

Studi in prima linea per consentire l'utilizzo migliore delle risorse collegate al Recovery fund

Pnrr, l'arrivo della quinta rata spinge sulla consulenza legale

PAGINE A CURA
DI ANTONIO RANALLI

E' arrivata la quinta rata del Pnrr. Ma, al di là delle comunicazioni ufficiali, quanto risultano effettivamente utilizzate le risorse e che impatto hanno avuto nell'economia del paese? Lo abbiamo chiesto ad alcuni dei principali studi legali d'affari che si stanno occupando di assistere imprese e professionisti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Già Assonime, in un recente studio, segnalava che la quantità di risorse Pnrr già ricevute e l'avanzamento dell'assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori (circa 156 miliardi) contrasta con il modesto progresso nel loro utilizzo in termini di spesa. Secondo quanto comunicato dal Governo nella Quarta relazione semestrale risultavano spesi solo 43 miliardi (circa il 23% del totale delle risorse europee del Pnrr) mentre, entro il 2026, restano da spendere circa 151 miliardi. Il Pnrr continua a impattare sull'attività degli studi legali. Ma in che misura?

«Sicuramente i fondi del Pnrr sono stati destinati allo sviluppo delle infrastrutture, ma anche a progetti di ricerca o di sviluppo di alcune filiere nei più svariati settori, dall'energia, all'agricoltura di cui si dovrebbe capire l'applicazione pratica. Il timore è che questi progetti di ricerca restino solo sperimentazioni fin a sé stesse», dice **Mariangela Di Giandomenico**, partner di **Orrick**. «Il Pnrr è anche intervenuto sul quadro regolatorio, ponendo come obiettivi le riforme normative, dal codice appalti, alle semplificazioni e riordini previste in vari settori. Il rilascio di fondi pubblici se non accompagnato dallo sblocco delle procedure e la riduzione delle tempistiche per la realizzazione delle opere pubbliche sarebbe inutile. La sfida del Pnrr è proprio questa, riuscire a dimostrare che non solo i soldi sono arrivati, ma anche che sono stati impiegati in progetti di utilità pubblica. Su questo aspetto si è lavorato sia nell'ambito dei progetti infrastrutturali ma anche nei progetti finanziati con fondi Pnrr che hanno visto anche un relativo contenzioso amministrativo crescere in materia. Inoltre, l'assistenza degli studi legali si è concentrata sugli istituti regolati dal diritto amministrativo, nonché per le ulteriori tematiche connesse al diritto europeo e della concorrenza, volte a far sì che i fondi



Mariangela Di Giandomenico



Rizzardo Del Giudice



Marcello Moreo



Andrea Serafini



Giovanni Ferasin



Fabrizio Magri

erogati vengano effettivamente utilizzate evitando distorsioni all'interno dei mercati. Resta il fatto che il Pnrr e il raggiungimento degli obiettivi rappresentano opportunità positive per sviluppare in maniera più efficace delle attività economiche che interessano il nostro Paese. In questo senso il Pnrr, portando grandi riforme, ha sicuramente avuto un'incidenza positiva sulle attività degli studi legali in quanto ha determinato un aumento della consulenza e formazione, oltre che del contenzioso, anche attraverso un'analisi condotta di concerto tra diverse practice interessate».

Con l'approvazione, a inizio luglio, dell'erogazione della quinta rata all'Italia, il Pnrr ha assunto una dimensione di eccezionale rilevanza per il tessuto economico nazionale, estendendo il suo effetto dal settore della Pa ai comparti produttivi gestiti dalle imprese private e, insieme ad esse, al settore delle professioni intellettuali: sempre più strutturato nelle logiche della competitività, della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale. «Nel messaggio del 2 luglio 2024 la presidenza del Consiglio dei ministri ha reso noto che l'Italia è al primo posto in Europa per obiettivi conseguiti ed avanzamento finanziario del Pnrr avendo già ricevuto

l'importo di 113,5 miliardi di euro a fronte dei 194 previsti», spiega **Rizzardo Del Giudice**, founder del **Studio Legale del Giudice & Montuori** - Co-Founder di *Pnrr Avvocati Network Advisory*. «Siamo quindi ad un traguardo che supera nettamente il 50% del risorse disponibili ed è legittimo porsi la domanda circa gli effetti di un tale impegno finanziario e le prospettive di ruolo del mondo professionale. In tale contesto è indubbio che la Digital Skill rappresenti per gli studi professionali, e per la categoria degli avvocati, un obiettivo tanto irrinunciabile quanto indispensabile. La prospettiva di riferimento si estende ben oltre il settore strettamente giudiziario, cui le misure Pnrr assegnano un ruolo prioritario in punto di digitalizzazione, e coinvolge - a voler qui citare un esempio a mio giudizio più che significativo - il tema della crisi d'impresa. Nella gestione di quest'ultima, infatti, strumenti quali un efficace e performante ambiente Cloud assicurano sia l'accelerazione e la tempestività nei contatti e nei confronti tra le parti ed i professionisti, sia i migliori risultati nel reperimento e nell'elaborazione di dati necessari alla più celere ricostruzione della situazione finanziaria dell'impresa e delle sue proiezioni in termini di conti-

nuità aziendale. Strumenti tutti di cui, fino a meno di un lustro addietro, pochissimi disponevano e che oggi appaiono per la totalità dei professionisti come indispensabili».

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) ha avuto un impatto anche sul settore legale. «Con l'avanzamento del piano, infatti, le competenze legali sono diventate cruciali per il successo dei progetti finanziati», spiega **Marcello Moreo**, junior partner di **LEAD Studio Legale**. «In primo luogo, la gestione dei fondi europei richiede una consulenza costante su compliance e correttezza dei progetti di investimento. Questo richiede il nostro intervento per garantire che la relativa documentazione contrattuale, dalle gare di appalto ai contratti di investimento, sia conforme alla normativa europea e italiana. Inoltre, la crescente esigenza di trasparenza e rendicontazione ha accentuato la domanda di servizi legali in ambito di controllo e audit, siamo chiamati, quindi, a strutturare adeguati sistemi di monitoraggio che garantiscano l'utilizzo dei fondi in modo efficiente e conforme alla normativa, anche di carattere regolamentare. I progetti in corso di sviluppo che ci vedono coinvolti spaziano dalle infrastrutture, anche turistiche, alla transizione energetica e digitaliz-

zazione, che sono settori chiave per il rilancio economico del nostro Paese. In sintesi, il Pnrr ha rafforzato e diversificato il nostro ruolo professionale, offrendoci l'opportunità di dimostrare l'importanza della nostra attività di assistenza e consulenza nella realizzazione dei progetti di trasformazione del Paese. L'assistenza legale diventa, per certi versi, una «soft» infrastruttura per il Paese con la funzione di supportare tutti gli operatori nel corretto utilizzo dei fondi e nel raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano».

Angelini e Associati, boutique di diritto amministrativo fondata dal professor **Fabio Giuseppe Angelini**, è uno degli studi più attivi nella gestione degli appalti Pnrr, con particolare riferimento alle reti idriche e tecnologiche, agli investimenti nelle infrastrutture sanitarie e nell'edilizia universitaria. «Sin dalla sua nascita, grazie alla felice intuizione di dotarsi di un team specializzato», ricorda il socio e coordinatore della practice Pnrr, **Andrea Serafini**, «lo Studio si è posto come leader nell'assistenza a favore di committenti pubblici, appaltatori e concessionari nella gestione della fase esecutiva e nel contenzioso riseristico. Un settore in cui, oltre alle competenze tecniche, a fare la differenza sono l'esperienza, la capacità negoziale e il problem solving. Seguendo diversi soggetti impegnati nella messa a terra dei progetti finanziati con fondi Pnrr e PNC, un esempio delle criticità più rilevanti che abbiamo riscontrato in questa prima fase di avvio dei lavori consiste nel potenziale disallineamento tra le scadenze previste dal Pnrr e il termine di ultimazione dei lavori indicato nei contratti d'appalto. Mentre il termine di ultimazione dei lavori è definito in giorni naturali e consecutivi a far data dal verbale di consegna dei lavori ovvero in caso di consegna parziale dall'ultimo verbale di consegna, le scadenze Pnrr sono invece date fisse. Questo implica, soprattutto negli appalti integrati, il rischio tutt'altro che remoto che l'appaltatore, pur eseguendo tempestivamente i lavori, nel pieno rispetto del termine contrattuale di ultimazione, possa comunque non essere nelle condizioni di rispettare la scadenza Pnrr, esponendo così il committente al rischio della perdita dei fondi europei. In questi casi si verificherebbe una situazione paradossale per cui i committenti pubblici,

Assistenza focalizzata sugli istituti di diritto amministrativo



Mario Di Carlo



Stefano Bombelli



Alfonso Polillo



Francesco Goisis



Antonio Bana

da un lato, incontrerebbero difficoltà nell'applicare le penali da ritardo non essendovi tecnicamente un ritardo rispetto al termine contrattuale di ultimazione e, dall'altro, potrebbero essere chiamate a liquidare in favore degli appaltatori il premio di accelerazione laddove l'ultimazione dei lavori sia intervenuta in anticipo sul termine contrattuale, anche se ciò non fosse però sufficiente per centrare le scadenze Pnrr. Questa è solo una delle fattispecie più critiche riscontrate nella gestione degli appalti Pnrr, laddove per evitare cortocircuiti come questi è necessario, da un lato, saper leggere la dinamica esecutiva dell'appalto al fine di prevenire i potenziali problemi, dall'altro, saper instaurare un dialogo costruttivo tra le parti per giungere a soluzioni interpretative non solo sostenibili sul piano giuridico ma anche efficienti sul piano degli interessi in gioco».

Secondo **Giovanni Ferasin**, partner dello studio **Casa & Associati** «gli appalti finanziati dal Pnrr hanno inciso profondamente sulla organizzazione dello studio legale, comportando un rafforzamento del «Dipartimento di diritto amministrativo». Infatti, la consulenza richiesta (generalmente nella forma del «supporto al RUP») ha caratteri peculiari dato che la stessa ha carattere continuativo (pluriennale) e deve essere svolta a stretto contatto con il cliente, attraverso la risoluzione delle problematiche nel periodo immediatamente successivo al loro insorgere. Tempestività e «vicinanza al cliente» sono infatti essenziali alla assistenza necessaria in questa tipologia di appalti, caratterizzati tra l'altro da specifiche difficoltà burocratiche nella rendicontazione. In questo quadro, lo studio ha creato una rete multidisciplinare di professionisti all'interno e all'esterno dello studio in grado di occuparsi di tutte le problematiche (giuridiche, economiche, contabili) connesse alla gestione della commessa».

Il Pnrr si inserisce nel programma Next Generation EU, il pacchetto da 750 miliardi di euro di cui la Commissione europea ha recentemente approvato il pagamento della quinta rata che ammonta a 11 miliardi di euro. «Dal nostro

punto di vista l'attuazione del Piano sta richiedendo non solo una conoscenza generalista del diritto e delle procedure pubbliche ma soprattutto una comprensione più approfondita dei pilastri che lo caratterizzano (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) e delle nuove esigenze normative e operative, aumentando la complessità e la necessità di specializzazione nel settore, nonché di dotarsi di professionisti con expertise specifiche», sostiene **Fabrizio Magri**, partner del Dipartimento di diritto amministrativo di **CBA Studio legale**. «In particolare, abbiamo assistito ad un incremento in alcune aree: Urbanistica e pianificazione territoriale, in cui sono incrementati gli investimenti verso la realizzazione di progetti infrastrutturali di grande rilevanza e verso lo sviluppo di ampie parti di territoriale, interventi che richiedono quindi competenze specifiche nella rigenerazione urbana; Ambiente e sostenibilità, settori in cui è stato registrato l'aumento di richieste da parte delle aziende e degli operatori del settore aventi la necessità di ricevere un'assistenza legale in grado di garantire la conformità dei loro progetti alle normative ambientali, la gestione delle autorizzazioni necessarie e il superamento dei controlli e degli audit, la corretta allocazione dei fondi concessi dal Piano; Contenziosi e ricorsi amministrativi connessi all'incremento dei progetti e delle risorse concesse tramite il Pnrr; infine, digitalizzazione dei processi, con la necessità di rivedere e aggiornare le procedure amministrative e fornire supporto nella revisione dei processi, nella gestione dei dati e nella protezione delle informazioni digitali».

Per **Mario Di Carlo**, partner di **Ristuccia Tufarelli & Partners** «continuiamo a lavorare su progetti Pnrr negli ambiti della digitalizzazione, degli appalti, della sanità e delle infrastrutture di comunicazione. Il lavoro si conferma quantitativamente più rilevante sul fronte della consulenza che del contenzioso, in linea con l'andamento dello scorso anno, anche per la sensibile riduzione degli appalti banditi negli scorsi 12 mesi a

causa delle riscontrate difficoltà applicative del nuovo codice appalti».

Le tempistiche stringenti e la complessità dei progetti rendono la consulenza particolarmente sfidante, anche per la necessità di rapidissimo aggiornamento sulle riforme in corso che hanno impatti trasversali nei vari settori, da ultimo l'AI Act. Dall'altro lato il contenzioso amministrativo si concentra su un numero minore di casi di elevatissimo valore economico, anche in ragione delle norme che tendenzialmente escludono la dichiarazione di inefficacia dei contratti a favore del risarcimento del danno, circostanza che rende appetibile per le aziende il contenzioso solo a fronte di importi rilevanti».

Nell'ultimo anno e mezzo il Pnrr ha rappresentato un fattore importante nell'attività professionale. «Il nostro studio, per affrontare al meglio la sfida del Pnrr, ha infatti messo in campo un team trasversale con competenze di carattere pubblicistico, societario e relative ai contratti commerciali», affermano **Stefano Bombelli** e **Alfonso Polillo**, partner di **SZA Studio Legale**. «I progetti che ci hanno visto e che ci vedono coinvolti sono di varia natura e sicuramente non si limitano solo ad interventi di natura infrastrutturale. Anzi, le esperienze più significative che ci stanno vedendo coinvolti in questo anno riguardano misure sotto la gestione del ministero dei trasporti, della salute e della ricerca. Da un lato, stiamo supportando diverse aziende di trasporto pubblico locale nella transizione ecologica della propria flotta (anche attraverso gli strumenti di partenariato pubblico - privato), e quindi acquisto di autobus elettrici ovvero realizzazione di una centrale a idrogeno e acquisto dei relativi treni applicati in via sperimentale all'alimentazione del servizio ferroviario. Dall'altro lato, il nostro impegno è focalizzato nell'assistenza a strutture sanitarie per l'implementazione di progetti di ricerca innovativa finanziati dal ministero della salute e della ricerca, nonché all'assistenza agli istituti tecnici specialistici (c.d. ITS) nello sviluppo e diversificazione della offerta formativa per i propri studenti».

«Il Pnrr ha avuto e continua ad avere un ovvio e positivo impatto sulla nostra pratica di diritto amministrativo», dice **Francesco Goisis**, of counsel di **Baker McKenzie**, ordinario di Diritto amministrativo e Diritto dei contratti pubblici all'Università degli studi di Milano. «Da tempo, uno dei nostri core business è la contrattualistica pubblica, sia nell'assistenza stragiudiziale che nel contenzioso. Ebbene, più investimenti pubblici significano più gare (non solo nel campo delle infrastrutture, ma, ad esempio, della digitalizzazione della pubblica amministrazione e del servizio sanitario), e quindi più richiesta di servizi legali specialistici. Vero che il Codice dei contratti pubblici del 2023 ha determinato un temporaneo rallentamento delle nuove gare: tuttavia, nuove norme significano anche, inevitabilmente, nuovi dubbi interpretativi».

La richiesta di pareristica e di attività di formazione da parte di privati e pubbliche amministrazioni si è quindi accresciuta. Uno degli obiettivi del Pnrr era poi una valorizzazione delle ADR: i collegi tecnici consultivi (Cct), introdotti proprio per accompagnare e «fluidificare» le opere Pnrr attraverso una funzione conciliativa ed arbitrale, ed estesi nel 2023 anche a servizi e forniture, offrono nuove e proficue occasioni di lavoro per gli avvocati, specie se, come nel mio caso, di estrazione accademica (e quindi specificamente qualificati per presiedere i collegi). Significa poter offrire un pacchetto di assistenza più completo: se emerge un contenzioso nella fase esecutiva, siamo in grado di partecipare al relativo collegio consultivo tecnico, per far valere al meglio (e nei temi rapidissimi del Cct) gli interessi dei clienti».

Il tema della prevenzione e della corruzione è tornato ad occupare con forza molte tavole di discussione sia a livello giuridico che scientifico soprattutto nella formazione. «A imporre la necessità di una più forte e sentita attività anticorruptiva sono soprattutto i finanziamenti Pnrr, con l'esigenza che siano ben spesi e soprattutto che non finiscano in mani sbagliate», dice **Antonio Bana**, partner di **Bano Avvocati Associati**. «Ponia-

moci subito una prima domanda, come professionisti: proviamo a chiederci cosa, in tema di anticorruzione, vada salvato e cosa invece con coraggio potrebbe essere eliminato perché di inopportuno, perché crea un'attività «inutile» e gravosa per la pubblica amministrazione. La Legge anticorruzione (n. 190/2012), che per l'epoca ha rappresentato una novità, ha introdotto nuovi istituti e soggetti, ha creato un dibattito all'interno delle Pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica pubblica e le ha motivate a fare bene nel processo di analisi e gestione dei rischi corruttivi e nel ricercare misure che più si atteggiassero allo specifico contesto organizzativo (si veda Cons. di Stato 8100/2023). Adesso, in questo momento, ritengo che sia il caso – sui piani anticorruzione e forse anche sulle misure di prevenzione che andrebbero ripensate soprattutto perché non accompagnati da una concreta attività di monitoraggio e verifica. Avere un'amministrazione sana è di estremo interesse per tutti e la prevenzione della corruzione è essa stessa un valore per il sistema Paese. Disporre di un presidio idoneo a tutelare al meglio i finanziamenti Pnrr serve anche ad implementare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Dobbiamo impostare un nuovo modo di fare anticorruzione, di fare prevenzione con l'aiuto della tecnologia. Possiamo parlare della tecnologia per l'anticorruzione 4.0, ad esempio la digitalizzazione dei contratti pubblici appena varata potrà assicurare una tracciabilità delle procedure soprattutto nelle verifiche dei partecipanti alla gara o nella fase di esecuzione. Si potrebbero applicare dei sistemi di intelligenza artificiale in grado di far emergere cambiamenti societari sospetti, operazioni finanziarie collegate, assicurare una potenza conoscitiva che nessuna prestazione umana garantirebbe. Sarebbero utili sistemi a supporto dell'attività di vigilanza per individuare frodi a danno di finanziamenti pubblici».

© Riproduzione riservata

Supplemento a cura di Roberto Miliacca rmiliacca@italiaoggi.it e Gianni Macheda gmacheda@italiaoggi.it