

PUBBLICO E PRIVATO, INSIEME, PER FAR FUNZIONARE IL PNRR

Che la pandemia costituisca l'occasione per tenere insieme mano pubblica e mano privata al fine di risalirla nei suoi effetti devastanti e di risalire la crisi che oggettivamente la precedeva e l'ha preceduta per molti anni, per certo, può risultare una visione ottimistica. Si accorda alla pandemia, in questo modo, una funzione salvifica che mal si concilia con le morti che ha portato con sé. Eppure, la storia ci consegna molti esempi di lutti estesi, mondiali, per esempio quelli determinati dalle guerre, che sono stati alla base di cicli di ripresa e di nuova socialità.

All'inizio di questi tempi nuovi, una osservazione elementare mostra, per l'appunto, una spontanea collaborazione di tutti i soggetti, pubblici o privati che siano, per far funzionare le proprie competenze e per far valere le responsabilità assegnate nell'interesse di tutti. Mostra, anche, che non tutti i processi si riattivano al meglio del loro potenziale. Allora, l'esperienza della storia aiuta a togliere di mezzo ostacoli ed errori che, oggettivamente, sono evitabili.

Nella presente riflessione, lo scopo è quello di rappresentare, in un contesto se si vuole metodologico, ma non disattento rispetto ai contenuti teleologici del PNRR, la ricomposizione del quadro di governo dei processi che, a breve, saranno attivati. Ne è giustificazione l'elementare considerazione che la spinta socializzatrice della crisi pandemica mostra una tendenza alla settorializzazione dei ruoli.

Fin dall'affacciarsi delle prime avvisaglie del varo del programma Next Generation EU, molti *caveat* sono stati legittimamente messi in campo, spesso con effetti, magari non voluti, di strabismo istituzionale. Così, in molti li hanno espressi nella forma, la più semplice, di preoccupazione per eventuali ingerenze di poteri criminali, con effetti di malaffare e corruzione. Altrettanti si sono soffermati sulla debolezza amministrativa dello Stato, paventando strozzature tanto nella fase autorizzativa quanto in quella dei controlli. Ecco, l'osservazione che qui si espone riguarda un aspetto che deve ritenersi decisivo per l'attuazione del piano, quello del funzionamento efficace ed efficiente del sistema produttivo sul quale poggiano rivoluzioni e transizioni, verdi ed ecologiche, digitali, infrastrutturali, inclusive e coesive.

Il settore produttivo costituisce l'apparato locomotore dell'intero PNRR. Su questo punto si deve essere chiari. Il programma Next Generation EU, (probabilmente in esecuzione di un principio non codificato delle organizzazioni sovranazionali e internazionali, definito come *comprehensive approach*, una specie di volontà politica diffusa, ecco un frammento di Costituzione materiale

europea), innesca una applicazione di logica circolare che investe l'Unione europea, ogni Stato nazionale singolarmente considerato e tutti gli Stati nazionali che ricevono i finanziamenti, il settore produttivo di ogni singolo Stato nazionale. Di talché, Stati considerati efficienti dal punto di vista amministrativo potrebbero non esserlo dal punto di vista della produzione, cioè dell'adempimento degli obblighi contrattuali assunti verso l'Unione europea. Al contrario, Stati amministrativamente deboli potrebbero risultare affidabili sul piano della loro capacità realizzativa dei progetti. Guardando al nostro Paese, al quale si addebita una pubblica amministrazione inefficiente, si deve mettere in campo un'azione concertata del pubblico con il privato per fare in modo che il primo funzioni, il secondo si mostri efficiente, e, insieme, risultino adempienti negli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea. Non c'è spazio se non per una azione convergente di tutti i soggetti necessari all'impiego, fino all'ultimo centesimo, delle risorse messe in campo dall'Unione europea.

Si deve avere consapevolezza che il fallimento dell'uno si propaga, infetta tutti gli altri. La semplificazione delle procedure amministrative equivale, rispetto all'obiettivo finale, alla qualità dei processi produttivi.

La Governance del Piano, di qui al 2026, quando gli investimenti avranno prodotto tutti i loro effetti (e li produrranno al 100% se ognuno avrà dato il 100% delle proprie capacità potenziali), sarà vera e propria sperimentazione di condivisione, collaborazione, accettazione integrale delle regole del gioco proposte dall'Unione europea.

Prima di delineare una ipotesi di soluzione dei pur complessi problemi che si sono indicati, conviene estrarre dal PNRR opportunità e condizioni per la sua attuazione, sapendo che esso è al servizio di strategie di sviluppo dell'Unione che traggono al 2050 e riguardano il Green Deal europeo, la razionalizzazione dell'era digitale anche in termini di rule of law, l'economia sociale europea, il ruolo politico dell'Unione negli equilibri internazionali e nei processi globali in corso (quelli migratori, il terrorismo internazionale tradizionale e cibernetico), il consolidamento di una democrazia europea.

Settecentocinquanta miliardi di Euro sostengono queste strategie, di cui seicentotantadue e mezzo finanziano ripresa e resilienza, con questi obiettivi faro (flagships): “pulire” le tecnologie, rinnovare l'efficienza energetica, “pulire” i trasporti, tenerci connessi e recuperare dal digital divide, offrirci il potenziale del cloud industriale europeo, evitarci la piaga dell'analfabetismo digitale.

Questa breve e riassuntiva esposizione dei fini perseguiti, da sola, è sufficiente a confermare che l'interconnessione del pubblico con il privato deve essere immediata e completa, poiché ogni

scostamento dalle procedure europee automaticamente ci trasformerà in paese inadempiente e, allora, arriveranno sanzioni dirette e indirette. Insomma, quantunque non lo si trovi espresso esplicitamente, il cammino comune per l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza costituisce la via nazionale che porta ad una cittadinanza piena nell'Unione europea che verrà.

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza costituisce (e per questo deve essere approvato in sede europea) lo strumento di allineamento delle misure dello Stato alle linee guida e alle raccomandazioni specifiche del semestre europeo, tanto che i pagamenti da eseguirsi entro la fine del 2026 saranno subordinati ad una specifica valutazione positiva da parte della Commissione Europea sul conseguimento degli obiettivi mediante disamina dello stato di avanzamento dei lavori.

A ben considerare, gli Stati riceveranno i fondi stanziati se il sistema produttivo avrà, progetto per progetto, adempiuto alle obbligazioni contrattuali conseguenti alle gare pubbliche che avranno messo a concorso i finanziamenti contenuti nel PNRR. Il rischio d'impresa e il rischio pubblico, nella proiezione dei finanziamenti europei, si ordinano tra loro in una scala logica e temporale che li tiene insieme, come precedentemente accennato, in una inevitabile connessione circolare che ha il seguente andamento: intervento pubblico-erogazione-attività d'impresa-intervento pubblico-valutazione europea-intervento pubblico-erogazione, fino al conseguimento dell'obiettivo. All'interno di questo processo, non lo si dimentica, si svilupperà una fase endoprocedimentale che avrà per protagonisti il Comitato economico e finanziario e il Consiglio europeo istituito per il coordinamento delle politiche degli Stati membri nell'ambito del semestre europeo.

Sappiamo che nella definizione del PNRR il governo italiano, al pari degli altri governi dell'Unione europea, ha rispettato le priorità di riforma contenute nelle Raccomandazioni della UE. E sappiamo che sono attese misure tali da generare liquidità per l'economia reale, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e alle imprese innovative. Le si cita proprio perché piccole e medie imprese, ma meglio sarebbe dire tutte le imprese, sono lo snodo essenziale, basale del funzionamento del Piano. Non basta quindi che i progetti abbiano carattere organico e siano coerenti con le raccomandazioni specifiche del Semestre europeo. Da ogni attività di impresa ci si aspetta in sede europea che vengano rispettate le norme in ambito sociale, etico e ambientale dell'Unione. Nessuna scorciatoia è configurabile, se non nell'area dell'illegalità.

Vediamo il perché e troveremo ancora una volta l'esistenza dell'indissolubile legame di pubblico e privato. L'Italia, come ogni altro Stato membro, secondo il regolamento del piano, dovrà fornire una valutazione su potenziali danni significativi per ogni singola misura proposta. Per farlo

dovrà avere la certezza, per averla verificata sul campo, anticipata nella predisposizione dei requisiti da richiedere al settore produttivo, monitorata in ogni fase dell'attuazione, "bollinata" al collaudo, dovrà avere la certezza, si diceva, che nessun danno significativo s'è determinato a causa dei processi lavorativi del sistema produttivo. Allora, nel paese delle morti bianche dei lavoratori, lo Stato dovrà provvedersi di strumenti più accurati di controllo della produzione per non incappare in danni significativi.

Tra gli elementi di controllo del funzionamento del Piano, contenuti nel regolamento UE, tutti egualmente significativi e ineludibili ai fini dell'assegnazione delle risorse, uno, per lo scopo perseguito da questa riflessione, assume rilievo centrale, il seguente: il nostro paese deve varare un progetto di efficace monitoraggio dell'attuazione delle misure contenute nel PNRR, compresi i target, gli obiettivi proposti e i relativi indicatori.

Certo, in un contesto nel quale si lamenta una selva di lacci e laccioli, presidiata da regole, codici, codicilli, enti di rilievo costituzionale, come la Corte dei conti, autorità indipendenti, come l'ANAC, autorità di certificazione, leggi sulla responsabilità degli enti (il d.lgs. n. 231 del 2001), i comitati di controllo interno, gli analisti del rischio, i piani anticorruzione, le analisi di impatto e le verifiche di funzionamento dei provvedimenti, insomma in un contesto fittissimo di controlli, cui si aggiungono quelli europei, il paese dovrebbe essere al riparo da danni dovuti al cattivo funzionamento di sistema.

Allora perché preoccuparsi? La risposta alla complessità esposta non è semplice. A sua volta è complessa. Stando ad indicatori che possiamo giudicare oggettivi, terzi ed imparziali, quelli della giurisprudenza di legittimità, della giurisprudenza amministrativa e di quella contabile, stando alle procedure di infrazione alle quali siamo assoggettati in sede europea, vuole la logica che tutti i controlli in atto non si sono dimostrati sufficienti. Con il risultato che il sistema Italia ha subito danni nei suoi risultati complessivi e gravi danni reputazionali.

Allora cosa fare? Aggiungere altri lacci e laccioli? Dare ragione a chi ad essi addebita la crisi di produttività del sistema paese? No, la risposta è complessa ma non difficile da configurarsi. Occorre produrre una immediata razionalizzazione-valorizzazione dei controlli di legalità esistenti, tarandoli, eventualmente con la previsione di una scadenza temporale (quella del piano) sui meccanismi di funzionamento del PNRR e sui regolamenti che lo governano in sede europea. Insomma l'Italia deve mettersi nella condizione di fatto e di diritto di garantire se stessa, gli Stati membri dell'Unione europea, l'Unione europea, in conformità con il regolamento UE del 12 febbraio 2021,

n. 241, approvato dal Consiglio europeo, sulla propria capacità di monitoraggio e controllo dell'attuazione delle azioni del piano e sulla capacità di recuperare finanziamenti indebitamente versati o utilizzati in modo improprio.

Come farà il Dipartimento della ragioneria del MEF a raccogliere i dati relativi all'attuazione del piano? La strada è tracciata. Irregolarità, frodi, inadempienze, conflitti di ogni genere nel pubblico e nel privato saranno intercettati tempestivamente e non comprometteranno il conseguimento dei progetti finanziati. Sulla base di un presupposto che deve essere conosciuto e fatto proprio dall'intera filiera pubblico-privata: che è necessario il perfetto allineamento di tutte le attività, tutte ordinate al funzionamento concreto del PNRR. Lo si può riassumere in una sorta di algoritmo virtuoso, l'algoritmo dei ruoli: l'Unione europea nelle sue componenti istituzionali, gli Stati membri, gli apparati produttivi inaugurano un'epoca di collaborazione calibrata sulle esigenze determinatesi con la pandemia, e ogni attività, conseguenza delle strategie generali, della programmazione, mentre risponde ai principi generali delle leggi dell'economia e degli interessi dei soggetti agenti, contribuisce alla conseguimento degli obiettivi generali che sono pubblici, europei e nazionali. La responsabilità di ognuno dei soggetti agenti risiede nella perfetta esecuzione di ciascuno dei progetti che è indicato nel PNRR.

Activity based budgeting ed Activity based management anziché costituire momenti separati della catena di soccorso annodata nelle sedi di decisione europea, oggettivizzano e proceduralizzano ogni processo decisionale, dal suo nascere al suo realizzarsi, Stato membro per Stato membro, sistema produttivo per sistema produttivo. Viene in mente una figura giuridica molto apprezzata in una prospettiva relazionale; l'interesse pubblico si realizza per la mediazione interposta dal complesso dei soggetti privati della produzione di beni e servizi. L'efficacia dell'intervento pubblico combacia con quella del sistema produttivo. Si direbbe simul stabunt, simul cadent!

Se una conclusione interlocutoria può trarsi a questo punto della riflessione, essa si identifica nella necessità di una collaborazione vasta del pubblico con il privato, che, messe da parte le pratiche ordinarie che l'hanno contraddistinta, aiuti a ridefinirle in un quadro di straordinarietà nel quale sono chiaramente disegnate strategie, fini, monitoraggi, condizioni di avveramento delle azioni, controlli. Non ci si deve accontentare di invocare, con generici richiami al passato, il superamento del "rischio Italia". È vero, sono stati erogati fondi a chi non avrebbe dovuto riceverli, si sono prodotti danni alla ricchezza collettiva per miliardi di euro, si è deteriorata l'immagine internazionale del nostro Paese, ma tutto questo va conservato in memoria per funzionare da allarme permanente

di sistema. Il presente vuole ben altro. Vuole che si dia ingresso permanente all'ispirazione costituzionale laddove assegna alla legge il compito di rendere reale il principio per il quale l'attività economica pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali.

Inutile inanellare lamentazioni d'ogni tipo contro la povertà, la mancanza di integrazione di intere categorie di persone, donne e giovani in primo piano, contro la deturpazione dell'ambiente, lo stato d'abbandono del territorio se non si utilizzano congiuntamente la provvista finanziaria del Next Gen EU, e il cambio di passo morale (lo si voglia o no) che essa innesca.

Cosa manca, allora?

A mio avviso, manca la finalizzazione al PNRR di ciò che l'ordinamento già possiede. Mancano linee guida ANAC che integrino quelle esistenti per accompagnare le misure pubbliche che devono essere messe in campo immediatamente, cioè linee guida per il PNRR, per anticipare problemi, fare pulizia delle interpretazioni strumentalmente orientate a contraddire il piano, facilitare le pubbliche amministrazioni chiamate, pur nell'inadeguatezza che è denunciata dallo stesso PNRR, ad una mobilitazione straordinaria.

Manca il tavolo comune pubblico-privato. Il rafforzamento organizzativo e le semplificazioni invocate dovrebbero far cadere le tradizionali barriere tra politica e produzione, tra amministrazione ed impresa. Detto che cabina di regia, coordinamenti centrali, responsabili di componente sono tutti necessari ed utili presidi, tutti gli operatori privati, con il rispetto ed il limite della loro rappresentatività, dovrebbero farne parte. Non a titolo ornamentale, ma per l'esigenza sopra esposta di avere certezza di attuazione del piano in ciascuno dei suoi progetti. Di avere certezza di non essere respinti dall'Unione europea per non essere stati in grado di utilizzare le sue fonti di finanziamento. Inutile dire che aleggia una sospettosità malcelata sopra i rapporti del pubblico e del privato. Va giustiziata.

Come? Dissolvendola con una esaltazione, in un regolamento PNRR oriented, dei valori di trasparenza che contengono all'interno legalità pubblica e legalità privata, efficienza pubblica ed efficienza privata, capacità operativa pubblica e privata.

Su questo fronte, lentamente (quindi in senso contrario all'attuazione del piano) si va diradando la nebbiolina della sorpresa. Si fanno avanti proposte. Per esempio, gli enti di accreditamento razionalizzano il fabbisogno di certezza funzionale delle imprese. Si legge nel loro studio intitolato *La certificazione accreditata al servizio del Recovery Plan* che il loro ruolo sarà cruciale per anticipare il rischio di una utilizzazione impropria delle risorse europee. È vero ed è certo che la scelta dei

requisiti di partecipazione alle gare pubbliche dovrà, nell'allontanarsi da interpretazioni meccanicistiche della giurisprudenza amministrativa, privilegiare il possesso in capo alle aziende di capacità tecniche del livello più alto presente nel Paese (o negli altri paesi dell'Unione). ANAC e giudici amministrativi dovranno compiere un tragitto interpretativo di salvaguardia del Piano, delle sue modalità di attuazione, dell'interesse pubblico. Dovranno affinare, nel brevissimo periodo, riflessioni pubbliche che, in una logica di sistema, contribuiranno a far funzionare perfettamente il sistema Paese, pubblico e privato insieme. Non vorremmo mai che di qui a pochi anni qualcuno, a Piano fallito, si esercitasse nella caccia ad un colpevole isolato. La prospettiva innescata dal Piano è: o tutti protagonisti del suo successo, o tutti colpevoli del suo fallimento.

Dentro questa logica, un ruolo determinante, tra gli altri, dovrà essere interpretato dagli organismi di vigilanza, nella redazione e nella manutenzione dei modelli organizzativi del d.lgs. n. 231 del 2001. Stupefatti dell'arretratezza che ne segna la tardiva attenzione che meritano, il loro compito può essere riassunto in una immagine in movimento o in una sequenza d'immagini statiche. Poniamo che tutto abbia funzionato (programmazione, individuazione dei requisiti, certificazioni, gare pubbliche); alla fine chi realizza il risultato (produce il bene, predispose il servizio) è proprio "il produttore". Fa bene il Presidente di Confindustria a lanciare il monito affinché non si generi una competitività falsata e le risorse economiche "arrivino" (con procedure pubbliche) alle sole imprese in regola. Ma non basta. Giustamente la sua è una preoccupazione endocategoriale, ma al Paese, nella prospettiva dell'interesse pubblico generale, interessa che l'Italia non si inceppi per l'inceppamento della sua struttura produttiva. Se un'azienda non dovesse rispettare il contratto, per vizi compatibili con le responsabilità penali-amministrative dell'ente, il suo inadempimento, in sede europea, varrebbe come inadempimento del Paese. Si dissolverebbero intere linee di finanziamento. Verremmo gettati indietro nella bolgia del discredito reputazionale. Le cautele del PNRR verrebbero vanificate.

Che fare?

Come detto poc'anzi, il Piano merita un'attenzione tutta particolare che deve precedere (con una precocità che è sicuramente vantaggio competitivo di sistema) il suo attuarsi. Sul fronte del d.lgs. n. 231 del 2001, la valutazione del rischio deve comprendere, per intero, l'esame delle condizionalità interne al PNRR. Non c'è modello organizzativo (sia chiaro che la loro intelaiatura fronteggia adeguatamente il rischio "conosciuto") che non debba essere sottoposto da parte degli organismi di vigilanza ad una revisione finalizzata al PNRR, per l'intero catalogo dei reati previsti

nel d.lgs. n. 231 del 2001. Ma, ammaestrati dalla giurisprudenza di legittimità, sappiamo che il documento di valutazione del rischio è cosa diversa dal modello organizzativo e non lo esclude che, anzi, a mente di numerose sentenze, la scansione logica degli adempimenti di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, prevede prima “l’accertamento dell’esistenza o meno di un modello organizzativo e di gestione” e, “poi, ove il modello esista, la verifica della sua conformità alle norme” e, “infine”, l’accertamento della sua efficace attuazione in ottica prevenzionale. Allo stesso modo nessuna certificazione sostituisce il modello organizzativo.

Ben prima della pur necessaria definizione del modello organizzativo da parte degli organismi di vigilanza, a mio avviso, si pone una iniziativa legislativa del Governo (in questo caso nella forma di un decreto legge, essendo evidenti i presupposti di necessità ed urgenza) che, in prospettiva funzionale al ruolo delle imprese nella realizzazione del PNRR, sistematizzi per la durata della realizzazione del piano, gli artt. 13, 14 e 15 del d.lgs. 231 del 2001, concernenti le sanzioni interdittive, i criteri di scelta delle sanzioni interdittive, la nomina di un commissario giudiziale, nonché l’art. 22, concernente la prescrizione e l’art. 45 sull’applicazione delle misure cautelari.

Sarà saggio il legislatore che troverà l’equilibrio tra le ragioni della legalità e quelle della realizzazione del piano. Saranno adeguati gli organismi di vigilanza che faranno funzionare i modelli organizzativi utili al conseguimento degli obiettivi del PNRR.

ALESSANDRO DIOTALLEVI