente Gruppo Misto" <schullian_m@camera.it>; "Alfonso Bonafede, Capo Delegazione M5S" <bonafede_a@camera.it>; "Graziano Delrio, Presidente Gruppo PD" <delrio_g@camera.it>; "Teresa Bellanova, Capo Delegazione IV" <teresa.bellanova@senato.it>; "Roberto Speranza, Capo Delegazione LeU" <speranza_r@camera.it>
Oggetto: Decreto Semplificazioni: richiesta di attenzione urgente

Associazione di volontariato *Idra*

iscritta al Registro Regionale del Volontariato della Toscana
per la promozione e la tutela del patrimonio ambientale e culturale
Via Giano della Bella 7, 50124 FIRENZE, Tel. 055.22.39.92, 055.233.76.65, 320.053.52.58
e-mail idraonlus@pec.it, idrafir@gmail.com
web http://www.idraonlus.it, https://www.facebook.com/idra.firenze

Firenze, 5.7.'20

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Al Ministro per la Pubblica Amministrazione
Al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
Al Ministro della Giustizia
Al Ministro per i Rapporti con il Parlamento

per conoscenza:

Al Presidente del Senato
Al Presidente della Camera
Ai Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato
Ai Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera
Ai Capi Delegazione di maggioranza al Governo

OGGETTO: **Decreto Semplificazioni: <u>richiesta di attenzione urgente</u>.**

Gentile Presidente, gentili Ministri,

le anticipazioni riportate dai mezzi di informazione circa il cosiddetto "Decreto Semplificazioni" suscitano legittime e allarmate perplessità nell'ottica di una efficace garanzia di legittimità dell'azione amministrativa.

"Semplificazione" è una delle parole d'ordine che, con regolare cadenza, scandiscono i programmi di governo, di tutti i governi, in Italia. Concetto giustissimo, in linea di principio, ma per sua natura assolutamente generico, con una valenza che varia in rapporto alla visione di progetto dell'azione amministrativa così come si vuole che essa risulti. In realtà **occorrerebbe pensare in termini di "razionalizzazione" dell'azione stessa, contemperando due esigenze difficilmente conciliabili: la velocità dell'agire e la possibilità di controllo e garanzia dell'agire stesso**.

Per uscire dalla teoria, tutti d'accordo se si parla di:

- digitalizzare i servizi nel dialogo *inter se* e con l'utenza esterna, sempre tenendo conto che non tutta la popolazione nasce digitale ma conserva comunque gli stessi diritti;
- coordinare le banche dati della Pubblica Amministrazione, per evitare, tra l'altro, la ripetizione all'infinito della presentazione di documenti e atti già in possesso dell'Amministrazione;
- eliminare Enti e Soggetti "inutili" dei quali spesso vengono richiesti pareri che hanno ben poca incidenza sostanziale sui procedimenti cui vanno riferiti o la cui partecipazione alla procedura appare anacronistica, frutto della sopravvivenza di antichi ruoli di potere ormai non corrispondenti alla realtà – caso tipico, le Province;
- procedere ad un riordino normativo che fissi procedure certe e chiare e altrettanto precisi tempi e competenze per il rilascio di atti e provvedimenti, in modo da potere subito individuare l'organo o il soggetto da cui promanano e definire, di conseguenza, le potenziali responsabilità;
- potenziare la Pubblica Amministrazione anche a livello di personale. Smettendo di nascondersi dietro luoghi comuni, occorre prendere atto che il "capitale umano", prescindendo da alcuni specifici settori, per esempio alcune Regioni, risulta carente quantitativamente rispetto alle esigenze funzionali, con età media piuttosto elevata, decisamente al di sotto dell'organico presente in altri Paesi europei con caratteristiche a noi similari. Tale carenza si accentuerà in modo drammatico nei prossimi 5 anni, quando il pensionamento per limiti di età dei dipendenti appartenenti alla classe anni Cinquanta, già comunque iniziato, allontanerà dal lavoro più o meno mezzo milione di persone. Un disastro, se quelle persone che comunque hanno retto il sistema ad oggi non verranno sostituite in tempo, quando ancora gli affiancamenti

ai nuovi assunti sono possibili per favorire l'apprendimento "sul campo" del lavoro ed il trasferimento dell'esperienza. Diversamente, il contraccolpo sarà pesantissimo. Per inciso, nella bozza di decreto non c'è alcun riferimento a queste problematiche, non diciamo in termini di disciplina normativa che certamente sarebbe stata inopportuna in un provvedimento d'urgenza, ma quanto meno di impegno per il futuro, con specifiche temporali.

Se invece, come sembra, l'ottica degli interventi è quella di velocizzare i procedimenti eliminando partecipazioni, garanzie, controlli, dietro la motivazione dell'indubbiamente grave situazione economica, il discorso è diverso, molto diverso. **Sburocratizzare, togliere "potere" agli uffici, agli apparati, non può a nessun costo tradursi in un "liberi tutti!" a scapito della legalità.** Ma proprio in quest'ottica sembra muoversi la riforma annunciata nella bozza di decreto fatta pervenire agli organi di stampa, **con gli interventi in materia di contratti e opere pubbliche** (sia pur presentati come norme di valenza temporale limitata ad un anno; ma sarebbe interessante capire come si potrebbe poi tornare indietro). Lo stesso dicasi **per la prevista revisione limitativa del reato di abuso d'ufficio, e per la ridefinizione della disciplina in materia di danno erariale**. Quest'ultimo è un argomento sul quale vale la pena di soffermarsi.

Il primo dubbio che nasce spontaneo è quello della **correttezza del ricorso allo strumento del decreto legge** per questa materia: quali sono infatti i presupposti di necessità e urgenza alla base di una tale scelta?

Occorre poi sgombrare subito il campo da un luogo comune che spesso ricorre anche nell'informazione e arriva così alla pubblica opinione. È certamente corretto evocare il tema del rischio di danno erariale in rapporto alla responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici. Sarebbe però corretto ricordare anche che, in particolare negli Enti Pubblici e Locali, la decisione di opere, interventi, convenzioni, ecc., viene adottata con delibere degli organi di rappresentanza politica. **Limitare l'esercizio dell'azione di danno erariale, quindi, è quanto meno *anche* un assist alla mala gestione della cosa pubblica, alla cattiva politica!** E l'evoluzione della disciplina in materia prova l'ostilità profonda che quest'ultima e la parte distorta del sistema economico hanno sempre nutrito nei confronti di quell'istituto giuridico e delle strutture volte a garantire la legittimità anche contabile dell'azione amministrativa. Pensiamo alla scomparsa dei Comitati Regionali di Controllo, in nome del principio dell'autonomia, e alla trasformazione dei segretari comunali e provinciali da funzionari del Governo in funzionari degli Enti scelti dai Sindaci e dai Presidenti sulla base di un rapporto di fiducia, ma per legge comunque chiamati a garantire la legittimità degli atti degli Enti stessi.

Non ultima, pensiamo alla posizione della Corte dei conti.

Già **la limitazione del controllo preventivo ai soli atti dell'esecutivo** (in particolare, ai contratti di rilevante importo finanziario, ai provvedimenti adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, ai regolamenti, agli atti di programmazione, agli atti generali, a quelli che rappresentano i presupposti di complesse attività di gestione e alle consulenze) **lasciando la rimanente, enorme attività amministrativa assoggettata soltanto al**

controllo successivo di gestione produce, sul piano pratico, **risultati poco apprezzabili**. Infatti intervenire quando il danno è ormai consolidato, certo, quantificato o quantificabile, rientra nell'ottica di un sistema punitivo dei presunti responsabili che porta, quando ci si riesce, all'eventuale recupero del danno stesso ma non evita, né potrebbe, il suo verificarsi.

Anche il decentramento su base regionale delle funzioni giurisdizionali, scelta sacrosanta attivata nel 1994 per rendere più efficiente la giustizia contabile, è stato subito accompagnato dall'introduzione della prescrizione quinquennale, dimezzando di colpo il termine di 10 anni fino ad allora vigente. Tale dimezzamento, unito al mostruoso arretrato smistato nelle sedi regionali, sembrava destinato a condannare a morte i neonati uffici, oltre ad affossare buona parte del contenzioso pendente. Così non è stato, e ad oggi il lavoro di tali uffici si svolge ormai "in tempo reale", operando di fatto su contenziosi aperti negli ultimi cinque anni, spesso in quello corrente. E questo malgrado le problematiche relative alla dimensione dell'organico assegnato alle sedi periferiche, spesso sottodimensionato negli uffici giudiziari rispetto alle esigenze, soprattutto nel confronto con le strutture della stessa Corte preposte alle attività di controllo che hanno, tra l'altro, beneficiato di ampi trasferimenti in mobilità anche da Enti che la Corte è di per sé chiamata a controllare…

Ma altri paletti sono stati posti all'azione contabile da interventi normativi di cui vari Governi possono fregiarsi: la circoscrizione dell'azione ai soli casi di dolo o colpa grave, l'obbligo di tenere conto del vantaggio che la Pubblica Amministrazione ricava dall'opera per quanto assolutamente illegittima, la possibilità di costituire in mora l'Amministrazione per una sola volta e per non più di due anni, indipendentemente dalla complessità della vicenda che spesso si trascina complicati iter processuali civili o penali…

Ora, è certamente giusto che il danno erariale non si configuri come una spada di Damocle perenne. Ma, per evitare tale distorsione, non esisteva forse una soluzione migliore di quella prospettata nella bozza del decreto all'art. 15, che merita di essere riportato per il suo apprezzabile bizantinismo: "*La norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica. Inoltre, fino al 31 luglio 2021, si limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo*"?

Uscendo dal politichese, ciò significa, come del resto la stessa Corte dei conti ha recentemente evidenziato, applicare **una ingiustificabile disparità di trattamento a categorie distinte di comportamenti (azioni e omissioni)** che costituiscono entrambi, ed allo stesso titolo, in evidente contrasto con le previsioni costituzionali (artt. 28 e 113 Cost.), manifestazioni della funzione amministrativa. E' legittimo che il Governo decida di privilegiare il "fare" rispetto al "non fare", ma non ad ogni costo, ed è quanto meno discutibile tradurre questa preferenza in **una così macroscopica differenziazione dei livelli di responsabilità contabile**.

In pratica, secondo quanto prevede l'art. 15 della bozza di decreto sopra citata, **il funzionario pubblico che "non agisce"**, che pecca di inerzia, che omette di adempiere ai propri compiti e doveri, **continuerebbe ad essere**

soggetto a responsabilità per dolo o colpa grave. Invece **il funzionario che "agisce"**, che traduce in atti concreti il potere-dovere di cui è investito (per es., decisioni prese, pagamenti effettuati, ecc.), **potrebbe essere perseguito dai giudici contabili solo in presenza di ipotesi di *dolo inteso in chiave penalistica*,** dunque assai arduo da provare, ma non per tutti quei casi, frequentissimi, in cui l'evento dannoso, anche gravissimo, è 'semplicemente' conseguenza di una assoluta mancata osservanza delle regole di diligenza, prudenza, perizia che la fattispecie richiedeva.

Una tale disciplina del danno erariale equivale ad abolirlo, di fatto, nel 90% dei casi, ad essere generosi.

La crisalide del danno erariale, dunque, si conserva, perché l'istituzione della Corte dei conti è in Costituzione, perché esiste anche all'interno della legislazione della maggior parte dei Paesi europei e della stessa Unione Europea, perché la sua presenza ancorché compressa comunque costituirebbe un simulacro di struttura di garanzia contabile. Ma **se ne spuntano le armi, svuotandola di effettivo potere**.

Veramente non esistevano alternative? Veramente era così inaccettabile, ad esempio, la proposta, formulata da tanti, di ripristinare i controlli preventivi sugli atti di Regioni ed Enti Locali, in modo da evitare il rischio successivo di danno erariale? Del resto, l'art. 16 della bozza di decreto non prevede un'ipotesi di "controllo concomitante", abbastanza fumoso per la verità, finalizzato ad accelerare la realizzazione delle spese di investimento, e potenzialmente destinato a contenere e reprimere le disfunzioni e le inerzie da parte dello Stato e degli Enti territoriali. Ma ciò è previsto soltanto in tema di contributi e trasferimenti di risorse a soggetti pubblici o privati per finanziare gli investimenti, anche introducendo il potere, per le Sezioni di Controllo della Corte dei conti, di nominare commissari *ad acta* per porre rimedio ai casi di inattività. Perché non estendere almeno questo tipo di controllo anche ad altre categorie di atti che la secolare giurisprudenza contabile ha ampiamente dimostrato essere forieri di danno erariale (appalti, concessioni, convenzioni, ecc.)? **Non si tratta** dunque **di aumentare i controlli ma di scongiurare, in tempi definiti e rigorosi, gli eventuali rischi successivi.** E per quanto riguarda il paventato rischio di aggravi di lavoro, forse sarebbe il caso di ricordare che troppi magistrati, anche contabili, in ruolo e fuori ruolo, ricoprono gli incarichi più disparati che ovviamente sottraggono tempo, molto tempo, al lavoro istituzionale, oltre ad essere spesso quanto meno inopportuni rispetto alla funzione primaria di competenza.

D*ulcis in fundo*, un ultimo paradosso.

Da un Governo che ha fatto la propria bandiera, denominandola "la madre di tutte le riforme", dell'**obiettivo di velocizzare, digitalizzare, dematerializzare l'azione amministrativa**, l'ultima cosa che ci si sarebbe potuto aspettare è **il ridimensionamento operativo** - diciamo meglio, la quasi neutralizzazione **- di una significativa parte di un Istituto – la Corte dei conti appunto - che da anni ha ormai attuato, nei propri apparati e procedure, quegli stessi principi**, svolgendo per via telematica buona parte delle proprie funzioni e garantendone l'accesso all'utenza, sia pure nel rispetto dei limiti di riservatezza che l'esercizio dell'azione di responsabilità richiede, oltre

ad avere continuamente aggiornato il proprio personale e i propri sistemi informatici.

Unitamente a numerose qualificate componenti della società civile, delle forze sociali, delle categorie economiche e delle istituzioni di controllo, **confidiamo pertanto che si provveda ad una rapida e completa correzione di rotta!**

Il presidente
Girolamo Dell'Olio

Mail priva di virus. www.avg.com