



## **L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)**

DI NICOLETTA PARISI E DINO RINOLDI\*

Sommario: I. Le (tante) complicazioni della semplificazione nel decreto legge 77/2021, ora convertito in legge 108/2021 – II. La richiesta di efficienza ... – III. ... e di efficacia del PNRR per la crescita del Paese e dell'Unione europea – IV. Sulle tracce dell'anticorruzione (a scapito della trasparenza?) – V. “Governare” il PNRR italiano ... – VI. ... Ma dov'è la società civile? – VII. In vece di una conclusione.

### **I. Le (tante) complicazioni della semplificazione nel decreto legge 77/2021, ora convertito in legge 108/2021**

1. È del 5 marzo scorso l'intervista rilasciata da Gabriele Buia, Presidente di ANCE: in Italia «Servono quindici anni per finire un'opera»<sup>1</sup>; ed è troppo spesso vero<sup>2</sup>. Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile Enrico Giovannini meglio precisa: per realizzare

---

(\*) Nicoletta Parisi è Professore a contratto nell'Università Cattolica S.C., sede di Milano; Dino Rinoldi è Professore ordinario nella stessa Università. Questo studio, in una versione qui in più parti modificata anche per aggiornarlo alla legge di conversione (v. successiva nota 19) del d.l. n. 77/2021 e inoltre integrato dall'intero apparato di note, è apparso nel sito – riservato agli abbonati – di Fondazione Astrid ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>1</sup> *L'intervista*, di M. Tropeano, è in *La Stampa*, 5 marzo 2021, p. 22.

<sup>2</sup> La tempistica è per esempio resa evidente dall'analisi degli interventi pubblici attuati grazie ai fondi strutturali europei (2007-2013) e nell'ambito del Fondo di sviluppo e coesione (2000-2006) condotta dall'Agenzia per la coesione territoriale: v. il *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Roma 2018.

un'opera del valore di sole 300 mila euro si impiegano più di quattro anni; per quelle superiori ai 5 milioni addirittura undici<sup>3</sup>.

Invece il PNRR dovrà essere eseguito entro il 2026, almeno per quanto concerne i finanziamenti dal pacchetto *NextGenerationEU* (NGEU): se non si riusciranno a comprimere i tempi di esecuzione dei contratti pubblici «in modo straordinario» (ancora parole del Ministro Giovannini<sup>4</sup>), le risorse europee non saranno accordate.

Peraltro non è da ora – ovvero dall'occasione creata dal PNRR – che si parla della necessità di una radicale (ma anche efficace ed efficiente) **semplificazione delle procedure** a fini di rendere più agile l'intero processo che coinvolge l'affidamento di un contratto pubblico. Secondo recenti rapporti solo il 30% delle opere finanziate ed affidate sono “cantierate”<sup>5</sup>: questo dato ci dice che il nodo non sta nella fase dell'affidamento, ma semmai nella fase successiva! E il PNRR deve essere “messo a terra” a partire dall'estate di quest'anno.

La legge 55/2019 (denominata enfaticamente e scaramanticamente “*sbloccacantieri*”) è stata adottata proprio in vista del conseguimento di questo obiettivo, anche se, come noto, i cantieri non si aprono per legge. Allora, preso atto di questa realtà incontrovertibile, si è cercato di porre rimedio affrontando la situazione dalla prospettiva di contrastare la cosiddetta “burocrazia difensiva”: la modifica del reato di abuso d'ufficio a opera del decreto legge “*semplificazioni*” n. 76/2020<sup>6</sup> è intervenuta esplicitamente proprio per far fronte all'esigenza di attenuare quella “paura della firma” dalla quale sarebbero (sono!) afflitti gli amministratori pubblici, paralizzati - si dice - da un sistema di controlli da loro valutato come oppressivo e intimidatorio. Il Legislatore ha reputato dunque di rimuovere gli ostacoli all'avvio delle procedure di affidamento grazie all'allentamento del regime della responsabilità penale ed erariale della dirigenza pubblica<sup>7</sup>. Non si reputa tuttavia che la “burocrazia difensiva” possa

---

<sup>3</sup> Audizione del Ministro alla Camera dei Deputati- Commissioni riunite Trasporti e Ambiente, 16 marzo 2021.

<sup>4</sup> Sono sempre le parole del Ministro Giovannini nell'audizione cit.

<sup>5</sup> Questi sono i dati che ad esempio si ricavano dall'inchiesta de *IlSole24Ore* pubblicata il 17 marzo 2021, secondo la quale dal 2017 sarebbe stato dato il via ai lavori (già affidati) per soltanto 31 delle 96 “maxiopere”.

<sup>6</sup> Convertito nella l. n. 120/2020.

<sup>7</sup> L'art. 323 del codice penale è stato modificato dall'art. 23 del decreto legge 16 luglio 2020, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120. È già intervenuta giurisprudenza a risolvere questioni interpretative che emergono dalla disciplina (con un effetto peraltro parzialmente riduttivo circa l'applicabilità di quest'ultima); ad esempio si rinvia a: Cass. pen., sez. VI, sentenza del 9 dicembre 2020, n. 442; Cass. pen., sez. feriale, sentenza 25 agosto 2020, n. 32174. Con questa legge la responsabilità è stata ridotta al solo dolo (sul fronte erariale) e contenuta (per il versante penale) entro il perimetro delle violazioni alle sole «specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da altri atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità» (art. 23 decreto ult. cit.). Sul punto v. G.L. GATTA, *Da “spazza corrotti” a “basta paura”: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal Governo “salvo intese” (e la riserva di legge?)*, in *Sistema penale*, 17 luglio 2020; E. APRILE, *Una riforma controtendenza: l'abuso di ufficio “depotenziato”*, G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi dalla “spazzacorrotti” alla riforma dell'abuso d'ufficio*, Torino, 2020, in p. 441 ss., specific. parr. 3-5. Forse è ben fondato l'autorevole suggerimento fatto al Legislatore di abrogare nella propria interezza la norma sull'abuso d'ufficio, valorizzando di converso il pieno funzionamento di altre

essere sconfitta da un intervento normativo sulla norma incriminatrice, essendo la situazione che si è determinata frutto di contingenze attuali solidamente radicate: cioè la convinzione - insita in molti pubblici dipendenti - che sia meglio non decidere che decidere, essendo la loro competenza non all'altezza dell'assunzione del rischio di ricoprire il proprio *munus* con quella discrezionalità che non solo è componente inerente l'esercizio della pubblica funzione, ma che è anche richiesta dalle direttive europee in materia di contratti pubblici<sup>8</sup>. E soprattutto si reputa che il mutamento culturale non avverrà in maniera così rapida e intensa da poter invertire l'attuale situazione, in modo utile per l'esecuzione del PNRR.

2. In verità, i sistemi per rendere più rapide le procedure di affidamento e di esecuzione dei **contratti pubblici** sono già scritti nel Codice di settore del 2016, derivato direttamente dalla necessità di adempiere alla disciplina dell'UE (direttive) in materia: la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure sarebbero in grado di assicurare effettiva semplificazione e congiuntamente anche velocità delle procedure. A oggi è mancata però evidentemente la volontà politica di procedervi.

L'approccio che si sostiene - pur vantato dal Ministro Giovannini<sup>9</sup> e già indicato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi al momento del proprio insediamento<sup>10</sup> - è riconfermato in queste settimane dall'Autorità Nazionale Anticorruzione/ANAC<sup>11</sup>, ente indipendente di

---

norme incriminatrici relative ai delitti dei pubblici ufficiali: così M. ROMANO, *La continua riforma dell'abuso d'ufficio e l'immobilismo della pubblica amministrazione*, in *Il Penalista-Focus*, 28 luglio 2020.

<sup>8</sup> Fra gli altri v. B. BOSCHETTI, *Non si può sospendere il codice, sfruttiamo il recovery plan*, in *adnkronos*, 7 aprile 2021, p. 2.

<sup>9</sup> Audizione cit.; il Ministro aveva anche annunciato in quella sede di voler investire risorse su alcune poche stazioni appaltanti qualificate: il decreto legge "semplificazioni bis" tiene conto di questo approccio.

<sup>10</sup> V. il documento programmatico letto in Senato il 17 febbraio 2021.

<sup>11</sup> V. *Relazione annuale al Parlamento - 2020*, Roma, 2021, p. 13. Questa era la soluzione già prospettata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione fin dal Rapporto adottato (dal suo Consiglio) il 21 maggio 2020, quando la rapidità delle procedure era richiesta dall'improvvisa urgenza determinata dalla necessità di rispondere alle esigenze di approvvigionamento di beni e servizi per fronteggiare la pandemia. Sono seguiti molti documenti, rassegnati puntualmente sul sito dell'Autorità e sinteticamente commentati da M. CORRADINO, *Vi spiego cosa ha fatto l'Anac durante la pandemia (e non solo)*, pubblicato anche in *formiche*, 26.5.2020. Fra essi si intende qui menzionare soltanto la *Proposta di intervento normativo al fine di consentire il ricorso alle procedure previste nell'art. 162 e nell'art. 63 del codice dei contratti pubblici*, 1° giugno 2020; il *Testo scritto presentato dal Presidente f.f. dell'ANAC, Prof. Francesco Merloni, in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite Lavori pubblici, Comunicazioni e Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 31 luglio 2020; lo specifico rapporto unito alla *Relazione annuale al Parlamento* (2 luglio 2020).

<sup>11</sup> La proposta di ANAC relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti - presupposto necessario perché il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (oggi delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili), MIT, procedesse all'adozione del decreto sullo stesso tema - giace in qualche cassetto ministeriale. Né è stato assunto qualche provvedimento risolutivo per investire sulla digitalizzazione di quelle non tanto numerose stazioni appaltanti che potrebbero imprimere una svolta all'efficienza telematica dell'amministrazione pubblica nazionale. Sul tema v. le considerazioni di F. MERLONI e A. MASSERA, *Invece che sospendere le gare riformiamo le stazioni appaltanti*, in *Domani* 12 aprile 2021, p. 12; e, degli stessi Autori, *Le ombre nelle semplificazioni del governo Draghi sugli appalti*, in *Domani*, 25 maggio 2021, p. 5; nonché A. MASCOLINI, *Rivoluzione sui tempi delle opere. Accelerare con la digitalizzazione e integrare gli investimenti*, in *ItaliaOggi*, 19 marzo 2021, p. 38. Specificamente

governo del mercato dei contratti pubblici<sup>12</sup>, che è intervenuta per rispondere alle proposte di soluzioni (alcune assai fantasiose) avanzate al fine di rendere possibile il rispetto della tempistica che l'Unione pone in relazione all'esecuzione dei Piani di ripresa e resilienza adottati da ciascuno degli Stati membri.

Quanto alla proposta che sostiene l'esigenza di adottare diffusamente la soluzione cosiddetta "modello Ponte Morandi" (o "modello Genova") qualcosa va ben sottolineato. Si vorrebbe da parte di alcuni che fosse riprodotto (sempre?) per il PNRR italiano il sistema del **commissario straordinario** nominato per ogni singolo progetto, ma questo *escamotage* - riutilizzato nel decreto "sbloccacantieri"<sup>13</sup> e confermato dal già citato decreto legge "semplificazioni" - ha dimostrato di non adattarsi bene oltre il caso menzionato. E comunque sempre il Ministro Giovannini, il 15 giugno scorso, ha dichiarato che «In futuro il ricorso ai commissariamenti dovrà essere un evento eccezionale (...): occorre infatti abbandonare la via di amministrare i contratti pubblici secondo procedure emergenziali, derogatorie della legge; **occorre avere un quadro normativo di ordinaria applicazione**<sup>14</sup>. Il "modello Ponte Morandi" in verità non può essere un modello: esso è piuttosto un *unicum*, dal momento che il rifacimento dell'opera non richiese né programmazione (proprio lì e non altrove doveva ovviamente essere situata la nuova infrastruttura), né progettazione (essa fu regalata dall'architetto Piano), superando così d'un balzo due (su cinque) delle fasi che occupano una percentuale molto alta dell'intero arco temporale del ciclo di vita di un contratto pubblico<sup>15</sup>.

Da parte di altri si oppone la necessità di sospendere («azzerare»<sup>16</sup>) il Codice dei contratti pubblici per applicare ai progetti del PNRR la sola disciplina contenuta nelle direttive europee del 2014, a cui il Codice si rifà. Si tratta di un'idea scriteriata, tra l'altro sostenuta dagli stessi che - in patente contraddizione - vorrebbero pure veder ridotta la discrezionalità delle stazioni appaltanti al fine di sbloccare il processo decisionale pubblico. Mentre son proprio le direttive europee, da una parte, a contenere istituti e procedure che valorizzano la discrezionalità come qualità e compito strettamente intrinseci all'esercizio delle competenze professionali ad opera della dirigenza pubblica; e, da un'altra parte, a esser redatte sapendo di indirizzarsi a 27

---

in relazione alla realizzazione di opere ingegneristiche v. G. M. DI GIUDA e G. PATTINI, *Transizione digitale per l'ambiente costruito*, Napoli, 2021. In generale sulla tematica della riforma delle stazioni appaltanti v. già L. DONATI (a cura di), *La riforma delle stazioni appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, n. 80, 2016

<sup>12</sup> Art. 212 Codice contratti pubblici.

<sup>13</sup> N. 32/2019 poi convertito in legge n. 55 stesso anno.

<sup>14</sup> Dichiarazione pubblicata nel sito del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili ([www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it)).

<sup>15</sup> V. *supra*, nota 2.

<sup>16</sup> Così M. Salvini intervistato da M. MALAGUTI, *Via il codice degli appalti usiamo le regole europee*, in *La Stampa-online*, 23 maggio 2021.

amministrazioni nazionali, necessitando dunque di disciplina puntuale da introdurre dietro accorta iniziativa di ciascuno Stato membro, così da modellarle su esigenze e specificità nazionali. La sospensione del Codice contribuirebbe in definitiva a bloccare il mercato dei contratti pubblici italiano, non a velocizzarne le procedure.

Vi è poi la recente proposta, contenuta in una Segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), indirizzata a sostenere, congiuntamente, le due vie prima descritte integrandole con ulteriori misure<sup>17</sup>. Così, nei tempi strettissimi disponibili per poter attrezzare l’ordinamento italiano a fronte delle esigenze del *NextGeneration EU* e quindi nel breve periodo, AGCM propone la «sospensione temporanea del Codice dei contratti pubblici», l’adozione di «una disciplina speciale riservata esclusivamente a tali procedure» («in relazione alle quali troverebbero applicazione le sole norme contenute nelle direttive europee del 2014 in materia di gare pubbliche, con le dovute integrazioni laddove le disposizioni europee non fossero immediatamente *self-executing*»), la «costituzione di una struttura dotata delle necessarie risorse economiche, umane e tecniche per vigilare esclusivamente su[ll]e (...) opere» da finanziare tramite i fondi europei per fronteggiare l’infiltrazione criminale e la corruzione, candidandosi a un ruolo importante in materia, evidentemente a partire dalla propria competenza ad attribuire agli operatori economici il *rating* di legalità<sup>18</sup>. Nel lungo periodo AGCM propone la modifica del Codice dei contratti pubblici.

3. La verità è che basterebbe scrivere norme chiare e già il sistema sarebbe radicalmente semplificato. L’oscurità delle regole richiede infatti interventi normativi ulteriori; e fonte di ritardi è pure la continua modifica dell’assetto disciplinare in una materia così tecnica: un assetto che richiede conoscenze per poter essere ben applicato, **conoscenze che si maturano anche tramite l’esperienza**. Dunque dovrebbe rappresentare un viatico per il PNRR la valorizzazione dell’esistente (il Codice del 2016, su cui del resto da subito si è vorticosamente messa mano), arricchito dalla prassi e dall’esperienza maturate in cinque anni di sua (dovremmo qui dire *non?*) applicazione: il che significherebbe lavorare, nel brevissimo periodo, nel quadro codicistico, intervenendo sulla riduzione dei cosiddetti tempi di attraversamento, investendo sulla digitalizzazione delle procedure, individuando stazioni appaltanti già qualificate che possano trainare il processo di esecuzione di esso, nel solco della disciplina di semplificazione che **la pandemia** ha determinato, senza abbassare i controlli contro le infiltrazioni criminali.

---

<sup>17</sup> Segnalazione (inviata al Presidente del Consiglio di Ministri il 23 marzo 2021) *in merito a Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza – anno 2021*.

<sup>18</sup> L. n. 62/2012.

4. Il decreto legge “*semplificazioni bis e governance del PNRR*” (n. 77/2021) - appena convertito in legge con modificazioni<sup>19</sup> - ha escluso la sospensione del Codice dei contratti. Adotta piuttosto un “meccanismo” che viene correntemente definito “modello PNRR”. È un sistema che, tra l’altro, è fatto proprio anche dal disegno di legge delega che il Governo ha approvato il 29 giugno scorso<sup>20</sup>: esso intende non «azzerare» il Codice attuale, ma aggiornarlo con «uno o più decreti legislativi anche al fine di (...) razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente», secondo 19 principi e criteri direttivi. Si tratta di principi e criteri che generalizzano il “modello PNRR”, integrandolo opportunamente con la conferma di alcuni istituti già vigenti ancorché non attuati (la qualificazione tanto delle stazioni appaltanti quanto degli operatori economici), con il rafforzamento di altri (le clausole sociali e ambientali), con la tipizzazione dei casi in cui può darsi valutazione dell’offerta secondo il criterio del massimo ribasso.

Per ora, dunque, si applica il decreto “*semplificazioni bis*”, dove si affronta il tema del «rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti» (art. 11) e delle «prime misure di riduzione» di esse (art. 52).

In verità nulla di quello che le rubriche indicano sembra essere sostanzialmente affrontato. Ci si limita a porre Consip a disposizione delle stazioni appaltanti (per specifiche categorie di contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico; per realizzare programmi di informazione, formazione e tutoraggio), anche in coordinamento con le centrali di committenza regionali; e a spostare al 2023 i termini derogatori che la legge “*sbloccacantieri*” aveva fissato al 31 dicembre 2021.

Il decreto non adotta la decisiva soluzione che a nostro parere avrebbe l’effetto di semplificare le procedure: quella di **investire sulla professionalizzazione di poche stazioni appaltanti, finanziando la loro formazione e la loro digitalizzazione**. Poche: noi diremmo non più di un migliaio date le circa 33.00 (trentatremila!) oggi esistenti.

Il decreto legge, d’altra parte, considera di contribuire a velocizzare le procedure di esecuzione utilizzando una soluzione già contemplata dall’art. 125 del Codice del processo

---

<sup>19</sup> Con voto di fiducia tanto alla Camera dei deputati (23 luglio) quanto al Senato della Repubblica (28 luglio). Qui si continuerà a far riferimento alla numerazione del testo del decreto, non a quella della legge (n. 180: v. *supra* subito all’inizio del par.1) di conversione (pubblicata su Gazzetta ufficiale n. 181 del 30 luglio 2021, SO n. 26); il relativo disegno di legge è il n. 2332/Senato/XVIII legislatura, recante «governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure». La legge è entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

<sup>20</sup> Lo schema di disegno di legge delega, unitamente alla Relazione illustrativa e tecnica, è consultabile in [www.infoparlamento.it/tematiche/codice-appalti.dlgs-50-2016-e-modificazioni/ddl-delega-contratti-pubblici-29-giugno-2021-relazione-illustrativa-e-tecnica](http://www.infoparlamento.it/tematiche/codice-appalti.dlgs-50-2016-e-modificazioni/ddl-delega-contratti-pubblici-29-giugno-2021-relazione-illustrativa-e-tecnica).



amministrativo per le sole infrastrutture strategiche, estendendola ai lavori pubblici previsti nel PNRR di valore superiore ai cento milioni di euro e di competenza dello Stato (o finanziati per almeno la metà dallo Stato)<sup>21</sup>. La legge di conversione amplia ulteriormente la fattispecie, comprendendo tutti gli affidamenti di lavori contemplati nel PNRR. Dunque, un ricorso alla giurisdizione amministrativa non bloccherà l'esecuzione dei lavori e l'impresa esclusa dall'affidamento otterrà, in caso di successo dell'impugnazione, un risarcimento per equivalente. Si tratta di soluzione - discussa in dottrina già nell'occasione dell'adozione nel 2020 di vari provvedimenti per la semplificazione e la velocizzazione delle opere pubbliche<sup>22</sup> - che suscita perplessità a partire dalla considerazione materiale che «le procedure d'appalto bloccate dal giudice amministrativo, cifre alla mano, in realtà non superano il 4% di quelle bandite e che il problema maggiore delle procedure d'appalto si registra a valle piuttosto che a monte, e cioè al momento dell'esecuzione piuttosto che dell'affidamento»; per tacere sulla prospettiva della sua incostituzionalità<sup>23</sup>.

## II. La richiesta di efficienza ...

5. Se la velocità nell'esecuzione dei progetti contenuti nel Piano Nazionale (italiano) di Ripresa e Resilienza è certamente di portata vitale per accedere alle risorse potenzialmente rese disponibili per l'Italia dall'Unione europea, essa può essere possibile soltanto in presenza di un'amministrazione pubblica competente.

Ora, già in via generale la «ricerca della qualità» delle stazioni appaltanti è un imperativo categorico alla luce delle direttive europee in materia di contratti pubblici: esse mirano ad accrescere i livelli di efficienza delle pubbliche amministrazioni nazionali<sup>24</sup>, in funzione dell'esigenza di promuovere una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva, attenta alle implicazioni sociali e ambientali.

Figuriamoci se nella contingenza attuale non sia necessario (anzi vitale) avere un “compratore” pubblico professionale, cioè capace e competente, attrezzato ad affrontare la sfida posta dall'esecuzione del PNRR, garantendo l'efficienza per assicurare la ripresa economica e la sostenibilità sociale “a valle” del periodo di pandemia. Il sistema di qualificazione delle

---

<sup>21</sup> Art. 48.4.

<sup>22</sup> V. le opposte tesi sostenute da G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, A. POLICE e M. RENNA, *Semplificare la disciplina degli appalti pubblici si può. Meglio agire subito*, in *Il Foglio*, 2 aprile 2020; e da F. FRANCIARIO, G. CORSO, G. GRECO, M.A. SANDULLI e A. TRAVI, *In difesa di una tutela piena nei confronti della pubblica amministrazione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 9.4.2020.

<sup>23</sup> V. F. FRANCIARIO, *Diritto dell'emergenza e giustizia nell'amministrazione. No a false semplificazioni e a false riforme*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020, pp. 5-6.

<sup>24</sup> Sul tema dell'efficienza, anche collegata alla prevenzione della corruzione, v. fra gli altri A. CORRADO, *Non perdiamo il piano anticorruzione*, in *Corriere della Sera*, 24 luglio 2021, p. 28.

stazioni appaltanti prefigurato nel Codice dei contratti pubblici avrebbe potuto essere una soluzione capace di trovare il sistema-Paese Italia preparato alla sfida attuale.

Giacché così non è stato, ora si tratta di attrezzare l'ordinamento in fretta, in situazione di emergenza, poiché - ripetiamo - l'Unione europea richiede ai propri Stati membri di eseguire il PNRR nazionale con efficienza e pone questo requisito come parametro di valutazione per il conferimento delle risorse del *NextGenerationEU*.

L'articolato sistema di erogazione dei fondi è sottoposto a un meccanismo di condizionalità che ha una funzione eminentemente preventiva: mira cioè a far sì che le risorse impegnate dall'Unione europea siano utilizzate sul piano nazionale in modo virtuoso, alla luce, fra gli altri, del criterio dell'efficienza.

Viceversa è nota la scarsa capacità dimostrata dall'Italia nel corso degli anni nell'utilizzare al meglio le risorse dei fondi strutturali dell'Unione europea: questa caratteristica si è manifestata nel loro uso non di rado affrettato, nella predisposizione di progetti non sempre qualificanti, nella difficoltà di corretta loro rendicontazione, nonché, infine, nella ricorrenza di frodi e corruzione. A mero titolo di esempio si ricorda al riguardo la pronuncia del giudice europeo il quale ha riscontrato come sia «innegabile» che gli errori commessi dall'amministrazione italiana sono «*errori sistemici, imputabili a insufficienze nei sistemi di gestione e controllo (...)*, che si sono manifestati nel corso di diversi esercizi finanziari»<sup>25</sup>.

Sebbene le ultime evidenze sull'uso dei fondi europei registri un certo miglioramento nel raggiungere gli obiettivi di spesa<sup>26</sup>, è indubbio che l'entità delle risorse a disposizione per fronteggiare la pandemia costituisce, da una parte, **un'opportunità unica per il nostro Paese per uscire dalla situazione di recessione e di precipizio dentro l'abisso del debito pubblico;** e rappresenta, da un'altra parte, un rischio da più prospettive, anche solo da quella di non riuscire a proporre progetti efficaci. Più chiaramente: non è escluso il rischio di investire in progetti inutili per il Paese. Alcuni diffusi episodi verificatisi, per restare a tempi recenti, nel periodo marzo-giugno 2020, danno conto al proposito di prospettive inquietanti<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Sentenza 25 gennaio 2018, causa T-91/16, punto 125 (i corsivi sono aggiunti).

<sup>26</sup> In ordine all'impiego delle risorse programmate per il periodo finanziario 2014-2020 v. F. BASSO, *Fondi UE, l'Italia recupera e raggiunge gli obiettivi di spesa*, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2021, p. 14.

<sup>27</sup> V. esemplificativamente FATF (Financial Action Task Force), *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing. Risks and Policy responses*, May 2020; il *Report* adottato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici già nel mese di marzo 2020 su *Crime and Contagion. The impact of a pandemic on organized crime*, seguito dal più specifico *Report* su *Covid-19 Vaccine and the threat of illicit trade*, del 21 dicembre 2020; ANAC, *Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e di servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19*, 4 agosto 2020; la *Relazione* adottata il 24 febbraio 2021 dal Ministro degli interni sull'attività svolta dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) nel primo semestre del 2020; il *Rapporto Annuale 2020* dell'Unità di Informazione Finanziaria



Si consideri che il sistema di controllo finanziario che l'Unione ha disposto nel regolamento 2021/241 - accompagnato dalle linee guida adottate dalla Commissione europea il 17 settembre 2020 e aggiornate il 22 gennaio 2021 - comporterà una sorta di “freno” **nell'erogazione delle risorse europee**: per garantire l'esecuzione del singolo progetto nazionale su di un orizzonte temporale rapido, chiaro e definito *ex ante*, l'erogazione delle risorse sarà vincolata allo stato di avanzamento del progetto, a una verifica dell'efficacia dell'azione finanziata, con ipotesi concrete di sospensione dell'erogazione delle risorse, ovvero di loro restituzione se già erogate e non corresponsione di quante ancora si attendono a chiusura dell'azione. I rischi di un'errata, non efficiente o anche solo mancata possibilità di utilizzo delle risorse europee sono dunque attuali.

L'Italia dovrebbe dunque anzitutto dotarsi di un presidio suo proprio per garantire il buon utilizzo di queste risorse, prima ancora che intervenga il sistema dei controlli dell'Unione europea: perché a quel punto un danno sarebbe compiuto e sarebbero non rimediabili conseguenze come quelle di perdita di reputazione “comunitaria” nonché internazionale del Paese (senza pensare al danno reale ai cittadini, alle imprese, al sistema socio-economico nazionale in generale). Occorre insomma un sistema di controlli che sia interno al nostro Paese e che corredi il Piano accompagnandone la “*governance*” pubblica. Ma di questo aspetto si parlerà oltre, nel punto V.

#### 6. L'Unione ha così predisposto **severi criteri di utilizzo delle proprie risorse finanziarie**.

Il regolamento sopra ricordato si affianca agli obiettivi inseriti in un cosiddetto “*Programma strategico per il 2021*” e in un “*Piano per la ripresa*”. Sugli obiettivi ivi contemplati gli Stati non hanno alcun margine di manovra: a ciascuno di essi spetta esclusivamente programmare come intenda raggiungerli con i propri progetti.

Lo Stato membro deve pure tener conto delle raccomandazioni indirizzategli nell'ambito degli esercizi dell'Unione denominati “Semestre europeo” per il 2019 nonché per il 2020. Le indicazioni per l'Italia sono sintetizzabili in questi obiettivi: perseguire economie di bilancio prudenti, per garantire la sostenibilità del debito pubblico incrementando gli investimenti; attenuare gli effetti della crisi sull'occupazione; valorizzare la liquidità delle imprese; realizzare investimenti pubblici con particolare riguardo alla transizione digitale e verde; migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario.

---

per l'Italia (UIF) del 24 maggio scorso. V. anche I. CARRA, *L'assalto dei clan al Recovery plan, l'allarme da Sala ad Assolombarda*, in *la Repubblica*, inserto *Milano*, 28 luglio 2021, p. 5.

Si ricorda anche che con il regolamento UE 2020/2092 la protezione del bilancio dell'Unione richiede il rispetto dei principi dello Stato di diritto: anche di questo presupposto per l'erogazione di risorse finanziarie allo Stato membro si avrà occasione di dire<sup>28</sup>.

Si aggiunga, infine, che le sopra menzionate linee guida della Commissione europea individuano un impianto piuttosto rigido di descrizione dei progetti contenuti nel PNRR: ciascuno di essi è stato presentato sulla base di una “scheda progetto” che richiede di definire gli obiettivi, le riforme, gli investimenti, il monitoraggio, le tempistiche, le azioni correttive. Il Piano nazionale (che contiene tutti questi progetti) è accompagnato da un *Executive Summary* (suddiviso in sezioni che devono indicare dati statistici, valutazioni di impatto, l'effetto atteso dal singolo progetto, gli aspetti di criticità e le corrispondenti misure per farvi fronte, tempi certi di realizzazione, ecc.).

I progetti nazionali devono inoltre rispettare la ripartizione dell'allocazione delle risorse dentro tre pilastri di intervento, come definiti dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020:

- (a) nel **primo pilastro** ricadono le azioni nazionali indirizzate a recuperare il terreno perduto in campo economico-sociale a motivo della pandemia, venendo implicati i seguenti programmi europei: *Recovery and Resilience Facility* (RRF: 672,5 miliardi di cui 312,5 sussidi e 360 prestiti); *REACT-EU*, che dispone di 47,5 miliardi; *Rural Development*, che dispone di 7,5 miliardi; *Just Transition Fund*, che dispone di 10 miliardi;
- (b) nel **secondo pilastro** possono essere imputate le azioni indirizzate all'economia nazionale e a sostenere gli investimenti privati: è implicato il programma *InvestEU* rafforzato (5,6 miliardi);
- (c) nel **terzo pilastro** insistono gli interventi funzionali a contrastare l'insorgenza e la gestione delle crisi sanitarie; i programmi UE implicati sono: *RescEU* rafforzato (1,9 miliardi) e *Horizon Europe* (5 miliardi).

Il già ricordato regolamento UE 2021/241 (con cui si adotta quel *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* che è tanta parte di NGEU) contiene, poi, una serie di misure e di indicatori che dovrebbero proprio servire a valutare e monitorare i progetti italiani, così come quelli di tutti gli altri Paesi. Più nello specifico, il regolamento rammenta sei aree, riconducibili alle “missioni” perseguite da NGEU, in cui devono ricadere i progetti nazionali, vale a dire: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione

---

<sup>28</sup> Parr. 9, 14-16.

sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani<sup>29</sup>.

Inoltre, alla Commissione europea spetta monitorare l'attuazione dei Piani nazionali e misurare il raggiungimento degli obiettivi previsti in modo mirato e proporzionato alla luce di quattro indicatori, fra i quali l'efficienza occupa una posizione prevalente. E il regolamento chiarisce che la Commissione europea valuterà la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza dei PNRR nazionali, sulla base dell'elenco di criteri stabiliti nel regolamento stesso<sup>30</sup>.

La richiesta di efficienza emerge, per esempio, sotto il profilo dei costi, là dove si richiede allo Stato di giustificare l'importo dei costi totali stimati del PNRR in modo ragionevole e plausibile, in linea con il principio appunto di efficienza, in misura commisurata all'impatto atteso sull'economia nazionale e sul livello occupazionale.

La richiesta di efficienza è implicita nei tempi pretesi per l'esecuzione dei singoli progetti del PNRR, che - di nuovo lo si ricorda - devono essere compresi entro il 2026 per quanto concerne l'iniziativa NGEU. A questo proposito varrebbe la pena di finalmente acconciarsi a valorizzare l'approccio collaborativo espresso dalle direttive europee sui contratti pubblici, per esempio quando suggeriscono agli Stati la valorizzazione dell'accordo quadro, la centralizzazione degli acquisti pubblici, l'appalto congiunto occasionale.

7. La situazione di crisi in cui versa indubbiamente il modello italiano della **contrattualistica pubblica** – che investe soprattutto la fase di esecuzione – deve essere fronteggiato nell'emergenza attuale individuando modalità e procedure che conseguano un grado maggiore di affidabilità nelle prestazioni contrattualizzate<sup>31</sup>, anche grazie a un maggior grado di loro adattabilità. Occorre, si crede, lavorare intorno a **strumenti di accompagnamento della fase esecutiva** ispirati alla massima trasparenza dei flussi e degli avanzamenti. Bisogna creare un contesto flessibile, facilmente adattabile e sinergico su tutta la filiera dei soggetti, pubblici e privati, che saranno coinvolti nell'esecuzione dei singoli progetti contenuti nel PNRR. In questo senso la Commissione *ad hoc* che il Ministro Giovannini ha costituito potrebbe rivelarsi utile.

---

<sup>29</sup> Si ricorda che le sei “missioni” individuate dall'UE sono: innovazione, digitalizzazione, competitività; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per mobilità sostenibile; formazione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

<sup>30</sup> Art. 19.3 e Allegato V reg. UE ult. cit.

<sup>31</sup> L'attuale situazione risulta peraltro essere la conseguenza, da un lato, di procedure di gara non sempre capaci di selezionare l'operatore migliore, dall'altro lato di una visione superficiale e statica del rapporto contrattuale, imbrigliato nella conflittualità e reso instabile dalla scarsa chiarezza del rapporto fra principi pubblicistici e diritto comune. Sul punto v. S. VALAGUZZA, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018.

In relazione all'esigenza di rendere effettivo il processo di esecuzione di un contratto pubblico, uno strumento appropriato - perché consente una misurazione dell'impatto degli interventi finanziati - sembra essere l'**accordo collaborativo**. Esistono già dei modelli di accordo collaborativo, di matrice anglosassone, che sono stati sperimentati anche in Italia e sono concepiti proprio per fornire un controllo della fase esecutiva a fronte della condivisione di obiettivi (*target*) di carattere sociale, ambientale o economico. I **target condivisi** sono un parametro di misurazione dell'attività dell'intera filiera delle imprese e dei soggetti coinvolti nel portare a termine con successo una determinata iniziativa, e vengono enunciati all'interno di una disciplina giuridica appunto collaborativa che consente di avere il controllo sui risultati attesi, durante l'intera fase esecutiva. Gli accordi di collaborazione introducono inoltre **elementi di flessibilità** capaci di controbilanciare le rigidità delle contrattazioni bilaterali, e inseriscono in una "matrice multi-parte" l'impegno a migliorarsi reciprocamente e a portare innovazione a beneficio del gruppo. Un loro impiego come sentinelle del controllo sui fondi del PNRR sarebbe proficuo.

### **III. ...e di efficacia del PNRR per la crescita del Paese e dell'Unione europea**

8. Sin qui è stata evocata la necessità di velocità ed efficienza nell'esecuzione dei progetti contenuti nel PNRR: si tratta di qualità che sono senza alcun dubbio presupposti inaggirabili per godere delle risorse europee. Ma esse non sono sufficienti a garantirne l'erogazione.

Occorre infatti che i progetti siano anche utili per il Paese, per la sua crescita economica e per la sua coesione sociale. L'Unione europea richiede, infatti, che ciascuno dei progetti contenuti nel PNRR - nonché il PNRR nel suo complesso - sia in grado di produrre nel Paese **effetti duraturi**, di cui - in corrispondenza binaria o, se si vuole, **reciproca integrazione** - beneficino tanto l'Italia quanto il resto dell'UE, dunque tutta la UE.

Questo requisito viene declinato molto chiaramente dalla disciplina che le istituzioni europee vanno adottando per sostenere l'intera, ambiziosa, operazione finanziaria, da oggi svolta grazie alle risorse recuperate sul mercato internazionale. È infatti da segnalare con soddisfazione il successo che il 15 giugno ha avuto l'operazione di prestito lanciata dalla Commissione europea, sulla base della strategia di finanziamento di NGEU del 14 aprile scorso: essa ha permesso di "recuperare" 20 degli 800 miliardi complessivamente previsti collocando

le prime emissioni obbligazionarie europee (con cui ci si accolla **debito comune** fra tutti i Paesi membri) a scadenza 4 luglio 2031<sup>32</sup>.

L'art. 19 del regolamento 2021/241 - che detta le "condizionalità" cui è subordinata l'erogazione delle risorse europee a singoli Paesi membri dell'Unione - è molto esplicito nell'individuare i parametri di efficacia che il PNRR globalmente e ogni singolo progetto in esso contenuto singolarmente devono raggiungere.

Vi si prevede una risposta che sia globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo appropriato a tutti e sei i pilastri, o missioni, stabiliti dalle linee strategiche europee; che affronti **in modo efficace** le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese; che **rafforzi efficacemente** il potenziale di crescita, partecipando anche alla riduzione delle disuguaglianze e alla coesione economica, sociale e territoriale senza che alcuna misura arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali; che, anzi, **risponda efficacemente** alla transizione verde, oltre che alla transizione digitale, **affrontando ancora una volta efficacemente** le sfide che ne conseguono.

L'intero Piano deve dimostrare a priori di poter avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato, contemplando misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentino azioni coerenti.

Per quanto riguarda il singolo progetto si stabilisce poi che lo Stato membro deve contemplare modalità (ivi compresi il calendario, i traguardi, gli obiettivi e i relativi indicatori) tali da **garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci dell'intero Piano**.

#### **IV. Sulle tracce dell'anticorruzione (a scapito della trasparenza?)**

9. Vi è poi una questione che non riguarda specificamente l'assetto del nostro Paese, ma che certo deve essere attentamente presidiata alla luce del criterio dell'efficacia del Piano. Il regolamento 2021/241 richiede che le modalità proposte dallo Stato membro nel proprio PNRR siano tali da prevenire, individuare e contrastare anche sul piano penale la **corruzione**, la **frode** e i **conflitti di interesse** nell'utilizzo dei fondi, comprendendo le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo di ripresa e resilienza e di altri programmi dell'Unione<sup>33</sup>. Questa previsione è sostenuta da un denso impianto normativo posto in generale a protezione degli interessi finanziari (PIF) dell'Unione, che si avvale altresì di strumenti operativi assai incisivi: fra questi spiccano la direttiva cd. appunto PIF 2017/1371 e

---

<sup>32</sup> V. al proposito M. PIGNATELLI, *Euro e UE più forti grazie al successo degli eurobond*, in *IlSole24Ore*, 23 luglio 2021, p. 2.

<sup>33</sup> Art. 22 reg. cit.

il regolamento 2017/1939 che istituisce l'Ufficio della Procura europea, atti adempiuti in Italia con decreti legislativi rispettivamente 75/2020 e 9/2021<sup>34</sup>.

In Italia (come all'estero) vi è la consapevolezza - maturata dalla prassi rilevata nel corso del primo anno di pandemia, ma peraltro ben presente a chi anche in epoca precedente vigilava sul mercato dei contratti pubblici - che non sia possibile abbassare la guardia a fronte del rischio di infiltrazioni criminose (organizzate e non) nell'uso dell'ingentissimo ammontare di risorse finanziarie impegnate a fronteggiare i danni economici e sociali determinati dalla pandemia. Qui vogliamo richiamare soltanto il Rapporto di Libera, *La tempesta perfetta - Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, del 30 novembre 2020, e rinviare ad altri già ricordati<sup>35</sup>.

Nel passaggio più sopra richiamato il PNRR afferma anche che è «necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra diverse tipologie» di procedure (nel caso si parla delle ispezioni amministrative), le quali «da antidoti della corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione».

**Nel Piano la parola «corruzione» appare 17 volte.**

La si trova quando vi si menzionano le raccomandazioni dell'Unione europea nel corso delle proprie sessioni 2019 e 2020 di valutazione economica e finanziaria nonché del rispetto dello Stato di diritto. All'Italia vi si chiede di «migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali» (pp. 28 e 51).

La si ritrova quando il Piano (p. 52) «vanta...una legislazione anticorruzione...[con] elementi di forza riconosciuti da osservatori internazionali»<sup>36</sup>.

Si ripete quando il Piano prevede (p. 238) l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di «un apposito Organismo di *audit* del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse».

La ricorrenza sistematica della parola avviene nella smilza paginetta (p. 69) dove, sotto il titolo «Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione», se ne enunciano «obiettivo», nonché «modalità» e «tempi di attuazione». Il tema è compreso nel capitolo (p. 64 ss.) dedicato a «Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza».

---

<sup>34</sup> Sulla questione della protezione degli interessi finanziari dell'Unione (anche in una prospettiva ricognitiva precedente al 2017) v. N. PARISI e D. RINOLDI, «Economia lecita» e protezione del bilancio dell'Unione europea tramite il diritto penale, in *Diritto penale della globalizzazione*, 2017, p. 411 ss.

<sup>35</sup> *Supra*, in nota 27.

<sup>36</sup> V. al riguardo la successiva nota 37 e il testo cui essa si riferisce.



10. Sul punto del contrasto alla corruzione si possono manifestare serie preoccupazioni.

Occorre infatti richiamare ancora il regolamento 2021/241, che istituisce come detto il *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza* (corrispondente alla gran parte - 672,5 miliardi di euro - del *NextGenerationEU* di 750 miliardi alla cui attuazione sono rivolti, per l'ambito di rispettiva competenza, i diversi Piani nazionali). Come già in parte anticipato, l'art. 19 del regolamento è esplicito nell'individuare i parametri di efficacia che il PNRR globalmente, nonché ogni singolo progetto in esso contenuto, devono raggiungere affinché se ne dimostri l'impatto duraturo sullo Stato membro interessato, e conseguentemente nell'intera UE, contemplando misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico rappresentative di azioni coerenti.

Ora, il nostro PNRR ha da questa prospettiva **contenuti sorprendenti**. Sorprendono le affermazioni generiche, vaghe e in controtendenza con quanto le valutazioni internazionali (apprezzate dallo stesso PNRR!) accreditano come un efficace **antidoto alla cattiva amministrazione e alle condotte illegali**: pensiamo al GRECO (*Group d'États contre la Corruption*) del Consiglio d'Europa, all'OCSE, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e complessivamente alla stessa UE<sup>37</sup>. Il nostro Piano afferma infatti che «occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti»: ma al riguardo esemplificativamente si mettono **nel mirino lo strumento della trasparenza amministrativa** e i «ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative».

Per attuare questa riforma, definita «abilitante», la medicina sarebbe dunque quella di semplificare la disciplina contenuta nella «legge Severino»<sup>38</sup>, nonché nei suoi due decreti delegati: quello sulle inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni (n. 39/2013) e quello, appunto, sulla trasparenza amministrativa (n. 33/2013).

Insomma, par s'intenda dare fiato all'impostazione concettuale che ha accompagnato costantemente la vita dell'ANAC nei suoi primi sei anni di funzionamento, a partire dal 2014, secondo la quale le misure di prevenzione (di prevenzione, sottolineiamo!) della corruzione rappresentano **un appesantimento burocratico da buttare**. Non sembra se ne intenda valorizzare l'applicazione sostanziale e professionale, non ridotta a mero adempimento formale,

---

<sup>37</sup> A proposito delle valutazioni positive che il nostro sistema di prevenzione della corruzione ha maturato a livello internazionale v. R. CANTONE e N. PARISI, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione nella vita di relazione internazionale. L'esperienza innovativa di ANAC dal 2014 al 2020*, Napoli, 2021, specific. pp. 153 ss., 169 ss. e 202-204.

<sup>38</sup> L. n. 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.*

che sola contribuirebbe efficacemente a una (tanto auspicata) migliore organizzazione nell'esercizio della funzione pubblica e dunque, in definitiva, alla sua efficienza. Non si considera che i «ben tre tipi di accesso ai documenti» concorrono – da prospettive e con finalità assai differenti – a dare concretezza al diritto fondamentale del cittadino di **conoscere per essere cittadino consapevole** e così esercitare, appunto consapevolmente, i diritti e i doveri di sovranità che l'art. 1 della Costituzione gli riconosce.

11. A fini di contrasto alla corruzione un altro strumento utile sembrerebbe essere - a parere del Ministro Giovannini - **l'appalto integrato**. È uno strumento sostenuto dalle direttive europee (che valorizzano i rapporti pubblico-privato nell'esecuzione dei contratti pubblici) ma nel passato in Italia non ha dato buona prova di sé, rappresentando spesso l'anticamera proprio di rapporti corruttivi o comunque di cattiva amministrazione. In altri Paesi europei esso invece ha dato frutti apprezzabili, poiché inserito in una gara ben scritta fin dalla sua prima impostazione: c'è così da chiedersi se la pubblica amministrazione italiana abbia le competenze necessarie a dare garanzie alla committenza circa la buona gestione dell'intero processo.

Il decreto legge “*semplificazioni bis e governance del PNRR*” prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere a questa forma di collaborazione tra settori pubblico e privato<sup>39</sup>.

12. Vi è poi da proporre alle stazioni appaltanti implicate nell'affidamento e nell'esecuzione di un progetto contenuto nel PNRR l'adozione dei **patti d'integrità**, già previsti dalla “legge Severino” su base principalmente volontaria; poi riaffermati dalla legge n. 55/2019; infine valorizzati dall'Unione europea anche con un progetto pilota che coinvolge, fra gli altri Stati membri, pure l'Italia<sup>40</sup>. Essi consentono di presidiare (grazie a una clausola di risoluzione automatica del contratto di affidamento) la legalità nell'esecuzione di esso, e – nella sperimentazione europea in corso – associano “**comunità monitoranti**” di cittadini per assicurare trasparenza alle procedure tanto di affidamento quanto di esecuzione di commesse pubbliche<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Art. 48.5.

<sup>40</sup> Si tratta del progetto (lanciato dalla Commissione europea) su *Integrity Pacts: Civil Control Mechanisms for Safeguarding EU Funds*, 2017-2021.

<sup>41</sup> Da ultimo in argomento v. *I patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva*, Milano (Transparency International), 2021.

13. In materia di contrasto alla corruzione, e in relazione al PNRR, giova infine ricordare che le riforme previste nel Piano sono cinquantatré, secondo il *Dossier* a cura congiunta dei due Servizi studi di Camera e Senato<sup>42</sup>. A nostro parere dovrebbe essere aggiunta ad esse la riforma del sistema di tutela di chi (cosiddetto *whistleblower*) segnala (anche solo rischi di) condotte illecite o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro.

La materia del *whistleblowing* è oggi disciplinata dalla legge 179/2017<sup>43</sup>: questa dovrà essere rivista per dare adempimento alla direttiva UE (2019/1937) in materia, i cui termini di adempimento scadono, per la sua applicazione in ambito pubblicistico, il 17 dicembre prossimo e, per l'ambito privatistico, il 17 dicembre 2023.

Si consideri allora che l'art. 5.4 del regolamento 2020/2092 prevede la tutela anche per chi segnali alla Commissione europea casi di cattiva amministrazione delle risorse devolute dall'UE, applicando la disciplina contenuta nella direttiva in questione: il che significa che quest'ultima è strettamente implicata nelle procedure che presidiano l'attuazione dei PNRR nazionali.

14. Il discorso fin qui fatto si salda con l'ultimo evento istituzionale che in qualche misura potrebbe riverberare i propri effetti sul PNRR.

Il 20 luglio la Commissione europea ha adottato i Rapporti del 2021 sull'osservanza dei principi dello "Stato di diritto" in ciascuno dei 27 Stati membri<sup>44</sup>, unitamente a un documento di sintesi<sup>45</sup>.

Non si sta qui ora a sottolineare le questioni concernenti in materia anzitutto Polonia e Ungheria, che hanno anche portato a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in specie sulla compressa indipendenza della magistratura, sull'arrivo di migranti e sulle questioni legate alla differenza di genere<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> *Schede di lettura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021, aggiornato il 15 luglio 2021 dopo l'approvazione del PNRR italiano da parte tanto della Commissione europea che del Consiglio dell'Unione, nella composizione economia e finanze (ECOFIN).

<sup>43</sup> Globalmente sul tema, anche con importanti cenni di diritto comparato, v. A. DELLA BELLA e S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, 2020.

<sup>44</sup> Il Rapporto relativo alla situazione dello Stato di diritto in Italia è contenuto nel Doc. SWD (2021) 716 final.

<sup>45</sup> Doc. COM (2021) 700 final.

<sup>46</sup> Ad es. v. la sentenza CGUE 17 dicembre 2020, in causa C-808-18, *Commissione c. Ungheria*, adottata in materia di violazione delle norme europee sul diritto d'asilo. Si menziona anche la questione giuridica sollevata dalla decisione del 14 luglio 2021 dalla Corte costituzionale polacca, che nega efficacia alla sentenza della Corte di giustizia UE del 20 aprile 2020 (in causa C-791/19 R) e la quasi contemporanea decisione della Commissione europea (del 15 luglio seguente) di avviare due procedure di infrazione, una contro la Polonia (a proposito della creazione di "zone libere dall'ideologia LGBT" istituite in diversi comuni e regioni polacche), l'altra contro l'Ungheria (a proposito della legge del 15 giugno 2021 che impedisce di affrontare il tema della omosessualità in contesti pubblici frequentati da minori). Per una ricognizione sintetica dello stato dell'arte precedente alla sentenza della CGUE del 2020 v. E. COLOMBO, in questa *Rivista*, 06/01/2021; per un approccio globale alla questione v. M.

Piuttosto, il Rapporto sull'Italia rileva criticità, fra le tante, nel settore dell'amministrazione della giustizia (circa la lunghezza dei procedimenti), nel settore dei contratti pubblici (la semplificazione di cui tanto si parla potrebbe favorire la corruzione), nella libertà dei mezzi di comunicazione (per intimidazioni verso i giornalisti), nel perdurante stato di emergenza sanitaria (che rischia di emarginare il Parlamento), nelle tante riforme che nel nostro Parlamento ancora giacciono. Fra queste ultime ci limitiamo a citare quelle sui conflitti di interessi; sui tempi del processo; sul pubblico dipendente che passando al settore privato senza soluzione di continuità vi sfrutta indebitamente conoscenze acquisite nella P.A. (cd. *pantouflage*, o *sliding doors*); sulla regolazione delle *lobbies*; sulla creazione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti dell'uomo; sulla gestione dei flussi migratori.

#### 15. Come interagisce il giudizio espresso dalla Commissione con l'attuazione del PNRR?

Anzitutto si potrebbe considerare la valutazione che la Commissione dà del decreto legge “*semplificazioni*” dello scorso anno. Esso, dice la Commissione, «ha introdotto un regime speciale per l'aggiudicazione degli appalti pubblici», nonché «misure che si concentrano su procedure rapide e aggiudicazioni dirette senza concorrenza ufficiale, su procedure di aggiudicazione semplificate e su sanzioni per chi sospende o rallenta l'affidamento e l'esecuzione di lavori pubblici»: queste sono «tutte cose che rischiano di favorire la corruzione». L'Italia sta proprio continuando su questa strada: il decreto “*semplificazioni bis e governance del PNRR*”, n. 77/2021 sopra ricordato, prolunga le misure contenute nel primo decreto “*semplificazioni*”.

Risulta poi molto rilevante per la fase di attuazione dei progetti contenuti nel PNRR la valutazione della Commissione sulle criticità di cui soffre in Italia il cosiddetto accesso civico generalizzato alle informazioni della P.A. Viene sottolineato che quest'ultima oppone tanti rifiuti alle richieste dei cittadini, giustificati spesso in modo vago, senza sufficiente motivazione. È noto che la trasparenza è il miglior antidoto proprio alle condotte di cattiva amministrazione e in generale di illegalità pure e semplici: non consentire un ampio accesso alle informazioni, ai dati e ai documenti significa abbassare il livello di trasparenza sull'agire della pubblica amministrazione e dunque limitare l'esercizio del diritto del cittadino a svolgere

---

CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020. A quanto sinteticamente esposto vogliamo almeno aggiungere la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 luglio 2021, *Reczkowicz c. Polonia*, ric. n. 43447/19, che accerta una violazione dell'art. 6, par. 1, Cedu in relazione all'attività della cd. Camera disciplinare della Corte suprema polacca.

un controllo diffuso; impedisce in definitiva l'accesso alla conoscenza, presupposto per una cittadinanza consapevole<sup>47</sup>.

Questa rilevazione effettuata dalla Commissione non è un buon viatico per ciò che dovrebbe accadere in occasione dell'attuazione del PNRR: saranno conoscibili le modalità, la tempistica, i risultati conseguiti dai tanti progetti di investimento contenuti nel PNRR? L'Unione europea lo richiede, ma la piattaforma elettronica contemplata dall'art. 1, comma 1043, della legge di bilancio per il 2021, piattaforma che dovrebbe essere costituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze proprio per consentire al cittadino l'accesso alle informazioni sul PNRR, non ha ancora visto la luce (nulla si sa sul fatto che il processo di sua costruzione sia iniziato), mentre la prima *tranche* di finanziamenti (circa 25 miliardi di euro) dovrebbe essere consegnata all'Italia entro i primi giorni d'agosto, a seguito dell'avvenuta approvazione del PNRR italiano da parte prima della Commissione e poi del Consiglio ECOFIN (Ministri nazionali dell'economia e delle finanze) dell'Unione.

La Commissione riscontra inoltre problemi circa la libertà dei mezzi di comunicazione. In particolare «continuano a destare preoccupazione le aggressioni fisiche, le minacce di morte e le altre forme di intimidazione subite dai giornalisti. Dopo l'ultima relazione sullo Stato di diritto<sup>48</sup> la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato otto segnalazioni relative all'Italia, e riguardanti fra l'altro incendi dolosi, aggressioni fisiche, casi di seria intimidazione e minacce *online*». Se la libertà di espressione del giornalista è coartata, anche il diritto del cittadino all'informazione viene pregiudicato.

Questa situazione mette a rischio ancora una volta la trasparenza sull'agire della pubblica amministrazione, riducendo il diritto del cittadino alla conoscenza.

Eppure c'è chi già nel 2017 avvertiva che si era in presenza, a livello internazionale ed europeo, di «un progetto ormai compiuto di garanzia di livelli sempre più stringenti di trasparenza, nel cui quadro la piena accessibilità ai dati e alle informazioni in possesso delle amministrazioni risulta strumentale ad un controllo diffuso, avente ad oggetto in particolare l'utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>49</sup>. È evidente l'arretramento rispetto a questo *standard* introdotto in Italia dalla disciplina in tema di semplificazione nei contratti pubblici.

---

<sup>47</sup> V. quanto si sottolineava *supra*, par. 10.

<sup>48</sup> Si tratta della *Relazione sullo Stato di diritto 2020*, adottato il 30 settembre dello scorso anno (Doc. COM (2020) 580 final), unitamente ai Rapporti per ciascuno dei 27 Stati membri: per l'Italia v. Doc. SWD (2020) 311 final.

<sup>49</sup> Così M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze di ANAC sui contratti pubblici*, in *Corruzione e pubblica amministrazione*, a cura di M. D'ALBERTI, Napoli, p. 771. Sulla trasparenza nell'ordinamento dell'Unione v. A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004. Per l'assetto dato alla trasparenza amministrativa nel nostro ordinamento v. da ultimo C. CONTESSA e A. UBALDI (a cura di), *Manuale*

È preoccupante la noncuranza con cui il nostro PNRR grossolanamente imputa proprio ai procedimenti di trasparenza incentivi alla corruzione<sup>50</sup>.

#### 16. Quale conseguenza discende da questo Rapporto della Commissione?

Il “meccanismo” europeo di valutazione sui principi dello Stato di diritto si sostanzia in raccomandazioni che annualmente l’Unione indirizza ai Paesi membri per aiutarli a osservare in concreto i valori sui quali si basano tanto l’UE quanto gli Stati che ne fanno parte. Infatti «L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»<sup>51</sup>.

La valutazione che spetta al “meccanismo” è organizzata intorno a quattro cosiddetti “pilastri”: l’amministrazione della giustizia, il contrasto alla corruzione, la libertà e il pluralismo dei media, il bilanciamento dei poteri, con un occhio di riguardo al Rapporto con la società civile.

Da questo “meccanismo” non scaturiscono sanzioni a carico del Paese che presenta criticità. Ma l’adempimento o l’inadempimento delle raccomandazioni viene valutato nel Rapporto dell’anno successivo.

Inoltre, il regime delle condizionalità, disciplinato dal regolamento 2020/2092, cui è subordinata l’erogazione delle risorse finanziarie stanziato nel quadro del *NextGenerationEU*, contempla l’obbligo per lo Stato di tener conto delle raccomandazioni contenute anche nei Rapporti sullo Stato di diritto, oltre che nell’ambito di quell’altro abituale procedimento annuale di valutazione della situazione degli Stati membri denominato “semestre europeo”<sup>52</sup>.

Tanto basta a spiegare l’importanza che riveste per l’Italia il Rapporto appena approvato. L’esigenza di proteggere il bilancio dell’Unione – da considerarsi per eccellenza bene comune degli Stati membri e dell’Organizzazione – potrebbe infatti appunto determinare la sospensione totale o parziale nell’erogazione di risorse finanziarie europee (con possibilità

---

*dell’anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza (La Tribuna), 2021. Su di essa come strumento privilegiato di contrasto alla corruzione v. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, pp. 195-270.

<sup>50</sup> V. N. PARISI e D. RINOLDI, *Lo strano attacco del Recovery alla trasparenza amministrativa*, in *Il Sussidiario* del 7 giugno 2021.

<sup>51</sup> Così l’art. 2 del Trattato sull’Unione europea.

<sup>52</sup> Per il quale v. *supra*, par. 6.



di ripresa nel caso di ravvedimento), la risoluzione di accordi di finanziamento, il recupero di fondi già erogati (artt. 5-6 del regolamento sopra ricordato).

Si tratta peraltro, come già anticipato, di ipotesi che si sono già affacciate per altri Stati membri (Polonia e Ungheria in specie), dunque non sono destinate a rimanere solo teoriche.

## V. “Governare” il PNRR italiano ...

17. Certo rapidità, efficienza, efficacia, contrasto a pratiche corruttive e di cattiva amministrazione presuppongono un governo del PNRR assai forte e coeso, che associ tutte le forze attive del Paese.

Il decreto legge “*semplificazioni bis e governance del PNRR*” (77/2021) non a caso dedica a questo aspetto la prima parte, con i densi (e non semplici) articoli da 2 a 16.

Esso deve tener conto della normativa europea, in particolare di quella adottata per sovrintendere all'erogazione delle risorse finanziarie del *NextGenerationEU*, che condiziona le modalità di attuazione della loro spendita da parte del singolo Stato. Il più volte citato regolamento 2020/2092, dettando un regime generale di condizionalità ai fini della protezione delle risorse finanziarie dell'Unione, lega l'erogazione di fondi europei al rispetto dei principi dello Stato di diritto (sui cui valori si fonda l'Unione, come pure ciascuno dei suoi Stati membri, ai sensi del richiamato art. 2 TUE) e ne fa discendere vincoli anche procedurali per l'ordinamento nazionale. È pure il caso del regolamento 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza (quel *Recovery and Resilience Facility* di 672,5 miliardi di euro tanto spesso inappropriatamente chiamato in Italia *Recovery Plan* o, addirittura, *Recovery Fund*). Esso pretende dagli Stati l'adozione di misure per una «sana *governance* economica»<sup>53</sup>, ancorando l'attuazione del PNRR per esempio - e come già anticipato - a «tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto»<sup>54</sup>.

Dell'architettura contemplata dall'Italia a questo titolo bisogna dar conto, rilevando pure ciò che ad essa manchi.

---

<sup>53</sup> Art. 10 reg. ult. cit.

<sup>54</sup> Art. 22 reg. ult. cit.

18. Il menzionato decreto legge - come integrato dalla legge di sua conversione - affida **la responsabilità dell'indirizzo sull'attuazione del PNRR, nonché di suo impulso e coordinamento generale**, a una **Cabina di regia** situata presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal Presidente del Consiglio medesimo. Essa è “a geometria variabile”: vi partecipano, volta a volta, i Ministri (e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio) competenti per la materia interessata nella singola riunione; i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome quando sono coinvolte questioni di portata regionale/provinciale; il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, se le questioni superano l'ambito territoriale di una sola di esse; i Presidenti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) quando siano implicate questioni di interesse locale. Possono essere invitati i delegati dei soggetti attuatori e degli organismi associativi, nonché i rappresentanti del partenariato economico e sociale<sup>55</sup>.

Poteri di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico nelle materie della transizione digitale e della transizione ecologica sono esercitati dai rispettivi Comitati, i quali tengono informata la Cabina di regia, che può partecipare ai lavori degli stessi Comitati tramite un proprio delegato. Il Ministro per gli affari regionali partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei due menzionati Comitati quando emergano problemi di coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite a Regioni, Province autonome ed enti locali.

Le attività della Cabina di regia sono supportate da una Segreteria tecnica, sempre situata presso la Presidenza del Consiglio<sup>56</sup>, alla quale è anche affidato il compito di superare il dissenso che potrebbe venirsi a creare fra organi, istituzioni ed enti nell'attuazione del PNRR<sup>57</sup>. Al Presidente del Consiglio è conferita la facoltà di deferire al Consiglio dei Ministri singole questioni per le quali sia necessaria l'adozione di linee guida alle quali la Cabina di regia deve attenersi<sup>58</sup>.

La Cabina di Regia riferisce periodicamente al Parlamento, alla Conferenza unificata e al Consiglio dei Ministri<sup>59</sup>.

19. Il decreto legge 77/2021 istituisce un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, composto dai rappresentanti delle parti sociali, di Governo, Regioni,

---

<sup>55</sup> Art. 2.

<sup>56</sup> Art. 4.

<sup>57</sup> Art. 13.

<sup>58</sup> Art. 2.6-*bis*.

<sup>59</sup> Art. 2, lett. e-f-g.

Province autonome, enti locali, Roma Capitale, rispettivi organismi associativi, categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>60</sup>. I componenti del Tavolo devono essere individuati sulla base di una serie di criteri: la maggior rappresentatività, la comprovata esperienza e competenza, altri criteri oggettivi e predefiniti che verranno individuati nel decreto del Presidente del Consiglio che (entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge “*semplificazioni bis e governance del PNRR*”) istituirà lo stesso Tavolo.

Il Tavolo svolge una **funzione consultiva** nelle materie collegate all'attuazione del PNRR e può **segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano stesso**, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e facilitare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

20. L'**attuazione** degli interventi contemplati nel PNRR compete a **ciascuna istituzione, pubblica amministrazione, ente locale sulla base delle proprie competenze istituzionali**, ovvero sulla base di una specifica **attribuzione determinata nel PNRR**, o, ancora, avvalendosi di soggetti attuatori esterni se individuati nel PNRR<sup>61</sup>.

Si dispone l'istituzione di un **Servizio centrale per il PNRR** (composto da sei uffici di livello dirigenziale, evidentemente ciascuno dedicato ad una delle sei “missioni” contemplate dal PNRR), con **compiti di coordinamento operativo** (oltre che – come si dirà – di monitoraggio, rendicontazione e controllo<sup>62</sup>). Esso rappresenta il “punto di contatto” fra autorità italiane e UE, ai sensi di quanto stabilisce l'art. 22 del regolamento 2021/241.

Alle esigenze di coordinamento nella fase dell'attuazione provvede ciascun ente sulla base della propria autonomia organizzativa, attraverso **propri uffici** di livello dirigenziale ovvero istituendo **apposite unità di missione** sempre di livello dirigenziale<sup>63</sup>.

Ai fini di accelerare l'avvio e la realizzazione degli interventi ciascun ente può avvalersi del supporto tecnico-operativo di **società in house qualificate**, nonché di **esperti** particolarmente qualificati<sup>64</sup>.

Da ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR dovranno essere organizzati con continuità periodici «**tavoli di settore e territoriali**» con le **parti sociali**, allo

---

<sup>60</sup> Art. 3.

<sup>61</sup> Art. 9.

<sup>62</sup> Art. 6.

<sup>63</sup> Art. 8.

<sup>64</sup> Art. 10.

scopo di interloquire anche in via preventiva sull'incidenza di singoli progetti in un ambito territoriale circoscritto, valutandone le ricadute economico-sociali e l'impatto diretto e indiretto discendente dall'attuazione di essi<sup>65</sup>. Al di là della complessità lessicale e grammaticale della frase, c'è da temerne, in assenza di definizione specifica dei poteri attribuiti, la riduzione a fonte di discussione concretamente improduttiva.

Sempre in funzione del miglior coordinamento nell'esecuzione del PNRR si prevede un rafforzamento della esistente **Rete governativa permanente dell'attuazione del Programma di governo**, coordinata dal Presidente del Consiglio<sup>66</sup>.

Le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse del PNRR sono stabilite dal **Ministro dell'economia e delle finanze** e fanno riferimento a un conto aperto presso la Tesoreria statale<sup>67</sup>.

Per rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti pubbliche **Sogei** assicura supporto tecnico e **Consip** quello amministrativo<sup>68</sup>.

Per contribuire alla razionalizzazione, al miglioramento e alla semplificazione delle norme viene istituita un'**Unità ad hoc** e si valorizza l'**Ufficio per la semplificazione** già situato presso il Dipartimento per la funzione pubblica<sup>69</sup>, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che potrebbero rallentare l'attuazione del PNRR.

## **21. Il monitoraggio, il controllo e la rendicontazione – anche a fini di contrasto alla corruzione – vengono concentrati dentro il ricordato Servizio centrale per il PNRR.**

Il Servizio è affiancato da un **Ufficio dirigenziale istituito presso la Ragioneria generale** dello Stato (organo del Ministero dell'economia e delle finanze), al quale sono affidate anche funzione di *audit*. La **Corte dei Conti** viene individuata come l'istituzione deputata al controllo successivo sulla gestione delle risorse<sup>70</sup>.

Nella legge di conversione del decreto legge “*semplificazioni bis e governance del PNRR*” – a sopire polemiche politiche sorte nei sessanta giorni di vigenza del decreto legge stesso – si precisa che **restano confermate le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di controlli** «anche finalizzati alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio del doppio

---

<sup>65</sup> Art. 8.5-*bis*.

<sup>66</sup> Art. 8.8-*bis*.

<sup>67</sup> Art. 15.

<sup>68</sup> Art. 11.

<sup>69</sup> Art. 5.

<sup>70</sup> Art. 7.

finanziamento pubblico di interventi»<sup>71</sup>. Pure il testo di decreto legge “reclutamento”, come uscito dal dibattito in Senato<sup>72</sup>, conferma le competenze dell’Autorità in materia di prevenzione della corruzione negli enti pubblici: vi si stabilisce infatti che il **Piano integrato di attività e organizzazione** (che sostituisce tutti gli attuali documenti di programmazione) di ciascuno di essi deve rispettare le indicazioni di ANAC in tema di anticorruzione. Si ventila tuttavia una riforma proprio di ANAC ad opera dell’adottando disegno di legge sulla concorrenza - materia considerata dal PNRR oggetto di una riforma “abilitante” indirizzata a migliorare il contesto generale di svolgimento delle attività economiche - che dovrebbe trarre spunto dalla Segnalazione che AGCM ha presentato nella primavera di quest’anno<sup>73</sup>.

Nelle ipotesi in cui il Presidente del Consiglio riscontri il verificarsi di **situazioni** che mettono **a rischio l’attuazione del PNRR**, per comportamenti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, egli assegna al soggetto attuatore (su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente) un termine non superiore a trenta giorni per adempiere; se l’inerzia perdura il Consiglio dei Ministri esercita un potere sostitutivo individuando l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, o i commissari *ad acta*, ai quali affidare, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di occuparsi dell’esecuzione dei progetti<sup>74</sup>.

Nel corso del dibattito parlamentare per la conversione del decreto legge è pure emersa l’ipotesi di associare alla vigilanza sull’esecuzione del PNRR una commissione parlamentare bicamerale.

## **VI... Ma dov’è la società civile?**

22. Per l’intero ciclo di gestione del PNRR, dunque, il decreto ha costruito **una struttura istituzionale complessa**, mettendo a regime organi ed enti già esistenti con alcuni di nuova costituzione.

Qualche perplessità suscita la facoltà di istituire strutture di missione alternative alla struttura istituzionale esistente: ci si potrebbe domandare se questa scelta non avrebbe potuto essere evitata a vantaggio di un investimento finanziario per il **rafforzamento delle competenze e del funzionamento dell’esistente** e se dunque la norma non riveli piuttosto una certa sfiducia in qualche apparato dello Stato, nonché, infine, se questo tassello, insieme ai tanti

---

<sup>71</sup> Art. 7.8.

<sup>72</sup> Il decreto legge porta il n. 80/2021. Esso è stato approvato, ai fini della conversione, in Senato (v. d.d.l. n. 2272) e aspetta ora l’esame (essenzialmente formale) della Camera dei Deputati. V. sul tema l’intervista al Ministro Brunetta di G. Trovati, «*Pa, carriere piùpremianti per il Recovery*», in *IlSole24Ore*, 1 agosto 2021, p.3.

<sup>73</sup> V. *supra*, nota 17, e per i contenuti della Segnalazione il testo cui la stessa nota inerisce.

<sup>74</sup> Art. 12.

altri che prevedono l'istituzione di nuovi organi e uffici, non finisca per creare una struttura istituzionale parallela a quella ordinamentale.

Ma più evidente è rilevare cosa manchi da tutto questo impianto dedicato alle funzioni di indirizzo, esecuzione, controllo ai fini di una rapida, efficace ed efficiente esecuzione del PNRR, e quanto distante sia questo assetto da alcune parole contenute nel discorso del Presidente del Consiglio Mario Draghi, alla presentazione del programma di Governo in Senato il 17 febbraio scorso: proprio parlando del PNRR italiano egli disse che «Nei momenti più difficili della nostra storia l'espressione più alta e nobile della politica si è tradotta in **scelte coraggiose**, in **visioni che** fino a un attimo prima **sembravano impossibili**. Perché prima di ogni nostra appartenenza viene il **dovere di cittadinanza**».

Vale la pena di ricordare che questo discorso è stato preceduto dalla affermazione del vice Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato secondo cui «**Nel volontariato (...) ci sono milioni di persone che si occupano quotidianamente dell'interesse collettivo**»<sup>75</sup>.

Il Ministro Giovannini si era espresso già l'11 marzo scorso su quanto fosse «**Fondamentale il punto di vista della società civile per finalizzare** il Piano nazionale di ripresa e resilienza».

E sono tanti che reputano che un maggiore e migliore coinvolgimento della società civile sia «uno dei frutti della responsabilità degli italiani e della straordinaria ricchezza delle comunità. Non va delusa e dispersa»<sup>76</sup>.

Del resto opporsi al «declino delle istituzioni (...) è battaglia quotidiana dei cittadini»<sup>77</sup>. O, almeno, così noi speriamo che sia.

La cittadinanza di cui parla il Presidente Draghi non è solo quella italiana, ma anche quella europea, che ci richiama a responsabilità e doveri ben chiariti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove si ricorda che «il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle future generazioni». Espressione, quest'ultima, che ci riporta al titolo che l'Unione ha voluto dare alla propria manovra finanziaria miliardaria: appunto *NextGenerationEU*.

La nostra convinzione è che occorra contribuire alla miglior realizzazione del PNRR italiano mettendo in campo uno sforzo congiunto: accanto ai compiti delle pubbliche

---

<sup>75</sup> *Volontari, la politica chiama*, in *7-Corriere della Sera*, 29.1.2021, p. 39.

<sup>76</sup> Così F. DE BORTOLI, *La (buona) rete sociale e i preziosi custodi del bello*, in *Corriere della Sera*, 25 luglio 2021, pp. 1 e 32. E del resto lo stesso Ministro Brunetta (v. *supra*, nota 72) sottolinea che «Adesso siamo all'ultimo miglio, quello della messa a terra dei progetti e dell'appropriazione collettiva del Pnrr, che devono andare di pari passo. L'enorme dispiegamento di energie, di risorse e di interventi dai palazzi deve arrivare nelle case di ogni cittadino, nelle sedi di ogni impresa, nelle aule di ogni università».

<sup>77</sup> R. FORMICA, *I partiti difendono le ragioni che fin qui li hanno fatti fallire*, in *Domani*, 20.2.2021, p. 5.



amministrazioni, sia italiana che dell'UE; bisogna che venga responsabilizzata la società civile, rendendo anzitutto protagonista il mondo dell'associazionismo privato a fianco delle pubbliche istituzioni.

D'altronde la gran parte dei progetti contenuti nel PNRR italiano è in fin dei conti destinata ai cittadini stessi, alle comunità territoriali in cui essi vivono, perseguendo effetti duraturi e capaci di determinare crescita economica, sviluppo sociale, stabilità anche per le future generazioni.

Proprio perché il PNRR li riguarda direttamente, i cittadini devono poter essere al corrente pressoché "in tempo reale", dunque essere immediatamente consapevoli di come sono utilizzate le risorse messe a disposizione dall'Unione europea; essi devono poter anche partecipare, tramite **strumenti di monitoraggio**, alla valutazione dell'agire della pubblica amministrazione all'atto dell'esecuzione dei progetti contenuti nel PNRR. **La trasparenza è uno strumento di democrazia.**

L'efficacia del Piano dovrebbe pure esser valutata dai destinatari delle azioni contenute in esso, dai cittadini individualmente ovvero dalle associazioni esponenziali entro le quali essi si organizzano. Questi dovrebbero poter contribuire all'esecuzione del PNRR tramite gli strumenti che lo Stato di diritto riconosce come funzionali all'esercizio della vita democratica di un Paese. Non è un caso che tanti autorevolmente si siano pronunciati a favore di un coinvolgimento attivo della società civile proprio in questo momento cruciale<sup>78</sup>.

### **23. Allora perché non utilizzare il PNRR proprio per avviare pure un percorso di conoscenza, partecipazione, responsabilità della società civile?**

A questo fine stanno nascendo molti progetti di cittadini.

Ne indichiamo uno, per il quale si sta intensamente lavorando fra Università Cattolica S.C., Libera, Fondazione Etica e Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). L'iniziativa è denominata «*LIBenter (L'Italia Bene comune Nuova Trasparente Europea Responsabile)*»<sup>79</sup>.

È un'iniziativa che si propone di garantire la trasparenza nell'esecuzione del PNRR e dare alla pubblica amministrazione la consapevolezza di un controllo sociale diffuso esercitato

---

<sup>78</sup> A quanti son stati sopra richiamati si aggiungano: C. PINOTTI, *Relazione del Presidente (all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Corte dei Conti)*, 5.3.2021, p. 6 in nota 6; G. SILVESTRI, *Non spendiamo presto e bene. Il terzo settore sa farlo, e c'è*, in *Avvenire*, 16.1.2021, p. 3; L. BECCHETTI, *La grande leva del terzo settore*, in *Avvenire*, 29 luglio 2021, pp. 1-2.

<sup>79</sup> V. [www.libenteritalia.eu](http://www.libenteritalia.eu).

proprio dai cittadini, nel quadro di un diritto di cittadinanza sostanziale, responsabile, fondata sulla conoscenza.

LIBenter ha dunque un **obiettivo**, semplice da comprendere ma di ambiziosa realizzazione: **rendere monitorabili i progetti (almeno i più significativi) contenuti nel PNRR**. Per raggiungere quest'obiettivo si lavorerà su tutto l'arco temporale (2021-2026 e oltre) di attuazione del PNRR, affinché **ciascun progetto scelto sia ben eseguito, monitorandone l'esecuzione tramite il coinvolgimento della cittadinanza** organizzata in *équipes* di esperti e in comunità monitoranti.

Ai due circuiti di monitoraggio di stampo pubblicitario – quello europeo e quello nazionale, propri di ciascuno Stato membro partecipante alle risorse di *NextGenerationEU* – sarà così affiancato un terzo circuito di monitoraggio, del tutto orientato a conoscere e valutare l'efficacia delle misure assunte, tramite gli istituti della trasparenza amministrativa.

## VII. In vece di una conclusione

24. L'Italia ha una particolare **responsabilità nella situazione contingente**, in quanto Paese maggiormente beneficiato dai fondi europei: dell'intero "pacchetto" di *NextGenerationEU* al nostro Paese possono infatti essere attribuite risorse pari al 28% dell'intero ammontare.

L'evoluzione futura dell'Unione europea, in particolare quanto alla sua capacità di fornirsi in modo strutturale di strumenti di intervento finanziati a fronte del bilancio europeo, dipenderà molto dalla capacità dell'Italia di impiegare efficacemente le nuove risorse europee introdotte (provvisoriamente) per affrontare l'emergenza sanitaria<sup>80</sup>.

La seconda ragione per investire pesantemente sulla valutazione del PNRR è che questo può offrire un modello per la **valutazione futura delle politiche pubbliche nazionali** (centrali, regionali, locali). Sarebbe un lascito duraturo del Piano se l'esperienza auspicabilmente positiva accumulata in questo caso portasse a stabilire **criteri di valutazione sistematica** delle politiche pubbliche<sup>81</sup> da applicare anche in futuro, e che dovrebbero diventare parte integrante dello stesso processo di formazione del bilancio pubblico.

---

<sup>80</sup> V. decisione - UE, Euratom - 2020/2053 del Consiglio. Sulla «faticosa applicazione dell'acclamato PNRR» ragiona G. DE RITA, *PNRR, Capacità progettuale ma povertà attuativa*, in *Corriere della Sera*, 1 agosto 2021, p.26, addirittura precisando che in Italia «rischiamo una povertà attuativa, se non un fallimento attuativo» !

<sup>81</sup> Esemplificativa di tale metodologia è la proposta di legge, d'iniziativa del deputato R. Magi, contenente «*Modifiche alla disciplina in materia di referendum e altri istituti partecipativi, sottoscrizione delle liste e delle candidature nonché di misurazione della qualità dei servizi, trasparenza e accesso civico, per il potenziamento della partecipazione e del controllo dei cittadini nell'ambito politico e amministrativo*», Atto Camera dei deputati n.943 del 17 luglio 2018. Proprio l'art. 38 *quater* del d.l. 77/2021, nel testo coordinato con la legge di conversione (v. *supra* nota 19) comprende «*Misure di semplificazione per la raccolta di firme digitali tramite piattaforma o*

Sarebbe ugualmente un lascito duraturo del Piano se l'ordinamento italiano fosse capace di utilizzare anche oltre l'attuazione di esso una metodologia condivisa fra ambiente pubblico e investitori privati, tale da consentire la selezione degli investimenti migliori e più in generale della spesa pubblica con modalità che nelle mutate contingenze siano più congrue al sostegno della crescita economica e dello sviluppo sociale, capaci di escludere certe tipologie di spese dall'applicazione di un possibile futuro Patto di stabilità e crescita<sup>82</sup>.

Per tutto ciò «il tempo si è fatto breve»<sup>83</sup>. E siamo «all'ultimo miglio»<sup>84</sup>. È necessario tenerlo ben presente.

---

*strumentazione elettronica ai fini degli adempimenti di cui agli articoli 7 e 8 della legge 25 maggio 1970, n.352», contenente norme sui referendum.*

<sup>82</sup> Sul futuro del Patto di stabilità e crescita v. S. FABBRINI, *Regimi fiscali e visioni dell'Unione europea*, in *IlSole24Ore*, 1 agosto 2021, pp.1 e 6.

<sup>83</sup> San Paolo, prima lettera ai Corinzi, 7.29.

<sup>84</sup> V. *supra*, nota 76.