



GUARDIA DI FINANZA
SCUOLA DI POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA

Corso di Specializzazione
“Esperto d’Area”

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR):
Governance e percorsi operativi

PNRR: SOGGETTO ATTUATORE
E PROFILI DI RISCHIO



DICEMBRE 2022

PREFAZIONE

La straordinaria opportunità offerta dagli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha risentito di una ulteriore congiuntura economica sfavorevole, che ne ha in parte frustrato la funzione di impareggiabile strumento di rilancio economico, come non se ne ricordano nella storia repubblicana del Paese.

Tuttavia, proprio l'aggravarsi del contesto geopolitico ed economico, già pesantemente influenzato dalla crisi pandemica, ha accentuato la centralità di tale strumento per l'economia nazionale (e, di riflesso, europea) ed il peso del suo necessario successo.

Già prima dell'inasprimento del contesto internazionale, infatti, e delle relative conseguenze che hanno investito l'Italia, numerosi osservatori europei avevano messo in guardia l'opinione pubblica rispetto alla terribile eredità che sarebbe potuta gravare sulle generazioni future nel caso in cui i fondi del piano Next Generation EU non avessero portato ad una brillante ripresa economica dell'Unione.

In tale ottica, una enorme responsabilità preme sulle spalle dei soggetti, pubblici e privati, che sono e saranno incaricati di realizzare gli interventi previsti dal PNRR. Il *trade-off* tra velocità d'azione e verifica della correttezza dell'operato, alla luce dello stato di bisogno in cui versa il Paese, ha visto pendere la bilancia verso le esigenze di celerità.

L'imponente gestione dei progetti del PNRR, infatti, unitamente ai tempi contratti che lo caratterizzano, ha comportato la necessità di rivedere il normale sistema dei controlli per l'erogazione di fondi pubblici.

L'introduzione di deroghe alle tradizionali procedure di prevenzione e di nuovi sistemi di verifica, tuttavia, pur soddisfacendo tali esigenze, ha generato nuove sfide nell'attuazione di efficaci politiche e procedure di contrasto agli abusi e ai fenomeni corruttivi.

In questo scenario, ad esempio, ha assunto particolare centralità il ruolo delle dichiarazioni sostitutive, alle quali viene fatto ricorso per snellire le procedure di aggiudicazione ed assegnazione. Di talché, è stato operato un cambiamento rilevante e responsabilizzante, da un lato

rispetto alle modalità e ai momenti in cui si inserisce il controllo, dall'altro rispetto ai soggetti che intervengono nella verifica di conformità *ex ante* ed *ex post*.

Sotto un altro aspetto, la compressione di tali controlli espone le figure dei soggetti attuatori, tanto pubblici quanto privati, restituendo una rinnovata centralità ai reati contro la pubblica amministrazione, ed in particolare alle fattispecie poste a tutela delle erogazioni pubbliche.

Già nei primi tempi della crisi pandemica, il legislatore ha avvertito la necessità di intervenire con modifiche che tenessero conto del mutato contesto delle erogazioni, cercando di meglio salvaguardare la spesa pubblica a fronte dell'aumento di sovvenzioni e contributi nazionali ed europei volti alla protezione di imprese ed individui economicamente vulnerabili.

Alla elevata disponibilità di fondi pubblici, infatti, si accompagnano proporzionali rischi di abusi e sprechi, in parte per fragilità strutturali delle pubbliche amministrazioni, ma in altra e rilevante parte per l'intervento di comportamenti patologici se non addirittura di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

Le attività della Corte dei Conti – il cui ruolo fondamentale è sottolineato nella presente opera – hanno già evidenziato in passato il doloroso impatto dei danni erariali conseguenti, tra i vari, a casi di *mala gestio* o ad affidamenti di lavori in assenza dei requisiti di legge. Sotto questo aspetto, l'esperienza della giustizia erariale e il coordinamento con altri soggetti istituzionali, quali l'EPPO e la Guardia di Finanza, saranno imprescindibili per cercare di limitare gli eventuali danni al corretto impiego delle somme garantite dal Next Generation EU.

Infatti, la nuova architettura delle procedure di erogazione dei fondi ha generato uno squilibrio a favore della fase dei controlli che avvengono a valle dell'attuazione e dell'esecuzione, soprattutto alla luce della natura formale dei controlli predisposti a monte.

Di conseguenza, probabilmente le modifiche legislative già intervenute non saranno sufficienti da sole per fronteggiare lo scenario senza precedenti che si sta delineando per il prossimo futuro; sarà altresì determinante l'intervento della giurisprudenza al momento del probabile aumento di reati contro la pubblica amministrazione nell'esecuzione del PNRR.

Talune pronunce ed interpretazioni del recente passato, talvolta contrastanti a distanza di poco tempo, potrebbero essere presto superate dalla necessità di garantire una maggiore tutela del patrimonio pubblico e degli investimenti destinati a finalità di interesse generale.

Ad esempio, potrebbe presto delinearsi una nuova categoria di frodi, tipica dell'ambito PNRR, accomunate da caratteristiche conseguenti alla peculiare disciplina derogatoria.

In tale quadro, potrebbero assumere un ruolo di primo piano fattispecie in grado di comprendere fatti patologici tanto riguardanti soggetti pubblici quanto privati (dal traffico di influenze illecite alla corruzione tra privati), anche rispetto alle fasi di assegnazione e successiva realizzazione dei progetti PNRR.

In conclusione, pur auspicando che le fasi di attuazione ed esecuzione del PNRR non si risolvano troppo spesso nell'intervento del diritto penale a valle, conforta la consapevolezza che, laddove possano aver fallito le procedure di controllo individuate, si possa ricorrere proficuamente agli utili strumenti normativi (rafforzati dall'interpretazione giurisprudenziale) per individuare, investigare e perseguire condotte che minano la corretta gestione della cosa pubblica e rischiano di compromettere la stabilità economica del Paese.

Prof. Avv. Roberto DeVita