

## Un Recovery Plan davvero europeo, anche nelle regole

07.05.20

Andrea Boitani e Maurizio Maresca

141

3 Commenti

*La Commissione europea studia le misure per fronteggiare la grave crisi dovuta all'emergenza sanitaria. Il piano di ricostruzione finanziato dal Recovery Fund potrebbe essere un'ottima occasione per uniformare le regole italiane alle norme comunitarie.*

### Un piano di spesa per lo European Recovery Fund

La Commissione europea, spinta da vari paesi membri, sta studiando una serie di misure per fronteggiare “con una sola voce” la grave crisi economica e dei mercati a seguito dell'emergenza Covid-19. L'ipotesi è quella di un *recovery plan* ambizioso, sostenuto finanziariamente dallo *European Recovery Fund* e governato dalla Commissione. Un piano saldamente incardinato nei Trattati e nei regolamenti, che non hanno certo bisogno di essere stravolti o superati per avviarlo.

I titoli (meglio se **irredimibili**) – garantiti da un apposito **fondo comune** istituito con i contributi degli stati membri – che l'Unione dovesse collocare non darebbero necessariamente luogo né a prestiti ai paesi né a trasferimenti a fondo perduto, come spesso si tende sinteticamente a prevedere, ma a veri e propri investimenti dell'Unione, seppure, in molti casi, avvalendosi delle strutture degli stati membri. Un po' come nel caso delle infrastrutture (di cui ai regolamenti 1315 e 1316 del 2013) che fanno parte delle reti europee: i progetti sono approvati e finanziati dall'Unione, ma realizzati (almeno in parte) dagli stati in base alla loro legislazione interna.

### La capacità di elaborare progetti competitivi

In un simile quadro è in primo luogo decisiva la scelta dei progetti da presentare alla Commissione. È evidente che se il paese proporrà iniziative di modesta consistenza strategica o di trascurabile interesse comune, la Commissione non si sentirà vincolata. E, di nuovo, vi saranno da attendere le critiche degli stati del Nord Europa.

Sotto questo profilo l'Italia deve recuperare in fretta molta capacità progettuale, di politica industriale e dei trasporti per essere credibile a Bruxelles e beneficiare appieno del piano di ricostruzione. Tanto più che rispetto ad altri paesi c'è davvero molto da recuperare. Ricerca scientifica di base e applicata, sanità, istruzione, industria, riqualificazione ambientale, consolidamento del territorio a rischio, trasporti e, probabilmente, agroalimentare costituiscono gli assi intorno ai quali costruire per promuovere la ripresa del continente, rafforzando anche competitività ed efficienza.

### Il modello Genova e oltre

Per realizzare i progetti approvati dalla Commissione, sono però indispensabili alcuni cambiamenti nella legislazione sugli appalti, partendo da quello che è stato chiamato “modello Genova”. Da una parte, per assicurare la realizzazione di progetti infrastrutturali approvati e finanziati con risorse proprie dell'Unione, occorre essere certi che il sistema delle regole funzioni. Occorre, cioè, una norma a carattere generale che escluda l'applicazione di tutte le procedure previste dal codice dei contratti (decreto legislativo 50 del 2016) e da altre norme primarie interne (ad esempio la legge 84 del 1994 in materia di porti), cui si aggiunge la normativa secondaria, per esempio dell'Anac (Autorità nazionale anticorruzione).

La normativa nazionale sugli appalti e sulla responsabilità dei pubblici funzionari è probabilmente nata con l'obiettivo di combattere la corruzione. Ma ha avuto effetti devastanti sui tempi di aggiudicazione degli appalti e, quindi, di realizzazione delle opere. Se il responsabile del procedimento (il cosiddetto Rup – responsabile unico del procedimento) deve rispondere con il proprio reddito e patrimonio dei danni erariali causati da una gara contestata con successo presso il Tar da un ricorrente, è logico che tenda a ripararsi sospendendo le procedure di aggiudicazione e rinviando la realizzazione delle opere alle calende greche. Una simile anomalia (perché altrove in Europa le cose vanno diversamente) causa gravi costi al paese, ma è ovviamente del tutto inaccettabile nell'ambito di un grande programma di spesa europeo. Dovrebbe invece essere mantenuto centrale il rispetto delle norme europee in materia di mercato interno e dei vincoli previsti dalle direttive 23 e 24 del 2014.

Poiché si tratta di progetti strategici, alcune misure sono necessarie per evitare l'abuso del diritto o l' temerarie che, di fatto, contribuiscono a rallentare le procedure e l'esecuzione di appalti o concessioni, in maniera perversa con la responsabilità degli amministratori. Occorre prevedere che le scelte fatte dall'Union per assicurare la realizzazione dell'interesse pubblico nel contesto del *recovery plan* non possano essere sotto la magistratura amministrativa, se non in casi predeterminati. Nessuno mette in dubbio il risarcimento dei di illecito, ma quando si tratta di progetti strategici la sospensiva deve davvero essere l'ultima ratio e la : deve essere circoscritta a casi prestabiliti. Queste due modifiche sono centrali per un paese come l'Italia.

## Il commissario straordinario

Un "contrappeso" alle esclusioni di cui sopra è rappresentato dalla nomina di un commissario straordinario. Il solo un commissario – diretta espressione del vertice e che si avvalga degli uffici della presidenza, esattor successo nel caso del Ponte Morandi – può bilanciare la mancata osservanza delle norme, per esempio, in m corruzione o di quelle previste dalle numerose disposizioni contenute in leggi speciali. Riprendere il m significa, insomma, affidarsi a personalità di comprovata qualificazione e serietà, e che godono dell'appogg della politica.

Questo è il punto probabilmente più delicato. A Genova il "metodo" ha funzionato, ma va costruito con una r generale. Sono da evitare i classici commissari straordinari italiani o i coordinatori europei: figure che, in c prodotto modesti risultati. Una ipotesi potrebbe essere designare una funzione (commissario o coor beneficiasse del rapporto diretto con la presidenza della Commissione europea e con i premier nazic avvalesse, quindi, come è avvenuto nel caso di Genova, di un proficuo rapporto con le strutture europee e nomina potrebbe essere decisa di concerto fra la Commissione europea e i governi nazionali, magari previ commissioni parlamentari competenti.

Quella del *recovery plan* potrebbe essere una straordinaria opportunità per uniformare le regole italiane pratiche europee e alle norme comunitarie. Anche così lo *European Recovery Fund* aiuterebbe il nostro paese.

In questo articolo si parla di: [Anac](#), [Andrea Boitani](#), [appalti](#), [European Recovery Fund](#), [infrastrutture](#), [Mau misure economiche anti covid](#), [Modello Genova](#), [Recovery Plan](#), [titoli irredimibili](#)

### BIO DELL'AUTORE

#### ANDREA BOITANI



Si è laureato alla Sapienza di Roma e ha proseguito gli studi nel Regno Unito (M.Phil. ). Attualmente insegna Macroeconomia ed Economia Monetaria all'Università Cattolica del S di Milano, Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative. Ha fatto parte della C tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero dell'Economia (1993–2003) e delle c incaricate del Piano generale dei trasporti (1998–2001), del Piano della Logistica (20 2010–2012). È stato consigliere economico del Ministro dei trasporti (1995–1996), com Consiglio di Sorveglianza e del Comitato remunerazioni di Banca Popolare di Milano (2013–2016) ed è sta della Struttura Tecnica di Missione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (2016–2018). F Consiglio di Amministrazione de "la Verdi", Fondazione orchestra e coro sinfonico. Autore di "Macroe Mulino, 3° ed. 2019); "Sette luoghi comuni sull'economia" (Laterza, 2017); "L'economia in tasca" (Laterza, 2 Prof, cos'è il populismo" (con Rony Hamaui, Vita e Pensiero, 2019) e di varie pubblicazioni nazionali e inter tema di economia della regolazione e dei trasporti, di macroeconomia e di economia applicata al settor Collaboratore di Repubblica – Affari & Finanza e de Il Sole 24 Ore. Dal 18 aprile 2019 membro del a amministrazione di Atlantia. Redattore de lavoce.info.

[Altri articoli di Andrea Boitani](#)

#### MAURIZIO MARESCA



Maurizio Maresca insegna Diritto dell'Unione Europea nell'Università di Udine. Ha inseg Internazionale e Diritto dell'Unione Europea nelle università, di Genova, Torino, Trieste e autore, tra gli altri, di L'evoluzione del diritto europeo in materia di trasporti , Giu Comunità di diritto, leale cooperazione e crescita, Giappichelli, 2016, La Nuova Europa unita, competitiva, Il Melangolo, 2020. Ha fatto parte dei consigli di amministrazione (1997–2004), Impregilo (2007–2014), Holcim (2000–2015). È stato presidente dell'Autorità portuale di Tri (2004) e consulente dei governi Prodi 1996, Renzi 2014, Gentiloni 2016. Dal 2016 al 2018 ha fatto Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

[Altri articoli di Maurizio Maresca](#)