



Maria Cristina Colombo e Domenico Ielo (Eds.)
PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati
Il Sole 24Ore, 2022

Il Next Generation EU (NGEU) è lo strumento straordinario della Commissione europea per rispondere alla crisi economica e sociale innescata dalla pandemia Covid-19 aggravata dalla grave incertezza causata dalla guerra ai confini dell'Europa. Il NGEU nel 2020 ha messo a disposizione dei paesi membri delle UE risorse finanziarie per quasi 800 miliardi di euro. Il programma, ispirato alle politiche del Green Deal europeo si è tradotto nel nostro paese nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) articolato in sei missioni. Gli investimenti del PNRR nei campi di digitalizzazione, transizione ecologica, mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, coesione e inclusione, salute assegnavano al paese più di 200 miliardi di euro da impiegare in tempi rapidi, con esiti di elevata qualità e in modo trasparente. Le enormi risorse finanziarie, sovvenzioni a fondo perduto e prestiti, richiedevano un "cambio di mentalità" nonché normative per la semplificazione e accelerazione dei processi di attuazione degli interventi. Da un lato si applicavano alle attività della pubblica amministrazione e agli appalti nuove politiche *Science e Data Driven*. Dall'altro si richiedeva alle strutture centrali e periferiche dello Stato visione, efficienza e l'abbandono della "burocrazia difensiva". Il termine stesso "piano", proprio del PNRR, sottolineava programmazione e progettualità della parte pubblica.

Il testo presentato, completato a fine maggio 2022, a cura di Maria Cristina Colombo e Domenico Ielo, avvocati esperti di amministrazione pubblica ed economia dei settori regolati, raccoglie con-

The Next Generation EU (NGEU) is the European Commission's recovery plan to respond to the economic and social crisis triggered by the Covid-19 pandemic, worsened by the severe economic uncertainty caused by the war on Europe's borders. It made financial resources of almost EUR 800 billion available to EU Member States by 2020. The NGEU programme, inspired by European Green Deal policies, has been applied in our country in the "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", or National Recovery and Resilience Plan, (PNRR) divided into six missions. The PNRR investments in the areas of digitisation, ecological transition, sustainable mobility, education and research, cohesion and inclusion, and healthcare have allocated more than EUR 200 billion for the country, to be deployed quickly, with high-quality results and in an equitable and transpar-

ent manner. The enormous financial resources, grants and loans, required a new mindset, as well as regulations to simplify and accelerate implementation processes. On the one hand, new approaches linked to a *Science and Data-Driven* policy were applied to public administration and public procurement. On the other hand, central and local authority structures were required to be capable of vision, efficiency and to abandon 'defensive bureaucracy'. The term 'plan' in the PNRR implies the need for the public sector to adopt strong planning and project capabilities. The text presented here, completed at the end of May 2022, edited by Maria Cristina Colombo and Domenico Ielo, lawyers with expertise in public administration and the economics of regulated sectors, collects/gathers/brings together the contributions of seventeen authors, procurement specialists.

tributi di diciassette autori. Il volume intende fornire una "guida operativa" destinata ai tecnici delle centrali di committenza, delle stazioni appaltanti e ai professionisti coinvolti nel processo del PNRR. I capitoli sono arricchiti da schemi ed esemplificazioni di casi, da sintesi dei contenuti tecnici delle sei missioni, nonché da numerosi riferimenti alla legislazione e alla giurisprudenza. Il lavoro si articola in due parti. La prima, a partire dalle norme di riferimento, è dedicata alle gare d'appalto del PNRR, delinea il ruolo del Responsabile Unico del Procedimento (RUP), chiarisce i compiti delle centrali di committenza, affronta le procedure e le regole per le gare di appalto e per il contenzioso. Un'ulteriore tematica affrontata in questa sezione è quella della progettazione e, in particolare, del Progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) alla luce delle Linee Guida della Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e della centralità nel processo di appalto integrato, reintrodotta dal PNRR dopo la sua esclusione nel Codice Appalti del 2016. In questa sezione si affrontano, inoltre, le implicazioni del principio *Do Not Significant Harm* (DNSH), o *di non arrecare danno significativo all'ambiente*, che rientra nel più ampio disegno della Commissione Europea di Tassonomia delle attività economiche e della loro eco-compatibilità. La seconda parte del volume affronta il tema delle relazioni tra schemi di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e progetti del PNRR. A tale proposito è bene ricordare che la maggior parte delle risorse fornite dall'Europa è costituita da prestiti da restituire, che dovranno attivare flussi di cassa, essere redditizie e *performance based*. Il ruolo del settore privato diviene essenziale. I campi in cui le capacità tecniche e finanziarie delle imprese sono chiamate a contribuire allo sforzo del PNRR sono principalmente quelli energetici, di digitalizzazione ed economia circolare, in tutti i settori produttivi.

The book is intended to be an 'operational guide' for technicians in central public purchasing offices, public contracting authorities and professionals involved in the process initiated by the PNRR. The chapters are enriched with diagrams, examples of case studies, summaries of the technical contents of the six missions and numerous references to legislation and case law. The work is divided into two parts. The first, starting from the regulatory framework, is dedicated to PNRR tenders, outlines the role of the Public Project Manager in charge (RUP), clarifies the roles and functions of the central purchasing bodies, and addresses the procedures and rules for tenders and disputes. A further topic addressed in this section is that of architectural and technical design and, in particular, of the Technical-Economic Feasibility Project (PFTE) in light of the Guide-

lines by the "Autorità Nazionale Anticorruzione" (ANAC), or National Anti-corruption Authority, and its centrality in the so-called integrated contract procedures, reintroduced by the PNRR after its exclusion in the 2016 Procurement Code. This part also addresses the implications of the *Do Not Significant Harm* (DNSH) principle, i.e. *do not cause significant harm to the environment*, which is part of the wider design of the European Commission's Taxonomy of economic activities with respect to their eco-compatibility. The second part of the book addresses the relationship between Public-Private Partnership (PPP) schemes and PNRR projects. In this regard, it is important to remember that most of the financial resources provided by Europe are loans that have to be repaid and therefore have to activate cash flows, be profitable and *performance-based*.

La ricca trattazione del testo rappresenta sia un interessante contributo al dibattito sull'evoluzione normativa, cercando di mettere in evidenza nei casi applicativi concreti i nodi dell'attuazione di politiche pubbliche per la transizione ecologica ed energetica, sia una guida pratica per la gestione degli appalti del PNRR. In questo ambito, infatti, nascono le maggiori difficoltà dei soggetti attuatori degli interventi, in particolare gli enti locali, in una fase di trasformazione della norma generale, il Codice Appalti che, dopo la conclusione del volume, vedeva un'ultima riforma generale, il D.Lgs. n.36 del 31 marzo 2023. Dall'esame della ricca materia giuridica e tecnica affrontata dal volume emergono anche le contraddizioni tra l'esigenza di controllo dell'uso delle risorse, sia da un punto di vista della legittimità del comportamento degli attori che della qualità dei risultati, e la necessità di rispondere rapidamente ai bisogni, di mettere in atto quella che gli autori definiscono la *fabbrica del fare*. Progettare e pianificare, soprattutto nelle attuali condizioni di crescente incertezza e rapida evoluzione della crisi ambientale richiede risorse sia in termini di investimenti nelle istituzioni sia di apertura e qualità del dibattito pubblico. Come sottolineato dal volume, emerge dal quadro delineatosi con il PNRR, e in linea con la direzione data dalle direttive europee, la necessità di incentivare nello stesso tempo efficienza del mercato e transizione green, scelte *science driven* e rapidità della risposta ai cambiamenti. Con gli autori, osserviamo che, come già indicato dalla legislazione legata alla risposta alle crisi recenti, sia necessario introdurre mentalità, anche nelle politiche pubbliche, ispirate a principi di *project management* piuttosto che a una semplice correttezza amministrativa. A tale scopo è importante una seria riflessione sia sui disposti normativi sia sulla sempre

più forte capacità progettuale che le amministrazioni pubbliche a tutti livelli devono possedere. Questa necessità diviene rilevante ancor più per la reintroduzione nelle procedure PNRR degli appalti integrati e per il PPP, che richiedono una sicura regia da parte della committenza pubblica. Essere in grado di portare a termine le opere nei tempi previsti, con risorse definite e qualità necessarie implica un forte rafforzamento della committenza, delle sue capacità di pianificazione e progettazione. Tale esigenza, già evidenziata nei passati disposti legislativi che promuovevano il rafforzamento delle competenze attraverso l'istituzione delle centrali di committenza, deve essere attentamente considerata da decisori e opinione pubblica, a partire dalla complessa realtà dei progetti e dei cantieri ed evitando facili e illusorie scorciatoie. In questa prospettiva è necessario attivare sempre di più le risorse tecniche e intellettuali presenti nel paese e, tra queste, anche delle università pubbliche.

Riccardo Pollo

<https://orcid.org/0000-0002-6933-6368>

The role of the private sector becomes essential. The fields in which the technical and financial capabilities of companies are called upon to contribute to the PNRR effort are mainly those of energy, digitisation and the development of the circular economy, involving all production sectors.

This rich text is both an interesting contribution to the debate on regulatory developments, highlighting in real application cases the implementation of public policies for the ecological and energy transition, and a practical guide for PNRR procurement management. In fact, it is precisely here that the greatest difficulties arise for those implementing the interventions, particularly local authorities, in a phase of change of the general rule, the Procurement Code, which just as this volume was being finalised saw one last reform, Legislative Decree no. 36 of 31 March

2023. An examination of the rich legal and technical subject matter addressed by the volume reveals the contradictions between the need to strictly control public investments, both from the point of view of the legitimacy of the actors' behaviour and the quality of the results, and the need to respond quickly to needs, to implement what the authors call the 'factory of doing'. Designing and planning, especially in the current conditions of increasing uncertainty and rapidly evolving environmental crisis, requires resources both in terms of investment in institutions and the openness and quality of public debate. In general, what emerges from the framework outlined by the PNRR, and in line with the direction given by European Commission directives, is the need to encourage both market efficiency and green transition, 'science-driven' choices and a rapid re-

sponse to change. We can see that, as already indicated by the recent crisis response legislation, there is a need to introduce a new mindset, even in public policy, inspired by the principles of project management rather than simply the correctness of administrative rules. To this end, it is important to give serious thought to both the regulatory provisions and the increasingly important planning capacity of public authorities at all levels, highlighted even more by the reintroduction in the PNRR procedures and the new code for integrated procurement and PPPs, which require safe management from the public contracting authority. Being able to complete projects on time, with the defined resources and the required degree of quality implies to give strength to the contracting authority and its planning and design capabilities. This need, which has already been

highlighted in past legislation promoting the strengthening of skills through the establishment of public purchasing offices, must be carefully considered by decision-makers and the public, taking into account the complexity of the design and construction processes and avoiding easy and illusory shortcuts. In this perspective, it is necessary to increasingly activate the technical and intellectual resources present in the country and, among these, the public universities.