



**M. CORRADINO, *L'Italia Immobile*, Milano, Chiarelettere, 2020, pp. 216\*.**

**I**l nuovo “Codice dei Contratti Pubblici”, entrato in vigore con il D.lgs. n. 50 del 2016, disciplina un mercato che in Italia nel 2019, prima della pandemia di Covid-19, valeva quasi 170 miliardi di euro all’anno.

La disciplina della contrattualistica pubblica, a partire dalla prima metà degli anni Novanta, è stata caratterizzata da una superfetazione di norme che hanno portato gli appalti pubblici al centro del dibattito politico, giuridico ed economico. Infatti, prima dell’avvento delle normative eurounitarie e dell’entrata in vigore della c.d. Legge Merloni (L. n. 109 del 1994), la materia era regolata quasi esclusivamente dalla normativa di contabilità pubblica del 1923 - 1924 (il R.D. n. 2420 del 1923 e il R. D. n. 827 del 1924) e il dibattito relativo ai contratti pubblici era oggetto di interesse solo di una limitata nicchia di cultori della contabilità di stato.

L’Autore Michele Corradino, Consigliere di Stato, già membro dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, ne “*L’Italia Immobile*” (Chiarelettere, 2020), con un approccio da “*insider*” del settore, si pone come obiettivo quello di far conoscere al lettore, “dal di dentro”, il caotico e complesso universo degli appalti pubblici.

L’opera, censurando parte delle novità introdotte dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici del 2016 e dalle sue successive riforme, evidenzia le maggiori criticità e lacune del sistema, proponendo dei rimedi concreti volti a semplificare il farraginoso *iter* delle commesse pubbliche.

Il volume, dunque, premettendo la rilevanza dei contratti pubblici in ogni ambito di vita del cittadino, con un linguaggio chiaro e con esempi di quotidiane problematiche del settore, si rivela uno strumento propedeutico allo sviluppo di una riflessione sulla necessità di fondamentali riforme del settore.

Nel primo capitolo, partendo da un’analisi di tipo statistico, viene introdotto e definito il mercato dei contratti pubblici di cui si specificano le principali peculiarità nonché i più rilevanti profili problematici. Sfatando il mito giornalistico del “crollo” delle commesse pubbliche, si indica come i dati elaborati dalle autorità pubbliche e dai centri di ricerca privati evidenziano che gli appalti pubblici crescono costantemente ogni anno, sia nel valore che nel loro numero complessivo (p. 9). L’unica battuta d’arresto è quella scaturita dalla pandemia di Covid-19, un nuovo *trend* che, però, non dimostra alcuna futura inversione di tendenza legata a fattori endogeni al sistema, ma che è sintomatico di un inaspettato fattore esogeno.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

L'analisi dei dati, in un settore giuridico-economico come quello degli appalti pubblici, costituisce un importante punto di partenza per un futuro miglioramento della disciplina. Una lettura parziale o, addirittura, tendenziosa dei dati statistici comporta erronee scelte politiche e legislative ma, soprattutto, può fungere da alibi per abbassare il livello delle regole dietro il pretesto che *“se gli appalti sono bloccati, per sbloccarli basti eliminare le regole o, peggio, diminuire i livelli di trasparenza”* (p. 15).

Dunque, con un mercato in espansione, la problematica principale investirebbe il “come” e non il “quanto”. Le gare vengono bandite ma, purtroppo, troppo spesso subirebbero dei rallentamenti o, nella peggiore delle ipotesi, dei blocchi definitivi.

La vita di un appalto si può delineare in quattro macro-fasi: la programmazione, la progettazione, l'aggiudicazione e, infine, l'esecuzione. L'Autore, preso atto della problematica del “blocco delle gare”, sfruttando i dati statistici ed esperienziali, indaga su quale sia la fase del sistema che comporti maggiori criticità.

Gli studiosi del settore avrebbero concentrato gran parte dei loro sforzi ermeneutici nell'analisi della fase di aggiudicazione. Diversamente, nel volume si sostiene che le fasi che più di altre meriterebbero un momento di riflessione, propedeutico ad un successivo sforzo riformatore, siano quella della programmazione, della progettazione e dell'esecuzione. La fase dell'aggiudicazione, infatti, peserebbe solo il 20 per cento del tempo trascorso per la realizzazione dell'opera e non costituirebbe il maggior punto di criticità di un appalto.

Il Legislatore, negli ultimi interventi normativi (c.d. Decreto-legge Sblocca-cantieri e il Decreto-legge Semplificazioni) è intervenuto unicamente ad emendare la fase di aggiudicazione tralasciando le altre fasi. Per migliorare il sistema non è questa la linea direttrice da seguire. Per l'Autore *“una prospettiva di riforma che voglia assicurare uno sviluppo duraturo e sostenibile dovrà intervenire in modo forte e condiviso in quello che sta prima e dopo l'aggiudicazione”* (p. 27).

Tali considerazioni introducono la trama del secondo capitolo dedicato all'analisi di una delle più grandi patologie del settore della contrattualistica pubblica e, più in generale, dell'intero ordinamento italiano: la “cattiva legislazione”.

*“Nella somma corruzione dello Stato, infinito è il numero delle leggi”* con questa frase degli *Annales*, Publio Cornelio Tacito poneva in relazione la corruzione con una delle più grandi problematiche di un ordinamento giuridico, l'eccessiva proliferazione normativa. Un elevato numero di norme si traducono in un sinonimo di “cattiva legislazione”.

Ad esempio, la corruzione, uno dei fenomeni più problematici dei contratti pubblici, si nutre di burocrazia e, soprattutto, si riproduce nei settori dove le leggi sono tante e confuse. L'opera di Michele Corradino evidenzia come, nel tempo, le fonti normative che interessano il settore degli appalti pubblici siano circa 500 per un totale di 45.520 pagine (p. 51). Non basterebbero 150 giorni di lettura per esaminare tutte le norme che compongono il settore.

La moltitudine di disposizioni e la costante instabilità normativa, oltre a favorire il dilagare di fenomeni corruttivi, confonderebbe i funzionari pubblici e rallenterebbe gli investimenti. Il funzionario, spesso non supportato adeguatamente, si troverebbe in balia di un dedalo di norme, mentre gli unici operatori economici capaci di inserirsi nel mercato sarebbero quelli in grado di

richiedere consulenze a legali ed esperti del settore. Ciò, dunque, è terreno fertile per danneggiare la concorrenza nel mercato.

Secondo l'Autore, uno dei più recenti fattori di incertezza normativa è il confuso e parziale superamento del fenomeno delle linee-guida. Per il tramite delle linee-guida, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è intervenuta, con uno strumento flessibile, in un settore dove il vecchio sistema di produzione normativa risultava lento e farraginoso. Sul punto si evidenzia la portata innovativa delle linee-guida in grado di fornire al mercato degli appalti *“una forma di regolazione duttile, facilmente modificabile e perciò in grado di adeguarsi rapidamente al modificarsi delle esigenze regolatorie”* (p. 62). Tuttavia, il ridimensionamento di questa fonte, auspicato dalle riforme del 2019, è rimasto parzialmente lettera morta e, dunque, si sostiene che *“c'è qualcosa di più dannoso della riforma di carta: la riforma annunciata, propagandata e mai approvata”* (p. 62); infatti, il Regolamento governativo che avrebbe dovuto soppiantare alcune linee-guida non è mai entrato in vigore. È uno strano passo indietro quello del Legislatore, in un momento in cui è stata acclamata l'obsolescenza e il superamento del modello dei regolamenti governativi. Ciò ha ingenerato confusione nella disciplina, risultando complesso capire quale di questi strumenti sia rimasto effettivamente in vigore.

Una “semplificazione” fatta male è una complicazione certa. A regolare la materia vi è un labirinto di fonti secondarie e fonti primarie ma, il maggior punto di criticità, è rappresentato dall'oggettiva complessità nel comprendere cosa è stato abrogato e cosa sia rimasto ancora in vigore. Inoltre, a complicare la situazione, si evidenzia come un'attività di “enigmistica giuridica” (così definiva la disciplina dei lavori pubblici Massimo Severo Giannini nel 1979) risulterebbe insufficiente se non accompagnata da una successiva fase di analisi del diritto vivente giurisprudenziale. Definitivamente, orientarsi nel mondo degli appalti costituirebbe uno sforzo insostenibile sia per le Pubbliche Amministrazioni che per gli operatori economici.

La “cattiva legislazione”, inoltre, avrebbe generato un eccesso di formalismo nell'espletamento delle gare. Ciò ha portato l'Autore a riflettere, nel terzo capitolo, sul necessario bilanciamento fra forma, rigidità e discrezionalità nell'azione amministrativa.

Uno degli argomenti più dibattuti dagli studiosi del diritto amministrativo, passato e contemporaneo, è quello del bilanciamento tra flessibilità e formalismo. Linee-guida flessibili o rigide norme di rango primario? Discrezionalità dei funzionari o inflessibile rispetto delle regole? Regimi di liberalizzazione o autorizzatori? L'opera sottolinea come *“il nostro ordinamento non si sia mai fidato troppo dei suoi funzionari e ha sempre più cercato di chiuderli in una gabbia normativa”* (p. 110). La discrezionalità, infatti, viene spesso accostata a libero arbitrio o, peggio, alla corruzione.

Il volume, anche per il tramite di esempi di colore, come quello della “ceralacca sulle buste”, sottolinea la arcaicità del sistema italiano. Un modello, eccessivamente rigido, che richiede riforme anche nei suoi formalismi.

È necessaria una rigenerazione della Pubblica Amministrazione. L'innovazione e la digitalizzazione negli appalti pubblici sono di vitale importanza. Il progresso deve necessariamente ridurre il formalismo. Tra i primari obiettivi da perseguire, oltre a quello della *better regulation*, vi è la necessità di un maggiore dialogo tra amministrazione e mercato, che può

divenire “*volano di competitività e di sviluppo per il paese*” (p. 117) e, inoltre, è doverosa l’introduzione di nuove figure professionali, flessibili e al passo con i tempi come quella del *buyer* e del *controller*.

Con riferimento al primo obiettivo, è opportuna una regolamentazione delle *lobby*. Un’attività di *lobby* regolamentata è in grado di migliorare significativamente la qualità degli appalti pubblici favorendo un trasparente dialogo tra parte pubblica e parte privata. Infatti, l’attività di *lobby* non deve essere necessariamente valutata in un’accezione negativa, “*i rapporti tra la politica e l’impresa esistono, sono frequenti, pressoché inevitabili, talvolta utili a far conoscere ai diversi livelli decisionali le esigenze di regolamentazione di determinati settori*” (p. 122). L’Autore, preso atto che il sistema della regolamentazione delle *lobby* sia ancora in uno stadio embrionale, ritiene fondamentale l’introduzione di una normativa chiara e puntuale volta a garantire piena trasparenza ai rapporti tra pubblica amministrazione, politica e privati. Si nota, infatti, come l’agenda degli incontri introdotta dall’ANAC nel 2019, sia rimasta pressoché vuota. Quanto è stato fatto è un inizio, ma non è sufficiente.

Un’altra tematica che emergerebbe è quella legata allo “sciopero della firma”. Tale fenomeno ha favorito la paralisi di molte opere pubbliche. I funzionari pubblici, complice la difficoltà nell’interpretazione delle norme, avrebbero un forte timore di firmare determinate gare o di approvare progetti. La firma non comporterebbe alcun beneficio, ma, unicamente, oneri e l’assunzione di responsabilità. La paura della firma è divenuta un frequente alibi per non agire (p. 138).

Un primo rimedio a questa problematica sembrerebbe concretizzarsi nel Decreto Semplificazioni che, riformando parzialmente la disciplina della responsabilità contabile, porrebbe un rimedio contro l’errata interpretazione della normativa (*rectius* “cattiva legislazione”) favorendo una riduzione dei “blocchi delle firme”. Per l’Autore, dunque, non tutto ciò che è nuovo è negativo.

Di negativo resteranno sicuramente le problematiche corruttive, evidenziate nel penultimo capitolo, legate allo svolgimento delle gare. Vengono esplicitate le principali metodologie, *escamotage* e sistemi per aggiudicarsi le gare falsando la concorrenza o, nella peggiore delle ipotesi, attuando pratiche corruttive e illegali.

La corruzione, la cattiva legislazione e la farraginosità del sistema sono mali complessi da estirpare, ma nell’ultimo capitolo Corradino, forte della sua esperienza teorica e pratica, riesce ad offrire al lettore spunti di riflessione sui possibili rimedi a questo fisiologico malfunzionamento del sistema.

“E allora che fare?”, ci si chiede.

In *primis*, sono da ripensare parte delle attribuzioni e dei poteri dell’ANAC. Questa Autorità Amministrativa Indipendente è una “tigre di carta” (p. 185). Non sono sufficienti attribuzioni meramente pedagogiche, è da riesaminare la legittimazione processuale di questa Autorità *sui generis* al fine di renderla, effettivamente, un organo a geometria variabile. Il suo potere di impugnazione è “*fondamentale per la tutela della legalità e va salvaguardato*” (p. 195).

Infine, le nuove riforme devono seguire quattro linee direttrici: digitalizzazione, dialogo, semplificazione e trasparenza. Solo così, secondo l'Autore, il mondo degli appalti potrà trovare una nuova e ponderata espansione efficiente.

In conclusione, *“L'Italia Immobile”* è un testo utile per sviluppare una riflessione sulle problematiche legate agli appalti, alla corruzione, alla burocrazia e, consequenzialmente, alle inefficienze di tutta la Pubblica Amministrazione.

La chiarezza del testo, l'attenzione ai mutamenti legislativi, i numerosi esempi pratici ed il confronto tra “raccontato ed effettivamente realizzato” guidano i giuristi e gli addetti al settore verso un inedito momento di riflessione. È un volume dove non viene criticata la normativa disposizione per disposizione, ma, più in generale, si sviluppa una linea di collegamento tra problematiche creando spunti di valutazione sulla necessità di un'intera revisione di un sistema, affinché, in un futuro non troppo lontano, partendo anche dai suggerimenti di Michele Corradino, il mercato dei contratti pubblici possa, finalmente, divenire un circolo virtuoso in grado di attirare gli investimenti esteri e di rilanciare l'economia italiana.

Gianluca Briganti