

**L'ATTUAZIONE DEL PNRR ITALIANO:  
SPUNTI DI RIFLESSIONE  
SULL'ARCHITETTURA EURO-NAZIONALE IN MATERIA  
(anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)**

**Sommario**

Il 23 giugno scorso la Presidente della Commissione europea ha comunicato in una cerimonia pubblica a Roma l'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. Il nostro Paese ha accolto con soddisfazione la notizia e resta in attesa della decisione di riscontro del Consiglio, che deve intervenire entro le successive quattro settimane.

Si è dunque entrati nella fase propriamente di attuazione del nostro PNRR.

L'Italia si sta attrezzando per mettere in campo cinquantatré riforme legislative, affidando a soggetti attuatori quasi duecento progetti finanziati, ripartiti fra le sei "missioni" individuate dall'Unione (innovazione, digitalizzazione, competitività; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per mobilità sostenibile; formazione e ricerca; inclusione e coesione; salute).

Sul fronte del quadro normativo europeo, unitamente alle altre tante disposizioni che vanno a comporre il complesso mosaico sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, per il PNRR l'Italia deve particolarmente darvi attuazione avendo a riferimento due "pilastri" normativi, costituiti, l'uno, dal regolamento UE 2020/2092, che ancora al rispetto dello Stato di diritto l'erogazione in via generale di risorse finanziarie europee a ciascuno Stato membro (cd. regolamento "condizionalità"); l'altro, dal regolamento UE 2021/241, che dispone i criteri per una «sana *governance* economica» (art. 10) con specificazioni stabilite negli artt. da 19 a 22.

È pur vero che, secondo un principio stabilito nel Trattato di Unione, quest'ultima rispetta l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale di ciascuno Stato membro (art. 4.2 TUE), quale l'organizzazione giuridica costituzionale dei poteri statuali. È tuttavia noto che ciò non comporta una totale impermeabilità dell'organizzazione istituzionale e delle procedure interne alla disciplina europea. Del resto, già l'art. 11 della nostra Costituzione consente limitazioni della sovranità nazionale in funzione della partecipazione all'Unione (v. Corte cost., sentenza 170/1984).

Sul fronte interno italiano un'impresa come quella rappresentata dal PNRR deve essere governata in modo stringente in tutte le sue diverse fasi, al fine di garantirne il successo tenendo fra l'altro conto dei termini temporali ravvicinati (2026) di conclusione per i finanziamenti derivanti dall'iniziativa *NextGenerationEU*, a cui il Piano fa riferimento (aggiungendo un fondo complementare di più di trenta miliardi con scadenze non necessariamente vincolate a quella anzidetta).

Tuttavia, già al momento del suo avvio in Italia si rilevano vari problemi, che qui di seguito si indicano sinteticamente, secondo una scansione concettuale che esamini:

- al successivo Punto I quali dovrebbero essere le necessarie misure di **semplificazione dei procedimenti di affidamento di contratti pubblici**, in funzione di rendere possibile l'**attuazione rapida del PNRR** (entro il termine stabilito dall'Unione);
- al Punto II come conseguire **efficienza...**
- nonché **efficacia** (Punto III) da parte del sistema pubblico di attuazione del Piano,
- contrastando anche le **pratiche corruttive** e, più in generale, di **cattiva amministrazione** (Punto IV),
- mediante un **sistema di governance del PNRR** (Punto V) ...

# MOVIMENTO EUROPEO

## CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

- che pure **coinvolga i privati cittadini e le associazioni esponenziali** di loro interessi (Punto VI). Si tenterà anche di sottolineare come criticità già evidenti possano essere fin da ora corrette nell'interesse dell'intero Paese.

### I. LE (TANTE) COMPLICAZIONI DELLA SEMPLIFICAZIONE NEL DECRETO LEGGE 77/2021

1. È del 5 marzo scorso l'intervista rilasciata da Gabriele Buia, Presidente di ANCE: in Italia «Servono quindici anni per finire un'opera»; ed è troppo spesso vero. Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile Enrico Giovannini meglio precisa: per realizzare un'opera del valore di sole 300 mila euro si impiegano più di quattro anni; per quelle superiori ai 5 milioni addirittura undici.

Invece il PNRR dovrà essere eseguito entro il 2026, almeno, come si diceva, 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), 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. A oggi, secondo alcuni rapporti, solo il 30% delle opere finanziate ed affidate sono “cantierate”: 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*” 76/2020 (convertito nella l. 120/2020) 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.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

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 e già indicato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi al momento del proprio insediamento - è riconfermato in queste settimane dall'Autorità Nazionale Anticorruzione/ANAC, ente indipendente di governo del mercato dei contratti pubblici, 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 (v. *Relazione annuale al Parlamento – 2020*, p. 13).

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*” (32/2019 poi convertito in legge 55) e confermato dal già citato decreto-legge “*semplificazioni*” - ha dimostrato di non adattarsi bene oltre il caso menzionato. E comunque 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**. Il “modello Ponte Morandi” in verità non può essere un modello: esso è piuttosto un *unicum*, dal momento che l'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.

Da parte di altri si oppone la necessità di sospendere (“azzerare”) 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

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

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, ad esser redatte sapendo di indirizzarsi a 27 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, indirizzata a sostenere, congiuntamente, le due vie prima descritte integrandole con ulteriori misure. 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[lle] (...) 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 (l. 62/2012). 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 di esse 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

# MOVIMENTO EUROPEO

## CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

disciplina di semplificazione che **la pandemia** ha determinato, senza abbassare i controlli contro le infiltrazioni criminali.

4. Il decreto-legge “*semplificazioni bis*” (77/2021) - oggi implicato nel dibattito parlamentare per la sua conversione (v. *Atto Camera* n. 3146) - 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 30 giugno scorso: 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 l’unica 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.

## 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.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

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, 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 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*» (sentenza 25 gennaio 2018, causa T-91/16, punto 125).

Sebbene le ultime evidenze sull'uso dei fondi europei registri un certo miglioramento nel raggiungere gli obiettivi di spesa, 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

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

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 (v. 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).

Si consideri che il sistema di controllo finanziario che l'Unione ha da poco 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 socioeconomico 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

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

pubblici con particolare riguardo alla transizione digitale e verde; migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario.

Si aggiunga 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 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, appunto 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 sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani.

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

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

dei PNRR nazionali, sulla base dell'elenco di criteri stabiliti nel regolamento stesso (art. 19.3 e Allegato V),

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 indubabilmente 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, 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. Occorre 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 Giovanni ha costituito potrebbe rivelarsi utile.

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”

IL PRESIDENTE

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. PER LA CRESCITA DEL PAESE OCCORRONO PROGETTI EFFICACI

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.

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** a tutti i Paesi membri) a scadenza 4 luglio 2031.

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.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

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 (art. 22). 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 il regolamento 2017/1939 che istituisce l'Ufficio della Procura europea, atti adempiuti in Italia con decreti legislativi rispettivamente 75/2020 e 9/2021.

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. Basta probabilmente richiamare il Rapporto di Libera, *La tempesta perfetta - Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, 30 novembre 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; 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 per l'Italia (UIF) del 24 maggio scorso.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

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».

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».

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*

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

*Corruption*) del Consiglio d'Europa, all'OCSE, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e complessivamente alla stessa UE. 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” (l. 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.*), nonché nei suoi due decreti delegati: quello sulle inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni (39/2013) e quello, appunto, sulla trasparenza amministrativa (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, 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 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.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

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 190/2012 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. 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.

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 (*Schede di lettura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 maggio 2021). 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 è oggi disciplinata dalla legge 179/2017: 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.

### V. “GOVERNARE” IL PNRR ITALIANO ...

14. 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” (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 spesa da parte del singolo Stato. È il caso del regolamento

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

2020/2092 che - 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: art. 2 TUE) e ne fa discendere vincoli anche procedurali per l'ordinamento nazionale. È pure il caso del regolamento 241/2021 che istituisce un 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» (art. 10), 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» (art. 22).

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

15. Il menzionato decreto-legge affida **la responsabilità dell'indirizzo sull'attuazione del PNRR, nonché di impulso e di 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. Possono essere invitati i delegati dei soggetti attuatori e degli organismi associativi, nonché i rappresentanti del partenariato economico e sociale (art. 2). 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.

# MOVIMENTO EUROPEO

## CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

Le attività della Cabina di regia sono supportate da una Segreteria tecnica, sempre situata presso la Presidenza del Consiglio (art. 4), 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 (art. 13).

La Cabina di Regia riferisce periodicamente al Parlamento, alla Conferenza unificata e al Consiglio dei ministri.

16. 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, Province autonome, enti locali, rispettivi organismi associativi, categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica. Esso contempla anche la partecipazione della società civile (art. 3).

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.

### VI... ma dov'è la società civile?

17. 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 (art. 9).

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: art. 6). 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 (art. 8).

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 (art. 10).

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

### IL PRESIDENTE

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 (art. 15).

Per rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti pubbliche **Sogei** assicura supporto tecnico e **Consip** quello amministrativo (art. 11).

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 (art. 5) con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che potrebbero rallentare l'attuazione del PNRR.

**18. 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 (art. 7).

Nulla si dice del concorso dell'**ANAC al proposito: occorre pensare che essa conservi intatte le proprie prerogative e che gli altri organi** individuati le si colleghino, sulla base di una funzione di coordinamento assegnatale dalla "legge Severino" (art.1, co.1-2, l. 190/2012), benché si ventilino una sua riforma.

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 (art. 12).

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.

## MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

19. 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 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 Vicepresidente della Corte costituzionale Giuliano Amato secondo cui «**Nel volontariato (...) ci sono milioni di persone che si occupano quotidianamente dell'interesse collettivo**» (7-*Corriere della Sera*, 29.1.2021, p. 39).

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».

Del resto, opporsi al «declino delle istituzioni (...) è battaglia quotidiana dei cittadini» (R. Formica, in *Domani*, 21.2.2021, p. 5). 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*.

# MOVIMENTO EUROPEO CONSIGLIO ITALIANO

## IL PRESIDENTE

La nostra convinzione è che occorra contribuire alla miglior realizzazione del PNRR italiano mettendo in campo uno sforzo congiunto: accanto ai compiti delle pubbliche 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 "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 (a quanti son stati sopra richiamati si aggiunga G. Silvestri, in *Avvenire*, 16.1.2021, p. 3; C. Pinotti, *Relazione del Presidente (all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Corte dei conti)*, 5.3.2021, p. 6 in nota 6).

## 20. 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 stiamo intensamente lavorando: «**LIBenter** (per **L'Italia Bene comune Nuova Trasparente Europea Responsabile**)»: [www.libenteritalia.eu](http://www.libenteritalia.eu).

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 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) di attuazione del

IL PRESIDENTE

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 pubblicistico – 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. Due considerazioni conclusive

21. 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 (v. decisione - UE, EURATOM - 2020/2053 del Consiglio).

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**. 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 da applicare anche in futuro, e che dovrebbero diventare parte integrante dello stesso processo di formazione del bilancio pubblico. 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.

Nicoletta Parisi – Dino Rinoldi\*

---

\*Nicoletta Parisi è professore a contratto nell'Università Cattolica S.C., sede di Milano; Dino Rinoldi è professore ordinario nella stessa Università, sede di Piacenza.