

ELEMENTI DI DIRITTO EUROPEO

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

La riforma della pubblica amministrazione, di giustizia e fisco nei progetti possibili.



MARZO 2022

Uno speciale ringraziamento, per l'essenziale contributo fornitomi, è rivolto a mio figlio Giorgio Maria, autore di una Tesi di Laurea in Diritto costituzionale dal titolo: **“Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e la necessità di riforma della pubblica amministrazione in Italia”**.

Il presente testo non è in commercio ed è riservato a fini didattici.

E' vietata la sua riproduzione con qualsiasi mezzo.

NOTE SULL'AUTORE

Stefano Palumbo

Direttore nella Corte di Cassazione, laureato in Giurisprudenza, con votazione massima, nell'Università "La Sapienza" di Roma.

Abilitato alla docenza di materie giuridiche ed alla professione di Avvocato.

Vincitore della selezione pubblica indetta dalla Regione Lazio per la docenza nei Corsi di formazione professionale per le materie del diritto regionale, degli enti locali e la legislazione socio-sanitaria.

Si è perfezionato in diritto amministrativo presso l'Università statale di Perugia.

Ha conseguito i Diplomi di perfezionamento in "*Diritto e istituzioni dell'Unione Europea*" ed in "*Tutela dei diritti dell'uomo*" presso l'Università degli studi "Jean Monnet" di Perugia - Cattedra a.p. del Prof. Angelo Valenti.

Nel 2014 è risultato vincitore della Selezione nazionale indetta dal Ministero della giustizia per la "Scuola superiore della magistratura" sede di Roma.

Si è sempre occupato di formazione professionale e di preparazione ai concorsi pubblici, in particolare a quelli per l'accesso nei ruoli e qualifiche dell'amministrazione giudiziaria.

Negli anni, ha collaborato con cinque Università e attualmente è docente presso la "Link Campus University".

Le ultime pubblicazioni, al momento disponibili in e-book ed audiolibro edite da **e-concorsi-pa**, sono:

- 1) *Diritto amministrativo* - dicembre 2021 - di pag.852;
- 2) *Diritto costituzionale* - gennaio 2022 - di pag.572.

Direttore scientifico della <Piattaforma telematica [e-concorsi-pa](#)> di prossima attivazione per la preparazione ai concorsi pubblici.

UN PENSIERO PROPOSITIVO SUL “NOSTRO” UFFICIO.

Al massimo fra tre anni lascerò l'amministrazione giudiziaria e la Corte di Cassazione, sede nella quale avrò passato più di trentadue anni di servizio, con qualche intermezzo e tredici incarichi diversi. In questo lungo periodo di tempo ho sempre proposto progetti, con attività retribuite, per i dipendenti della Corte da realizzare attuando delle innovazioni di sistema e l'idea di migliorare, semplificando gli adempimenti per quanto era possibile: dalla firma degli atti estesa agli Assistenti giudiziari, alle linee telefoniche esterne, al collegamento internet o la riduzione relativa del cartaceo con l'uso della p.e.c.

Anche il presente contributo, testo base per le lezioni universitarie sul tema, rappresenta l'ultimo esempio fra quelli negli anni elaborati e che potrete leggere riportati nel testo. Infatti, tutto può cambiare ed essere migliorato, anche nella Corte di Cassazione che pure sembra essere un ufficio giudiziario immobile da quasi un secolo (1923) e, per questa fondamentale ragione, che non deve essere solo una speranza, vi invito tutti ad impegnarvi per poterli realizzare dimostrando che il pubblico impiego ha capacità, idee, progettualità per il cambiamento in concreto che, altri e diversi, spesso normativi e organizzativi, sono i freni posti all'esercizio pratico di capacità e efficienza dei dipendenti. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza - il P.n.r.r. - rappresenta con i grandi mezzi economici che porta in dotazione, un'occasione unica, imperdibile, per l'Italia e contiene le linee base per una incisiva riforma complessiva della nostra pubblica Amministrazione e della giustizia, altra componente essenziale dell'ordinamento dello Stato, in specie con l'applicazione della tecnologia digitale. Inoltre, si devono realizzare la riforma del sistema fiscale, della giustizia tributaria, dell'ordinamento e dell'organizzazione giudiziaria, del personale e degli uffici. Ricorre l'assoluta necessità di semplificare il processo tributario, di abbattere i numeri degli arretrati civilistici ed erariali in particolare in Cassazione, ove facilmente si può evitare il deposito diretto e cartaceo degli atti realizzabile con modifiche normative modeste ed a “costo zero” ed attuare degli importanti interventi con plurimi “progetti di attività”. Il Piano, in esame, del Governo cita espressamente la Corte di Cassazione, con i suoi molteplici e gravi problemi di funzionamento, sui quali possono essere innestate le proposte che potrete leggere da pagina 140 in avanti.

Allora forza, diamoci tutti da fare per cambiare mentalità e dare nuove prospettive, senza farci imbrigliare in un “sistema inefficiente”, con un caro saluto.

Roma, 10 febbraio -1 marzo 2022.

Stefano Palumbo

INDICE SOMMARIO.

Uno speciale ringraziamento	2
L'autore ed un pensiero propositivo sull'Ufficio	3
SOMMARIO	5
UNA BREVE INTRODUZIONE.	
La situazione pandemica, gli effetti economici sugli stati ed il ruolo nella crisi delle istituzioni dell'unione europea. L'Europa ed il Pnrr.	8
INFORMATIVA SULLA PRIVACY	11
GLOSSARIO	12
I) L' EU ROPA UNITA	16
II) LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA	30
III) L'UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI.	
Lo stato del processo europeo d'integrazione prima e dopo la pandemia di <sars-covid-2019>. Gli interventi di sostegno alle economie interne degli stati membri attraverso il ruolo strategico svolto dalla B.c.e. negli ultimi dieci anni con il "quantitative easing".	72
Il "quantitative easing" (q.e.)	73
IV) IL BILANCIO EUROPEO ANNI 2021- 2026 con l'adozione da parte della Commissione del "programma di interventi straordinari" per il sostegno economico agli stati previsti dal "new generation act E.U." e il collegato "recovery plan" esecutivo.	75
LINK UTILI	87
V) LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE DI CARENZA E RITARDO DEL NOSTRO PAESE: DALL'ISTRUZIONE, A SANITÀ, GIUSTIZIA, RIFORMA	

ED INNOVAZIONE TECNOLOGICA DIGITALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.	89
VI) IL “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA” - P.N.R.R. Presentato all’Unione europea dal governo italiano il 30 aprile 2021 negli “obiettivi strategici” indicati nel crono-programma impegnativo delle riforme necessarie per poter usufruire degli aiuti europei.	93
VII) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L’ATTUALE STATO DELLA INNOVAZIONE “DIGITALE” NEI SERVIZI PUBBLICI.	98
ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI.	119
IL “CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE”.	144
SCHEMA DEL “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA”	146
LE RIFORME STRUTTURALI.	167
LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA.	185
UNA SINTESI FINALE SUL “PIANO DI RIFORME” CONTENUTE NEL PNRR.	248
VIII) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI.	250
IX) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L’ATTUALE STATO DELLA INNOVAZIONE “DIGITALE” NEI SERVIZI PUBBLICI.	253
X) IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.	258
XI) CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: IMPERDIBILE OCCASIONE STORICA PER IL NOSTRO PAESE.	295

BIBLIOGRAFIA ED APPROFONDIMENTI	296
DOMANDE E RISPOSTE SULLE ISTITUZIONI EUROPEE	299
INDICE ANALITICO	304
PNRR: IL TESTO UFFICIALE DEL GOVERNO ITALIANO (ALLEGATO)	310

1 marzo 2022¹

¹ Testo di 106.032 parole.

UNA BREVE INTRODUZIONE: LA SITUAZIONE DI PANDEMIA CON GLI EFFETTI ECONOMICI SUGLI STATI E IL RUOLO NELLA CRISI DELLE **ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**².

L'EUROPA E IL PNRR- IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Ormai sono quasi due anni che l'Italia, l'Europa insieme a tutti i Paesi del mondo vivono l'esperienza drammatica di una malattia globale, l'epidemia da "sars-covid-2019" un morbo contagioso che colpisce le popolazioni nei cinque continenti sia con il ceppo virale di origine che le varianti successive, infettando, finora, quasi in miliardo di persone. Una "pandemia" termine rafforzativo di quello già grave di epidemia che provoca agli Stati ed alle loro economie nazionali gravi e crescenti problemi che si aggiungono a situazione precedenti di crisi e comunque alla mancata ripresa di molti settori produttivi spesso causata dalle distorsioni di mercato indotte dalla crescente "globalizzazione" dei mercati. Si aggiunga pure che per alcuni Paesi, e fra questi l'Italia, la situazione complessiva dell'economia interna era statica, con tendenza critica, da circa un decennio (dalla crisi del 2008/9 originatasi negli U.S.A.) già deficitaria, tanto che ancora non si intravedeva una ripresa, anzi. Poi, dal febbraio-marzo 2020, su tale quadro economico quantomeno statico, irrompeva la grave malattia corrente che imporrà ulteriori chiusure, riduzione di attività e in conseguenza stati di crisi di quasi tutti i settori commerciali "attivi", fra i quali, fondamentale per l'economia italiana, e la sua bilancia valutaria, quello turistico. Una catena di danni ormai strutturale, quella tuttora in corso, che, nel nostro caso, si aggiunge a problematiche ormai datate, storiche, come lo stato di arretratezza tecnologica e l'inefficienza dell'amministrazione pubblica essenziale deficit, da colmare, come indicato nella stessa titolazione del presente testo. Tuttavia, l'Italia è parte fondante dell'Europa unita³ l'attuale U.E. che con le sue azioni e gli organi esecutivi dei quali nel tempo si è dotata era intervenuta, da anni, con la B.C.E. (Banca centrale Europea) a sostegno concreto delle economie interne degli Stati componenti e in questa situazione più grave di emergenza doveva maggiormente farlo. Si doveva intervenire, ecco allora che, in sede comunitaria, viene adottato il "**Next generations act E.U.**" il N.G.E.U. un programma organico, pluriennale, consistente in un intervento economico "attivo e multiplo" di

² Al quale ora si è aggiunto il dramma bellico causato dall'invasione russa dell'Ucraina che avrà pesantissime conseguenze sociale ed economiche per l'Europa.

³ Uno dei sei Stati fondatori della Comunità economica europea, la C.E.E. nel lontano anno 1957.

sostegno alle economie nazionali dei singoli Paesi. In attuazione del quale dovranno essere adottati dei “derivati nazionali”: i “Next generation act” fra i quali il nostro da adottare in ciascuno degli Stati componenti.

Con i finanziamenti che vengono resi disponibili in quanto collegati operativamente ad un Piano economico-finanziario denominato “**Recovery fund**” che trova una gigantesca dimensione quantitativa (750 miliardi di euro), previsti fra aiuti “a fondo perduto” pari a circa il 40% ed erogazioni economiche a tasso d’interesse “ultra-agevolato” diluito negli anni ed inferiore rispetto ai costi nazionali di genere.

In effetti, si tratta di un enorme intervento frutto di “politica economica comune” collocato nella “parte dedicata” del Bilancio europeo da realizzare nei sei anni, decorrenti da gennaio 2021 per le poste finanziarie erogabili fino alla fine del 2026.

In effetti poi, nell’intervento straordinario varato dalla U.E. è stata proprio l’Italia, nelle previsioni attuative degli interventi, il Paese maggiormente “beneficiario” dalle erogazioni finanziarie agevolate che da 181 possono arrivare a 209 miliardi di euro nei sei anni e con altre “risorse interne” fino ad oltre 236. In altre parole, al minimo, significa poter fruire di risorse spendibili pari ad almeno 30 miliardi l’anno, cioè una “manovra aggiuntiva” per interventi, ulteriori e soprattutto rivolti ad investimenti per lo sviluppo economico, rispetto a quelli che possono essere ricompresi in una ordinaria “manovra economica” annuale (Bilancio e Legge finanziaria). Queste, in genere, come quella varata per il corrente 2022, sono della dimensione complessiva di circa 32 miliardi di euro che, per la maggior parte, risultano composti da “spese fisse” strutturali e solo un quinto circa è destinabile a investimenti e riforme.

Agli interrogativi futuri, si aggiunga inoltre che, la sospensione attuale delle restrizioni determinate dal M.e.s. il “meccanismo europeo di stabilità” economico-finanziario, in primis rigide per l’Italia (visto il nostro abnorme “debito pubblico” in rapporto al P.i.l.), sarà ridiscussa, su posizioni opposte fra gli Stati, in sede di Consiglio europeo ed avrà, sicuramente, delle forti ripercussioni sul governo e la nostra situazione politica interna.

Tornando all’intervento finanziario straordinario comunitario indicato nel D.r.r. - N.g.E.u. e “recovery fund” l’Europa unita impone(va) agli Stati “beneficiari” delle stringenti condizioni: quelle di attuare delle riforme nazionali impegnative, anzi strutturali, per poter fruire, con verifica annuale degli obiettivi dati, delle rate dei finanziamenti agevolati.

Secondo gli impegni, entro la data del 30 aprile dell’anno appena decorso (2021), il nostro Governo doveva presentare, come ha fatto, rispettando la scadenza, all’Esecutivo europeo un elaborato complessivo relativo agli obiettivi da centrare con gli interventi di

necessaria riforma da effettuare in tutti i principali settori operativi del nostro Stato.

In altri termini, proporre un “Programma nazionale” organicamente analitico recante un investimento complessivo da avviare nei sei anni previsti dall'intervento (restandone ora meno di cinque) per poter rinnovare profondamente, migliorandole nella modernità, le strutture amministrative portanti dell'Italia, come è assolutamente necessario in ciascun ambito significativo dell'attività pubblica.

Anche l'obbligo temporale impostoci è stato rispettato.

Il nostro Governo ha redatto e presentato, come vedremo basandosi, anche per il titolo, sul modello europeo di riferimento in sigla il D.r.r. U.E⁴. dal quale è derivato il **“Piano nazionale di ripresa e resilienza”** abbreviato in P.n.r.r. che in, bozza progettuale, era stato dapprima comunicato al Parlamento, per esservi discusso ed all'esito parzialmente modificato in diversi contenuti di dettaglio. Il testo è stato poi definitivamente approvato dal Governo nella riunione del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2021 e inviato subito dopo, nei termini prescritti, all'Esecutivo dell'Unione Europea.

Un importante “testo progettuale” applicabile ad innovazioni e riforme che dovranno essere decisive nei nostri settori pubblici essenziali e si tratta in buona sostanza di un **“Programma organico di riforme nazionali”** comprendente sei “pilastri” e 51 obiettivi strategici da raggiungere nei sei anni previsti a partire dal 1 maggio 2021.

Un intervento epocale, analiticamente previsto per i miglioramenti strutturali da dover conseguire, **consistente in oltre un numero doppio di azioni cui corrispondono altrettante realizzazioni riformatrici, per cercare di “cambiare l'Italia”** rendendone più moderno lo Stato attraverso un grande sforzo da compiere nei prossimi cinque anni. Allora, riprendendo la premessa e come infine si riaffermerà, con ulteriore convinzione, nelle conclusioni finali del presente elaborato, si tratta di una occasione realmente storica che il nostro Paese non può, e non deve, fallire. Considerato che, entro giugno prossimo, dovrà dimostrare all'esecutivo della U.E. in termini concreti gli “stati di avanzamento” delle riforme comunicate ed impostate per un “pacchetto” del valore di 24.1 miliardi di euro e che, in negativo, consistenti ritardi sono stati già evidenziati nelle azioni che si rendevano necessarie.

⁴ Il D.r.r. il Dispositivo Europeo di ripresa e resilienza.

INFORMATIVA SULLA TUTELA DELLA PRIVACY.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo "Regolamento Europeo" (UE) 2016/679 (cd GDPR), relativo alla tutela dei dati personali prevista dal "Codice della privacy" ed in considerazione dell'importanza che deve riconoscersi alla riservatezza dei dati personali, si è provveduto ad aggiornare l'informativa sulla base del "principio della trasparenza" insieme a tutti gli elementi richiesti dall'art.13 del GDPR.

In ogni caso, i dati personali acquisiti per l'utilizzo della presente "Piattaforma" saranno trattati esclusivamente per motivi didattici (v.link).

GLOSSARIO.

Nel presente testo, con riferimento al “Piano nazionale di ripresa e resilienza” presentato dal Governo⁵ ricorrono, quali richiami, le seguenti denominazioni e sigle.

- ADR.** Alternative dispute resolution (Risoluzione alternativa delle controversie);
- AFAM.** Alta formazione artistica, musicale e coreutica;
- ALMP.** Active Labour Market Policy (Politica attiva del mercato del lavoro);
- AMR.** Alert Mechanism Report (Relazione sul meccanismo di allerta);
- ANAC.** Autorità nazionale anticorruzione;
- ANCI.** Associazione Nazionale Comuni Italiani;
- ANPAL.** Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro;
- ANSP.** Air navigation service provider (Fornitori di servizi di navigazione aerea);
- ARERA.** Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente;
- AVR.** Alta velocità di rete;
- BEI.** Banca europea per gli investimenti;
- BES.** Benessere equo e sostenibile;
- CAM.** Criteri ambientali minimi;
- CGE.** Computational general equilibrium models (Modelli computazionali di equilibrio generale);
- CIAE.** Comitato interministeriale per gli affari europei.
- CIGS.** Cassa integrazione guadagni straordinaria;
- CIPE.** Comitato interministeriale per la programmazione economica;
- CMR.** Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (Convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada);
- COT.** Centrale operativa territoriale;
- C.S.R.** Country specific recommendations (Raccomandazioni specifiche per Paese);
- DEH.** Digital education Hub (Centro di educazione digitale);
- DESI.** Digital economy and society index (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società);
- DIS-COLL.** Indennità di disoccupazione per co.co.co;
- DNSH.** Do no significant harm principle (Principio di non arrecare danni significativi);
- DPO.** Dipartimento per le pari opportunità;

⁵ Consistente in un documento di 269 pagine.

EIGE. European institute for gender equality (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere);

EPSAS. European public sector accounting standards (Standard europei per la contabilità del settore pubblico);

ERC. European research council (Consiglio europeo della ricerca);

ERP. Enterprise resource planning (Pianificazione delle risorse d'impresa);

ETS. Emission trading scheme (Sistema di scambio di quote di emissioni);

GDPR. Regolamento Europeo per la tutela della privacy.

FAD. Formazione a distanza;

FEC. Fondo edifici di culto;

FER. Fonti di energia rinnovabile;

FIA. Fondo investimenti per l'abitare;

FSC. Fondo per lo sviluppo e la coesione;

FSE. Fascicolo sanitario elettronico;

GEC. General escape clause (Clausola di salvaguardia generale);

GHG. Greenhouse gas (Gas clima-alterante);

GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori;

GSE. Gestore servizi energetici;

IBL Inquiry based learning (Apprendimento basato sull'indagine);

IFP. Istruzione e formazione professionale;

IFEL. Istituto per la finanza e l'economia locale;

INAPP. Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche;

INDIRE. Istituto nazionale documentazione, innovazione, ricerca educativa;

INVALSI. Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione;

IPCEI. Important projects of common european interest (Importanti progetti di comune interesse europeo);

IPSAS. International public sector accounting standards (Standard internazionali per la contabilità del settore pubblico);

IRCCS. Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico;

ITS. Istituti tecnici superiori;

IVC. Identificazione, validazione e certificazione delle competenze;

JTF. Just transition fund (Fondo per la transizione giusta);

MEF. Ministero dell'economia e delle finanze;

M.E.S. Meccanismo europeo di stabilità;

MIMS. Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

MIP. Macroeconomic imbalances procedure (Procedura sugli squilibri macroeconomici);

Mi.s.e. Ministero dello sviluppo economico;

MITD. Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale;

MITE. Ministero della transizione ecologica;

Mi. Tur. Ministero del turismo;

MOOC. Massive open online course (Corso online aperto e di massa);

MSCA.-IF. Marie Skłodowska-Curie individual Fellowship (Borsa di ricerca individuale Marie Skłodowska-Curie);

MIUR. Ministero dell'Università e della ricerca;

NASPI. Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'Impiego;

NEET. Not in education, employment or training (Giovane non impegnato nello studio, nel lavoro o nella formazione);

NGEU. Next generation EU;

NITO. Nuove imprese a tasso zero;

NZEB. Nearly zero energy building (Edificio a costo energetico quasi zero);

OCSE. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico;

OMT. Obiettivi di medio termine;

PES. Public employment service (Centro per l'impiego);

PFTE. Progetto di fattibilità tecnica ed economica;

PLN. Piattaforma logistica nazionale;

PNIEC. Piano nazionale integrato energia e clima;

PNR. Programma nazionale di ricerca;

PNRR. Piano nazionale di ripresa e resilienza;

PoC. Proof of concept (Prova di fattibilità);

PRIN. Progetti di rilevante interesse nazionale;

PSN. Polo strategico nazionale;

PTF. Produttività totale dei fattori;

PUA. Provvedimento unico in materia ambientale;

QFP. Quadro finanziario pluriennale;

QUEST. "Quarterly european simulation tool" (consistente nello Strumento europeo di simulazione trimestrale);

RAEE. Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;

R.d.C. Reddito di cittadinanza;

REACT-EU. Recovery Assistance for cohesion and the territories of Europe (Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione ed i territori d'Europa);

RED. Radio equipment directive (Direttiva europea per le apparecchiature radio);

RFI. Rete ferroviaria italiana;

RGS. Ragioneria generale dello Stato;

RIPAM. Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni;

RRF. Recovery and resilience facility (Dispositivo per la ripresa e la resilienza);

SAM. Social accounting matrix (Matrice di contabilità sociale);

SCIPAFI

SDGs. Sustainable development goals (Indicatori di sviluppo sostenibile);

SeP. Sport e periferie;

SNA. Scuola Nazionale dell'Amministrazione;

SNIT. Sistema nazionale integrato dei trasporti;

SRL. Societal readiness level (Grado di maturità della società);

SUAP. Sportello unico per le attività produttive;

SUE. Sportello unico per l'edilizia;

SURE. Support to mitigate unemployment risks in an emergency (Strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza);

TEN - T. Trans-European transport network (Rete di trasporto transeuropea);

TFP. Total factor productivity (Produttività totale dei fattori, PTF);

TLC. Teaching and learning centre (Centro per l'insegnamento e l'apprendimento);

TNE. Transnational education (Istruzione transnazionale);

TRL. Technology readiness level (Grado di maturità tecnologica);

UPI. Unione delle Province d'Italia;

UTM. Unmanned traffic management system (Sistema digitale di gestione del traffico);

VIA. Valutazione di impatto ambientale;

WEEE. Waste from electrical and electronic equipment (Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, RAEE);

ZES. Zone economiche speciali

L'EUROPA UNITA

Il ruolo giuridico prevalente delle norme sovra-nazionali: il diritto della U.E.

Rispetto all'epoca della sua approvazione, la Costituzione non poteva prevedere una partecipazione "strutturale" ad un "Ente sovranazionale politico-amministrativo" eppure, come vedremo, la Carta contiene due norme importanti espresse nel testo degli articoli 10 e 11 ed altre interpolazioni normative. Con la prima di esse, si affermano le "relazioni paritarie" fra gli Stati sovrani insieme con il metodo <unicamente pacifico> che i rapporti diplomatico-politici devono, per essere tali, avere. Sono affermazioni essenziali che unite alla seconda contenente un solenne, e definitivo, ripudio della guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali, per l'Italia, hanno comportato l'adesione unicamente alle organizzazioni mondiali dedicate alla pace, in primo, luogo, all'O.n.u.⁶ ed alle sue diverse filiazioni organizzative (ad es. la FAO che ha sede a Roma⁷).

Tuttavia, la "Carta fondamentale della Repubblica" non poteva prevedere che oltre quarant'anni dopo l'approvazione, data con un Referendum popolare, il nostro Paese, limitando la sua sovranità in campi fondamentali di attribuzione, fra i quali il potere legislativo (il primo per uno Stato), entrasse in un sistema "sovranazionale" di Stati che attualmente è denominato Unione Europea, un ente con proprio "ordinamento giuridico". Tuttavia, nel corso dei decenni successivi, in specie dal 2001 in poi il testo della "Legge fondamentale della Repubblica, come vedremo in seguito, è stato variamente interpolato inserendovi molteplici riferimenti alle Istituzioni, al diritto, all'economia comune e interna ed agli obblighi e responsabilità connessi alla nostra partecipazione alla U.E.⁸.

Verso gli "Stati uniti d'Europa".

Per brevi accenni, vediamo le caratteristiche impegnative della nostra adesione alla U.E. Dei nostri eminenti pensatori, fra i quali Altiero Spinelli, sottoposti quali oppositori al confino dal regime dittatoriale, riprendendo illuminate idee tardo ottocentesche, nel 1941⁹ avevano redatto il c.d. "*Manifesto di Ventotene*" un "documento programmatico" frutto di idealità innovative per la costituzione di una "entità comune" in Europa. Un testo

⁶ L'Organizzazione delle Nazioni unite. O.n.u. è composta da 196 Stati sovrani (Taiwan è uno Stato non membro).

⁷ Il "Fondo mondiale per l'alimentazione" nato per combattere il triste fenomeno della "fame nel Mondo

⁸ In particolare, gli artt.81, 97 e 117 della nostra Costituzione.

⁹ Nell'isola lontana del basso Mar Tirreno dov'era confinato con altri oppositori del regime dittatoriale fascista.

illuminato, per l'epoca ed in quel contesto storico drammatico, quasi visionario, nel quale veniva delineata, e invocata, la creazione di un ente "sovranazionale": vista come un'auspicata comunità formata dagli Stati europei democratici e consonanti sui diritti dell'uomo. Una libera associazione di Nazioni sovrane che, unendosi, ricercavano il "bene collettivo" in una migliore efficienza di risultati ottenibili nella "gestione comune" di settori essenziali degli Stati aderenti a cominciare dall'economia e dalle risorse di beni, quali l'acciaio. Per allargarsi, nei decenni successivamente trascorsi, poi a molti altri settori di attività, fino a costruire un organo "sovranazionale" in grado di confrontarsi con le potenze mondiali. Tale l'idea, portatrice di una forte ambizione, con una visione futura suggestiva di una svolta epocale storico politica.

Così, per gradi, si arriverà ad una costruzione giuridica comune a partire, nei primi anni 'Cinquanta', dalla Comunità europea per il carbone e l'acciaio, la C.e.c.a. alla C.E.E. poi C.E. fino all'attuale configurazione della Istituzione.

Il diritto dell'Unione Europea.

Il diritto della U.E. si divide fundamentalmente in "primario" e "derivato".

I) I Trattati costituiscono le fonti di disciplina normativa più elevate della Istituzione. Quelle che, nel sistema attuale dell'ordinamento sovranazionale, costituiscono il nucleo del "**diritto primario**" poiché contengono le basi normative fondanti delle Istituzioni, le regole "costituenti" l'assetto dell'Unione.

In altri termini prevedono le regole essenziali, le basi di legittimazione giuridica per adottare le azioni consentite agli organi direttivi operativi a livello comunitario "consentite" da cessioni di sovranità fatte dai Parlamenti (e prima dalle Costituzioni) degli Stati membri componenti dell'esecutivo sovranazionale.

II) Mentre, il c.d. "**diritto derivato**" è quello che comprende tutte le altre fonti consentite: i Regolamenti, le Direttive, le Decisioni ed infine le Raccomandazioni, un insieme di norme attuative fondato sui principi e sugli obiettivi fissati nei Trattati da considerarsi "fonti costituenti". Pur in mancanza di una vera e propria Costituzione dell'Europa unita.

L'UNIONE EUROPEA



L'Unione europea, abbreviata nella sigla U.E. o anche U.e. (già C.E.E.- C.E) costituisce giuridicamente una istituzione politico-economica, a carattere sovranazionale "pattizio", determinato <per libera associazione> dall'adesione progressiva, nel tempo, degli Stati componenti. Una istituzione che attualmente dopo l'uscita della Gran Bretagna, a seguito della c.d. "brexit", comprende 27 Stati aderenti al sistema dell'Europa unita.

Una entità, l'attuale, che parte storicamente dalla visione ideale di grandi pensatori del passato, trasfusa nel "Manifesto di Ventotene" di Spinelli ed altri redatto nel 1941 e nel tempo da precedenti quali la C.e.c.a. - la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Infatti, questa nasce in particolare per gestire dei profili economici meglio affrontati come **<Comunità economica europea>** in sigla, C.E.E..con la sottoscrizione dei sei Paesi fondatori, fra i quali l'Italia, come protagonista "ospitante", del **<Trattato di Roma>** da essi firmato in data 25 marzo 1957.

Successivamente, un percorso ed un approdo progressivo, complesso e problematico, non certo ancora concluso all'esito di un lungo e sempre difficile processo di integrazione fra entità differenziate, occidentali e più orientali, con l'adesione successiva di nuovi Stati membri e la firma di numerosi "*Trattati modificativi*" di quegli originari.

Tra i quali, fondamentale, quello di Maastricht adottato nel 1992 che ha consentito la "libera circolazione infracomunitaria" dei cittadini all'interno di tutti i Paesi dell'Unione. Questa ha assunto la denominazione e la struttura giuridico istituzionale vigente con l'approvazione delle norme del <Trattato di Lisbona> del 2007.

Attualmente i dati fondamentali economici, geografici e popolativi dell'Unione sono indicati nelle seguenti cifre:

- a) popolazione: 478 milioni nel 2019;
- b) area territoriale di competenza: 4.325 milioni di km²;
- c) P.i.l. complessivo: 15,59 bilioni di U.s.d. sempre con riferimento all'anno finanziario 2019.

La sede centrale dell'Istituzione, con la Commissione (il Governo comune), si trova a Bruxelles, in Belgio, uno dei sei Paesi fondatori; mentre, il Parlamento Europeo ed altri uffici e servizi dell'Unione sono situati a Strasburgo, in Francia, città di un altro Stato cofondatore, nel 1957 a Roma, dell'originaria <Comunità economica europea>.

Le caratteristiche dell'odierna Unione Europea.

Costituisce la denominazione attuale dell'Organizzazione internazionale regionale di integrazione economica e politica, sorta da quel processo in origine avviato, nei primi anni 'Cinquanta' del secolo scorso, con l'istituzione della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA), poi della Comunità Economica Europea (CEE) seguita dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa).

In seguito, superando la forma limitativa di Comunità, con tale nuova denominazione venne ad essere istituzionalmente introdotta nelle nuove vesti di ordinamento giuridico comunitario dalle norme del "Trattato di Maastricht" firmato nel 1992. In particolare, l'Unione Europea si configurò inizialmente quale organismo più economico che politico, a carattere sovranazionale e intergovernativo, e tuttavia privo, a differenza delle tre Comunità settoriali previgenti, di una personalità giuridica propria e distinta da quella degli Stati membri .

L' Unione Europea ha personalità giuridica di diritto internazionale.

Il Trattato di Lisbona, sottoscritto dagli Stati aderenti il 13 dicembre 2007 per entrare in vigore dal 1° novembre 2009, ha profondamente modificato le due fonti normative precedenti: sia, a) il "Trattato sull'istituzione della U.E." che quello antecedente istitutivo della b) "Comunità Europea" (C.E.). Ovvero, nella pratica, come in diritto, sostituendo nel "modello istituzionale" di base l'Unione Europea alla precedente Comunità Europea. Una rinnovata organizzazione internazionale, ente successore della C.E.(CEE) dotato di una propria e distinta personalità giuridica espressa negli articoli 1 e 47 del Trattato e per diretta conseguenza, il Trattato istitutivo della Comunità Europea ha assunto la nuova denominazione di: **"Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea"**.

I valori fondamentali "costituenti" della U.E.

L'Unione si fonda sui "valori comuni essenziali all'umanità evoluta": partendo dal rispetto della persona, intesa biologicamente (venuta ad esistenza con la nascita), la dignità umana, le libertà esercitabili nella democrazia rappresentativa, dell'uguaglianza dei popoli, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, tutti aspetti considerati diritti "naturali" della persona, così letteralmente, ex art.2 del Trattato costituente.

L'U.E. come istituzione sovranazionale si pone finalità generali e in particolare quelle di attuare le seguenti missioni fondamentali:

- a) la creazione di uno "spazio comune" di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini ed i popoli degli Stati membri senza più avere gli ostacoli costituiti dalle frontiere interne;
- b) l'instaurazione di un <mercato interno libero> unitamente allo sviluppo economico sostenibile dei Paesi componenti dell'Europa.

In sintesi, un progresso sociale che sia basato sulla crescita economica equilibrata di una economia di mercato competitiva, ma tesa verso gli obiettivi di un elevato livello di conservazione, tutela e miglioramento delle condizioni dell'ambiente naturale;

- c) la lotta all'esclusione sociale ed a tutte le discriminazioni di genere;
- d) la coesione economico-sociale e territoriale da realizzare in concreto attraverso la solidarietà tra gli Stati membri;
- e) l'unione economica e monetaria che ha portato all'adozione di istituzioni condivise e di una moneta unica comune, l'euro; e,
- f) nello svolgimento delle relazioni esterne la promozione dei valori comuni e insieme degli interessi fondamentali compatibili della U.E. contribuendo al mantenimento della pace, alla sicurezza e lo sviluppo eco-sostenibile, all'eliminazione della povertà, alla tutela dei diritti umani, al rispetto del diritto internazionale e dei principi universali della Carta delle Nazioni Unite (art.3). Proprio in considerazione del ruolo essenziale, storico, svolto dall'Europa "unita" nel garantire la pace al proprio interno e nella zona d'influenza. Tanto che nel 2012, come Istituzione, le è stato conferito il <premio Nobel per la pace> un importante riconoscimento arrivato in un periodo di grave crisi, nel quale, come diretta conseguenza, crescevano molto i sentimenti "interni" antieuropeisti.

Attualmente, gli Stati membri della U.E. sono i seguenti 27:

- Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria).

Nella piena e drammatica delle attuali situazioni, occorre ricordare che il Regno Unito, già Stato "membro fondatore" dell'organizzazione comunitaria, vi è fuoriuscito, con la procedura di c.d.brexit attivata, per la prima volta, nel gennaio del 2020. Mentre, al momento, siamo a fine febbraio 2022, oltre all'Albania, cinque altri Stati: ex Repubblica

Iugoslava di Macedonia¹⁰, Islanda, Montenegro, Serbia e Turchia, si sono candidati all'ammissione. Vi è poi il caso drammatico, con guerra d'invasione in corso, dell'Ucraina che ha chiesto l'immediato ingresso nella U.E. come pure ha fatto la Georgia, altro Stato che si sente minacciato dalla Russia.

Assetto istituzionale e valore preminente delle norme del diritto della U.E.

Già gli elementi di sovra-nazionalità presenti nel processo di integrazione attuato finora, consentono di affermare che la U.E. sia organicamente dotata di un sistema di fonti normative:

- quelle contenute nei Trattati costituenti, Regolamenti, Decisioni e Raccomandazioni).

Alcune di queste fonti sono direttamente applicabili nell'ordinamento di diritto interno dei Paesi aderenti, in quanto normative prevalenti su quelle nazionali ("primazia") insieme agli atti di c.d. "diritto derivato" direttamente efficaci e applicabili nel territorio degli Stati membri: **a costituire il "diritto dell'Unione Europea".**

La U.E. è dotata di un complesso apparato istituzionale chiamato ad operare, attraverso gli organi espressione dei tre poteri fondamentali, anche qui, delineati e previsti dai "**Trattati costituenti**" operativi in funzione del perseguimento primario degli "interessi comuni" da realizzare attraverso le politiche dell'Unione degli Stati europei. Fra questi è compreso un < sistema giurisdizionale comune > operativo tramite la funzione di apparati giudiziari complessi posti in grado di garantire l'applicazione delle normative unitarie attraverso l'interpretazione uniforme del < diritto dell'Unione >.

¹⁰ Il Paese è ora diviso con la nascita dello Stato della Macedonia del nord.

Le istituzioni principali dell'Unione Europea.

Il quadro istituzionale si compone di cinque principali istituzioni:

- a) il Consiglio europeo, da non confondere con il quasi omonimo Consiglio d'Europa¹¹;
- b) il Consiglio dell'Unione Europea;
- c) la Commissione europea;
- d) il Tribunale di prima istanza e la Corte di giustizia dell'Unione Europea;
- e) il Parlamento europeo: detto "Europarlamento".

Nel perseguire i propri obiettivi, la U.E. esercita le attività e funzioni che le sono attribuite dai Trattati, alcune di esse aventi <natura esclusiva> e altre svolte in <sede concorrente> rispetto alla competenza esecutiva dell'applicazione che resta propria degli Stati membri. Comunque, nell'esercizio delle proprie attribuzioni l'Unione Europea deve applicare i **"principi di sussidiarietà e di proporzionalità"**¹². L'Unione Europea si caratterizza, inoltre, per rappresentare una "unione economica e monetaria" che è dotata di istituzioni proprie per l'esercizio della competenza esclusiva in materia monetaria, costituite dalla Banca Centrale Europea e dal Sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

Ora torniamo indietro, verso le origini dell'istituzione comunitaria.

Altri cenni storici.

La "nascita" dell'Europa comunitaria ha una data storicamente certa. Infatti, il 9 maggio 1950, l'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman¹³ presentò il "Piano" da lui elaborato insieme all'altro europeista insigne Jean Monnet, per la creazione di quella entità che già l'anno successivo divenne la C.e.c.a.-Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Ovvero, un organismo comunitario che era rivolto alle materie più importanti, all'epoca, per la ripresa dell'economia e lo sviluppo industriale post bellico illustrato con una 'Dichiarazione' che, nella sostanza propositiva, rappresentava il <Programma di base> della futura ed auspicata, da quelle menti illuminate, integrazione politica europea. Infatti, Schuman proclamava che **l'Europa: "non potrà farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto**

¹¹ Il Consiglio d'Europa costituisce l'organo politico rappresentativo dei 47 Stati aderenti alla **"Convenzione Europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali"** dalla quale origina la C.E.D.U. la **"Corte Europea per i diritti dell'uomo"** organo giurisdizionale di diritto internazionale con sede a Strasburgo in Francia.

¹² Il Principio di sussidiarietà si collega strettamente al Diritto dell'Unione Europea.

¹³ Altro grande europeista.

una solidarietà di fatto.

In questo modo, nell'ambito della disputa tra i 'federalisti' assertori di un'organizzazione politica dell'Europa con poteri sovrani ed i fautori di una più pragmatica 'cooperazione intergovernativa, egli sosteneva una "terza via" che consentisse di mediare le opposte tesi sulla base di un'integrazione progressiva, allora limitata di preferenza ad interessi e ambiti propri del settore economico. Ebbene, furono proprio l'obiettivo programmato, il metodo progressivo e i correlati contenuti gli elementi che avrebbero caratterizzato, per il seguito, il processo europeo verso un'integrazione sempre più coordinata ed incisiva. Mentre, i grandi progetti politici, al contrario delle affermazioni di principio, a causa delle diffidenze nazionali, non approdarono mai a risultati concreti. Sintomatico, al riguardo, fu il progetto del "*Piano per la costituzione della Comunità europea di difesa*" (CED), che dopo un dibattito durato per oltre quattro anni, venne respinto, nel 1954, dall'Assemblea francese, preoccupata all'idea della ricostituzione di un forte esercito nazionale tedesco. Ben al contrario, il successo della CECA venne dovuto alla sua filosofia dell'integrazione economica che favoriva l'esplorazione di altre forme simili di cooperazione. Utile sia a livello settoriale che a carattere 'orizzontale' in quanto estesa, contemporaneamente, a più settori di intervento. Nel giugno del 1955 i ministri degli Esteri della CECA dettero mandato ad un <Comitato intergovernativo> presieduto dallo statista belga Spaak, di studiare la possibilità di creare un'Unione economica generale ed un'altra Unione nel campo della produzione di energia nucleare. A seguito degli "Accordi preliminari" nasceva così, il 25 marzo 1957, a Roma, in Campidoglio, con il Trattato firmato dai rappresentanti di sei Stati (Italia, Francia, Repubblica Federale di Germania¹⁴, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), la CEE e la CEEA, ovvero l'EURATOM.

Successivamente, i tentativi ulteriori di far procedere l'Europa sulla via dell'integrazione ruotarono attorno alla CEE che certamente delle tre Comunità era la più importante, sia per l'ampiezza dei suoi programmi economici che per la sua stessa valenza politica. In questa ottica progressiva, gli anni 'Sessanta' videro, in primo luogo, il puntuale rispetto del "Programma della CEE" concernente la realizzazione della "Unione doganale". Un progresso seguito dall'azzeramento dei dazi doganali e dei contingenti intracomunitari divenne fatto acquisito a partire dal 1° luglio 1968, con un anno e mezzo di anticipo sulla che era data prefissata (Unione doganale diritto dell'Unione europea). Alla fine di quel

¹⁴ All'epoca, ovviamente, la Germania non era riunificata perché ciò avverrà nel dicembre 1991.

decennio era stata già creata la maggior parte delle organizzazioni di mercato, vale a dire degli strumenti fondamentali della politica agricola comunitaria.

La genesi dell'integrazione istituzionale in Europa.

Dal punto di vista istituzionale, nel periodo di tempo considerato, il dato più significativo ha riguardato la c.d. **'fusione degli esecutivi'** sancita, nel 1965, da un Trattato entrato in vigore il 1° luglio 1967, il quale istituiva un Consiglio ed una Commissione unica per le tre Comunità, accanto all'Assemblea parlamentare rappresentativa "per designazione" nazionale dei componenti ed alla Corte di giustizia che, fin dall'inizio, erano stati organi comunitari. Nello stesso periodo, però, l'Europa pre-unitaria doveva registrare una prima grave crisi: la Francia, infatti, il 1° luglio del 1965 ritirò i suoi rappresentanti dai lavori del Consiglio, mettendo in atto la c.d. *"politica della 'sedia vuota'*. In questo modo, il Presidente francese¹⁵ che allora perseguiva un proprio progetto europeo differenziato dalla CEE in cui confluissero, allo stesso tempo, elementi confederalisti e funzionalisti, intendeva superare la disputa che l'opponeva a quanti (e tra questi, in primo luogo, vi era l'allora Presidente della Commissione¹⁶ erano in favore del conferimento di maggiori poteri al Parlamento, un organo che solo nel giugno 1979 sarà eletto democraticamente. Inoltre, auspicavano una Commissione che assumesse il profilo di un vero "Governo comune" e di conseguenza contro quanti speravano in un indebolimento di funzioni del Consiglio politico esecutivo. Nel particolare, la controversia si incentrava sul passaggio, nelle delibere del Consiglio, dal sistema di votazione all'unanimità alle altre regole più limitate di voto (di preferenza, espresso a maggioranza). In effetti il mantenimento del < criterio dell'unanimità > con una specie di "diritto di veto"¹⁷ avrebbe garantito ai singoli Stati dal rischio di veder progredire la Comunità verso traguardi che non fossero stati da tutti concordati. Il 'Compromesso di Lussemburgo' siglato nel 1966 ritenne 'augurabile' che, prima di adottare una proposta di particolare importanza, la Commissione "prendesse appropriati contatti con i governi degli Stati membri, facendolo attraverso i loro Ambasciatori - Rappresentanti permanenti". Così, all'epoca la Commissione venne ridimensionata nelle funzioni e nelle prospettive, mentre il Consiglio riuscì a conservare un ruolo centrale nell'assetto istituzionale della previgente Comunità.

¹⁵ All'epoca era l'ex generale Charles De Gaulle.

¹⁶ Si trattava del tedesco Hallstein.

¹⁷ Esprimibile dalle cinque Nazioni componenti permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU: Francia, Cina, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti: le potenze vincitrici della II Guerra mondiale.

L'ingresso di nuovi Stati e gli sviluppi progressivi del processo d'integrazione.

A partire dai primi anni 'Settanta' gli avvenimenti più significativi furono, in sequenza: 1) - l'ampliamento della Comunità che passò, con adesioni successive, da 6 a 12 Stati (Gran Bretagna, Danimarca e Repubblica d'Irlanda dal 1° gennaio 1973; Grecia dal 1° gennaio 1981; Spagna e Portogallo dal 1° gennaio del 1986); 2) l'approvazione del sistema delle 'risorse proprie' realizzando il "regime di autofinanziamento della CEE" i cui cespiti erano dati dai dazi derivanti dalla tariffa doganale esterna comune; 3) dai prelievi agricoli, con i cespiti gravanti sulle importazioni di derrate alimentari provenienti da Paesi extracomunitari e, 4) dal gettito dell'I.v.a. nella misura d'imposta comunitaria dell'1,4%. Successivamente, nel giugno del 1979, si svolgevano, in contemporanea, negli Stati all'epoca componenti della C.E.E. le prime elezioni politiche rappresentative, democratiche, a suffragio universale diretto, con le votazioni per la costituzione del Parlamento europeo. Tuttavia, nel concreto, sarà solo nel corso della seconda metà degli anni "Ottanta" che la lenta genesi della costruzione comunitaria europea potrà registrare le sue più significative accelerazioni. Infatti, il metodo seguito fu quello, pragmatico, di riuscire ad ampliare, attraverso le successive modifiche dei Trattati, progressivamente, la sfera degli interessi e delle competenze della Comunità. In tale prospettiva, furono approvati l'**Atto unico europeo (AUE)**, sottoscritto dagli Stati il 17-18 febbraio del 1986, rispettivamente, in Lussemburgo ed all'Aia e, successivamente, il **Trattato sull'Unione Europea (TUE)**, firmato a Maastricht (Paesi Bassi) il 7 febbraio 1992.

In conseguenza del "**Trattato di Maastricht**" che ha abrogato la clausola limitativa prevista nel precedente Trattato della CEE, l'ammissione alla Comunità, in origine riservata ai soli Stati europei, è stata in teoria aperta a qualunque Paese che la volesse (e voglia) richiedere (v. le attuali richieste di adesione urgente di Ucraina e Georgia). Con questi due atti vennero inclusi fra gli "interessi fondamentali" del "**Progetto politico comune europeo**" dei nuovi settori. Quali:

- a) la politica estera** (Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea); e,
- b) quella di difesa** (Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea), oltre che
- c) una stretta cooperazione nazionale nel campo della giustizia e degli affari interni** (Cooperazione giudiziaria nel diritto dell'Unione Europea).

In quel rinnovato quadro, una delle più rilevanti realizzazioni dell'integrazione europea precedentemente raggiunta era quella denominata: **Unione economica e monetaria**. Gli accordi relativi entrarono poi nella loro fase conclusiva dopo il 1° gennaio del 1999, con l'introduzione della "moneta unica", l'€uro, adottato dapprima in sette, poi in 12 degli

Stati membri, fra i quali, l'Italia ed attualmente adottato da 19 Paesi dell'omologa Area. Da noi, con il "cambio dalla lira" l'€uro divenne l'unica moneta effettivamente circolante dal 1° gennaio 2002; così creandosi una fondamentale tricotomia:

- I) l'Unione economica e monetaria;**
- II) Il diritto dell'Unione Europea;**
- III) l'euro, come moneta "comune"¹⁸.**

La C.E. si allarga ai Paesi dell'Europa centro-orientale (ex "blocco sovietico").

Dopo il 1990 era inevitabile che gli effetti degli storici sviluppi prodottisi in Europa dopo la "caduta del muro di Berlino" e dei blocchi contrapposti: "occidentale" ed "orientale" con le rispettive "aree d'influenza politico territoriali" si ripercuotessero direttamente sulla complessa vicenda dell'integrazione europea. Infatti, a partire dai primi anni 'Novanta, buona parte dei Paesi ex socialisti dell'Europa centrale e orientale già parte del "blocco sovietico" una volta divenuti, alla fine del 1991, degli Stati sovrani si avvicinarono concretamente all'Unione Europea ed alcuni presentarono la domanda di ammissione all'Istituzione comunitaria. In tal modo, prese avvio un ulteriore processo di allargamento della U.E. senza precedenti, sia per quantità delle richieste di adesione politico territoriali che per lo sforzo occorrente alle Istituzioni comunitarie per verificare la compatibilità delle condizioni economiche e politiche dei Paesi aspiranti.

Tuttavia, l'allargamento dell'istituzione comunitaria (allora, ancora racchiusa nella sigla C.E.E. Comunità economica europea) verso i Paesi dell'Europa centro-orientale, costituì un fatto che sollevò in alcuni osservatori problematiche di rilevante complessità rispetto al passato e, soprattutto, rispetto alla Russia e alla sua pretesa, quanto vasta, zona territoriale d'influenza geo-politica.

In effetti, in primo luogo, occorre che i Paesi aspiranti ex socialisti si ponessero sia in condizioni economiche che giuridiche tali da poter rispettare completamente i fondamenti del "diritto comunitario". Quindi, l'adeguamento complessivo dei nuovi Stati ad un quadro istituzionale interno diverso, democratico, elettivo, libero e rappresentativo in quanto fondato sul "metodo del diritto":

- a) con un Parlamento che crea le norme (leggi);
- b) un Governo che, quale organo esecutivo, le applica ai cittadini; e, in caso di necessità,
- c) un sistema giurisdizionale ove degli organi appositi, i giudici comunitari (come quelli

¹⁸ Attualmente in corso legale in 19 dei Paesi europei.

“nazionali”) curano il rispetto delle regole da applicare nell’ambito di un “ordinamento giuridico” con applicazione di fonti “sovrnazionali” prevalenti sulle normative “interne”¹⁹. Per poter raggiungere tale obiettivo, la Comunità, allora già ridenominata in Unione, si dotò di un sistema di assistenza per un graduale avvicinamento dei Paesi candidati, attraverso una serie di complessi accordi: gli “**Accordi europei**” che erano affiancati da una serie di specifici “*Programmi comunitari di assistenza economica*”. In specie, si trattava degli interventi, attraverso i quali la U.E. si proponeva di fornire ai “Paesi candidati” assistenza tecnica unitamente a un concreto sostegno finanziario, per aiutarli nel processo progressivo di avvicinamento e recepimento all’Istituzione comunitaria comportante una necessaria transizione verso un’economia di mercato secondo le regole proprie della “libera concorrenza”. Inoltre, in quegli Accordi, erano state previste clausole relative al rispetto dei principi di democrazia e dello <stato di diritto> nonché di riconoscimento dei <diritti naturali dell’uomo e delle sue libertà fondamentali> oltre ad instaurare meccanismi attivi in materia di dialogo politico-istituzionale tra il Paese richiedente interessato e l’Unione.

In tali termini adesivi, il rispetto di tutti i principi sopra-indicati divenne una onerosa condizione determinante per l’ammissione di quelle nuove entità statali all’Unione dato che i diritti umani sono imposti quale base fondamentale del diritto dell’Unione Europea. In successione temporale, entrarono a far parte dell’Unione Europea con tre successive fasi di allargamento:

Austria, Finlandia e Svezia, nel 1995; Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, nel 2004 e Bulgaria e Romania nel 2007.

Tuttavia, vista sotto un diverso profilo, la stessa prospettiva dell’obiettivo di allargamento dell’Ente sollevò una serie di problemi di ordine istituzionale all’interno dell’Unione. In particolare, dando l’avvio al processo complesso di riforma delle istituzioni e del loro funzionamento, un’esigenza tale da rappresentare l’obiettivo principale del “**Trattato di Amsterdam**” firmato nel 1997, entrato in vigore il 1° maggio del 1999, e del successivo “Trattato di Nizza” sottoscritto il 26 febbraio 2001.

Tuttavia, prima di quest’ultimo, un evento di certo fondamentale per l’Europa unita venne rappresentato dalla “**Conferenza di Nizza**” svoltasi nel dicembre 2000 che con i suoi esiti positivi aprì la strada ad un’ulteriore fase del processo di riforma della U.E. In effetti,

¹⁹ Norme dei Trattati e decisioni sono infatti “direttamente” applicabili nei sistemi giudiziari nazionali degli stati membri.

all'esito di quella sede, venne allegato al testo del **"Trattato di Nizza"** una impegnativa **"Dichiarazione sul futuro dell'Unione"** attraverso la quale gli Stati membri delineavano le tematiche che avrebbero dovuto costituire oggetto di un ulteriore riposizionamento delle Istituzioni comuni e insieme a quelle di una prossima, migliorata, sistemazione degli organismi direttivi previsti nei Trattati. Infatti, con la riforma di essi si trattava di passare alla fase più moderna della trasformazione unionista che tuttora è in pieno svolgimento.

Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona.

In effetti, subito dopo, nel 2001, il Consiglio europeo radunato a Laeken pose all'ordine del giorno dei propri lavori il problema della stesura di un articolato molto impegnativo il **<Trattato per la costituzione dell'Europa unita>** volto a delineare un nuovo assetto istituzionale della U.E. per giungere al modello attualmente vigente.

IL NUOVO "PATTO DI ROMA" (2004).

Così, il progetto di **"Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"** venne firmato, nuovamente a Roma, il 29 ottobre 2004.

Tuttavia, il primo processo di ratifica ebbe un esito negativo rispetto all'auspicata forma, forse troppo anticipatrice dei tempi realistici della politica comune, configurativa di una effettiva "Costituzione europea". In conseguenza, la previsione progettuale di una vera e propria Carta costituzionale venne abbandonata in favore di un "Progetto di Trattato" modificato, con obiettivo più limitato, in quanto diretto non più a sostituire, ma solo a riformare i Trattati nel testo che era in vigore.

Il fondamentale "Trattato di Lisbona" e l'assetto attuale dell'Unione.

Comunque, il 13 dicembre del 2007, veniva adottato a Lisbona il **<Trattato di riforma>** che ha incisivamente modificato il testo previgente del Trattato sull'Unione Europea, insieme all'ancora precedente Trattato istitutivo della C.E. per giungere a quello che è attualmente denominato il **"Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea"**.

I punti essenziali del Trattato di Lisbona della (nuova) Unione Europea sono i seguenti:

- a) l'istituzione di un Presidente del Consiglio dell'Unione, incaricato delle funzioni con un mandato di due anni e mezzo;
- b) l'incremento dei compiti dell'Alto rappresentante per gli esteri;
- c) la riduzione del numero dei componenti della Commissione (il Governo della U.E.), in misura corrispondente a 2/3 degli Stati membri (18 invece di 27), con rotazione di nomina per i Commissari europei;

- d) il potenziamento ulteriore dei compiti svolti dall'euro Parlamento i cui deputati sono eletti con voto democratico e rappresentativo;
- e) la limitazione del "diritto di veto" esprimibile dagli Stati membri rispetto alle decisioni comuni di politica estera, sicurezza sociale e regole fiscali;
- f) l'estensione del voto a maggioranza qualificata a 45 settori di <attività comune> fra le quali: la cooperazione giudiziaria e di polizia, la cultura e la politica economica;
- g) l'introduzione di una politica comune su energia e connessa lotta al cambiamento climatico (Energia e diritto dell'Unione Europea).

I) LE **ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA.**



1) Le istituzioni e gli organi attuali dell'Unione europea.

L'Unione europea (U.E.) è una istituzione formata da 27 Stati componenti (dopo la "brexit") non costituisce una federazione come gli Stati Uniti e neppure un semplice organismo associativo, in passato si chiamava Comunità²⁰, per una cooperazione tra i governi, sul modello delle Nazioni Unite, l'O.n.u.

L'Unione, in effetti, costituisce un organismo unico nel suo genere che può divenire, secondo gli auspici espressi dalle più elevate idealità comunitarie, gli "Stati Uniti d'Europa" un ente sovranazionale delineato da illustri pensatori.

I Paesi che costituiscono l'attuale Unione europea, gli "Stati membri" uniscono, e limitano, sotto diversi aspetti le loro rispettive sovranità per guadagnare una forza e un'influenza mondiale che nessuno di essi potrebbe mai acquisire da solo. In diritto, oltre che nella pratica, mettere insieme le sovranità significa costruire un ordinamento giuridico comune, un "diritto europeo" che in alcune materie, vedi gli articoli 10 ed 11 della nostra Costituzione, diviene "norma sovranazionale prevalente" con primazia nell'applicazione su quelle interne nella gerarchia delle fonti di legge. Sotto il profilo esecutivo del "governo comune" gli Stati membri delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle Istituzioni unitarie da loro stessi approvate e create, in specie, quelle

²⁰ La C.E.E. Comunità economica europea ridenominata poi C.E. Comunità europea.

previste dal “Trattato di Nizza”. In pratica, si deve agire in modo che le decisioni sulle questioni specifiche di interesse comune possano essere prese “con metodo democratico” secondo i criteri predeterminati da meccanismi ponderali di rappresentatività che, per ciascun Paese, sono assunti a livello decisionale.

In sintesi, secondo la procedura seguente.

2) Il processo decisionale dell’U.E. in generale e la “procedura di codecisione” in particolare.

Le decisioni unitarie implicano la partecipazione di tre istituzioni principali:

a) il Parlamento europeo (PE),

che rappresenta i cittadini ed è eletto direttamente dai votanti maggiorenni dei Paesi componenti con metodo democratico-rappresentativo elezioni popolari specifiche che hanno cadenza quinquennale²¹;

b) Il Consiglio dell’Unione europea

è l’organo collegiale di rappresentanza politica dei singoli Stati membri;

c) la Commissione europea

che costituisce l’organo esecutivo di governo ed ha il compito di difendere gli interessi generali dell’Unione.

Così, dalla combinazione delle attività istituzionali di questo “triangolo istituzionale” hanno origine le politiche e le leggi che saranno applicate in tutta l’Unione Europea. Normalmente è la Commissione l’organo che propone nuove leggi, mentre spetta all’euro Parlamento ed al Consiglio Europeo il compito di adottarle come norme del “diritto europeo”.

Molto importante è il ruolo svolto da altre due istituzioni comunitarie:

d) la Corte di giustizia che vigila sullo Stato di diritto comunitario”; e,

e) la Corte dei conti che ha una funzione di controllo sul corretto finanziamento e la legittimità delle “spese comuni” necessarie per le attività dell’Unione.

I poteri e le responsabilità di queste istituzioni sono sanciti dai **Trattati fondamentali sull’Unione Europea** con le normative che costituiscono la base di tutte le attività dell’organismo unito ed i Trattati stabiliscono le regole e le procedure che le istituzioni dell’U.E. sono tenute a seguire nei procedimenti di attribuzione comune. I Trattati, quali “atti fondamentali” sono approvati a seconda delle indicazioni costituzionali

²¹ Le Elezioni per il rinnovo della rappresentanza italiana al Parlamento Europeo si svolgono, con metodo proporzionale, ogni cinque anni, per i 78 posti spettanti all’Italia.

vigenti negli Stati membri dai Presidenti e/o dai primi Ministri dei Paesi componenti e ratificati dai loro Parlamenti nazionali.

Oltre a tali istituzioni, la U.E. possiede una serie di altri organismi che svolgono funzioni ciascuna delle funzioni specializzate, sono:

f) Il Comitato economico e sociale europeo - C.e.s.e. - che rappresenta la società civile, i datori di lavoro e i lavoratori;

g) Il Comitato delle Regioni rappresenta, secondo la Costituzione comune e quelle degli Stati membri, gli enti regionali e quelli locali;

h) La B.e.i. Banca europea per gli investimenti finanzia i progetti d'investimento dell'U.E. e sostiene le piccole e medie imprese attraverso il "Fondo europeo per gli investimenti";

i) La Banca centrale europea, B.C.E. è l'organo responsabile dell'attuazione della politica monetaria europea;

l) Il "Mediatore europeo": prende in esame per la loro risoluzione i reclami inerenti a pretesi casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi dell'U.E.

m) Il Garante europeo per la protezione dei dati è l'Autorità che nell'Unione svolge le funzioni di salvaguardia della riservatezza dei dati personali dei cittadini applicando le norme del GDPR il Regolamento europeo in materia con la collaborazione delle Autorità nazionali garanti della privacy;

n) L'Ufficio per le pubblicazioni ufficiali degli atti delle Comunità europee, pubblica informazioni, atti, provvedimenti e leggi emesse o adottate dalla U.E.

o) L'ufficio di selezione del personale delle comunità europee, è incaricato di assumere il personale destinato alle Istituzioni e ad altri organismi dell'U.E.

p) La Scuola europea di amministrazione, ha il compito di offrire al personale dell'Unione in servizio una evolutiva formazione professionale svolta in settori specifici.

Inoltre, negli anni e secondo le sopravvenute esigenze, sono state istituite diverse "**Agenzie specializzate**" con la funzione di svolgere determinati compiti a carattere tecnico, scientifico o direzionale.

Veniamo all'esercizio delle funzioni fondamentali.

3) Il processo decisionale dell'Unione Europea.

Il processo decisionale occorrente a livello direttivo dell'Unione Europea coinvolge diverse istituzioni ed in particolare le tre principali, di cui sopra:

- La Commissione europea,
- Il Parlamento europeo (P.e.),
- Il Consiglio politico dell'Unione europea.

In generale, è la Commissione europea che nel sistema delle attuali istituzioni comunitarie propone l'adozione di nuove leggi e Regolamenti, ma sono il Consiglio in sede politico rappresentativa e il Parlamento che, quali organi deliberativi, devono approvare le proposte normative formulate dall'Esecutivo. Comunque, nel sistema, anche altre istituzioni e organismi hanno attribuito un importante ruolo da svolgere. In effetti, le norme e le procedure politico istituzionali sulla base delle quali vengono prese le decisioni dell'Unione sono stabilite dalle fonti di seguito indicate.

I Trattati costitutivi.

Ogni proposta per l'emanazione di una nuova legge europea si basa sulla derivazione ricondotta ad un articolo specifico del Trattato che costituisce la "base giuridica" della proposta stessa ed il riferimento alla fonte superiore determina il tipo di procedura legislativa che in quel caso occorre seguire.

In particolare, le tre principali procedure utilizzabili sono, in base allo strumento normativo di derivazione, le seguenti:

a) "consultazione"; b) "parere conforme"; e, c) "codecisione".

1. Codecisione.

Costituisce la procedura che viene utilizzata in prevalenza nel quadro giuridico dell'attuale procedimento legislativo europeo. Dato che in base alle modalità della procedura di <codecisione> in effetti il Parlamento non emette soltanto il proprio parere sull'atto normativo da emanare ma lo condivide nella sua sostanza. Negli stessi termini, viene equamente diviso l'esercizio del potere legislativo anche con il Consiglio Europeo. Infatti, se il Consiglio e il Parlamento non raggiungono un accordo almeno su parte del testo legislativo in proposta l'articolato viene sottoposto ad un "*Comitato di conciliazione*" un organismo costituito in eguale numero di componenti da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento. Una volta raggiunto l'accordo, il

Comitato inoltra nuovamente il testo al Parlamento ed al Consiglio per procedere alla sua adozione finale in forma di legge²².

2. Il parere conforme.

In questo caso, la procedura per il rilascio del “parere conforme” implica la necessità che il “Consiglio politico Europeo” debba ottenere il consenso preventivo dell’euro Parlamento perché possano essere prese alcune decisioni o adottati atti che rivestono una particolare importanza. Nella specie, la procedura è analoga a quella utilizzata nel caso della “consultazione” con l’unica differenza “strutturale” che il Parlamento non può emendare la proposta: deve accettarla o respingerla in toto. Nel caso di accettazione (“parere conforme”) si esige la verifica con la maggioranza assoluta dei voti espressi.

3. Consultazione.

Nell’ambito della procedura di consultazione in esame, il Consiglio deve “consultare” sia il Parlamento che il Comitato economico e sociale europeo (C.e.s.e.) ed il Comitato delle Regioni (C.d.R.). Il Parlamento può approvare la proposta fatta dalla Commissione, respingerla o chiedere di apportare degli emendamenti al testo esaminato. Quando il Parlamento chiede di modificarla, la Commissione deve esaminare le modifiche che le vengono proposte in allegato. Se accetta del tutto, od in parte, gli emendamenti proposti deve trasmettere al Consiglio il testo della proposta modificata. Il Consiglio riesamina la proposta emendata e l’adotta, oppure la modifica ulteriormente.

In base a questa procedura, come nel caso di tutte le altre, se il Consiglio ritiene di modificare le proposte della Commissione, deve farlo all’unanimità.

I) Il Parlamento europeo.

Il primo degli organi rappresentativi è il Parlamento europeo (P.e.) che viene eletto, nei collegi elettorali nazionali e per il numero dei seggi spettante a ciascun Paese, con metodo democratico, e voto con sistema proporzionale dai cittadini dell’Unione europea per rappresentarne gli interessi nell’Organo legislativo. Le origini, con il progenitore del Parlamento rappresentativo attuale risalgono alla fine degli anni

²² Lo schema del <sito web> ufficiale della U.E. sulla co-decisione chiarisce la procedura in maniera più dettagliata.

'Cinquanta ed ai primi Trattati istitutivi per i quali, a partire dal giugno del 1979, i suoi componenti vengono eletti direttamente dalla popolazione degli Stati per esservi rappresentati. Da quell'anno, le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si svolgono ogni cinque anni e può votare ogni cittadino residente in uno Stato della U.E. che, maggiorenne²³ sia iscritto nelle liste elettorali e possa godere del diritto di voto. Il Parlamento rappresenta ed esprime la volontà democratica dei Cittadini dell'unione (quasi 480 milioni di persone) e ne interpreta gli interessi interagendo con le altre istituzioni della U.E. Il Parlamento è composto da 736 membri (di cui oltre un terzo sono donne) provenienti dai 27 Paesi europei. Deve dirsi che i membri dell'euro Parlamento non sono riuniti in base a degli schieramenti nazionali, bensì secondo l'appartenenza dichiarata dall'eletto ai gruppi politici pan-europei che rappresentano, fra tutti, i diversi schieramenti politici e le varie idealità dichiarate sull'integrazione europea, i suoi principi e fasi di realizzazione da quello più fortemente federalista fino a quello apertamente euroscettico²⁴. Il Parlamento europeo dispone per le sue attività di tre sedi: Bruxelles (Belgio), Lussemburgo e Strasburgo (Francia). Il Lussemburgo è sede degli uffici amministrativi, ovvero delle strutture del "Segretariato generale". Le riunioni generali del Parlamento, le "sessioni plenarie", si svolgono a Strasburgo, e talvolta a Bruxelles, sede ove si tengono usualmente le riunioni di Comitato. Il Parlamento esercita tre funzioni principali:

- 1.** Condivide con il Consiglio europeo il potere legislativo in molti settori d'intervento. Inoltre, l'elezione diretta da parte dei cittadini contribuisce a garantire la legittimità democratica "di origine" delle fonti costituenti il Diritto europeo.
- 2.** Esercita il controllo democratico sulle altre istituzioni della U.E. e in particolare sulla Commissione, l'organo esecutivo incaricato del "governo comunitario". Come vedremo, ha il potere di approvare o respingere la nomina dei Commissari e può esercitare il "diritto di censura" sulla Commissione nel suo insieme.
- 3.** Condivide, con il Consiglio, il potere di approvazione del bilancio dell'Unione e può incidere sulle causali e dinamiche delle spese comunitarie: alla fine della relativa

²³ In tutti i Paesi componenti dell'Unione Europea il limite di età maggioritario è quello dei 18 anni compiuti che dà diritto al voto.

²⁴ Partito popolare europeo (cristiano democratici) e Democratici europei Ppe. Gruppo socialista P.s.e. Alleanza dei liberali e democratici europei - Alde Gruppo verde/alleanza libera europea verdi/.Sinistra unitaria europea - sinistra verde nordica.

-

procedura, può adottare o respingere il bilancio della U.E. nel suo complesso. Queste tre funzioni principali vengono illustrate dettagliatamente in seguito.

a) Il “potere legislativo” ed il suo esercizio.

La procedura più comune per l’adozione (ovvero “approvazione”) della legislazione dell’U.E. è quella di “codecisione”. Tale procedura pone il Parlamento europeo ed il Consiglio su di un piano di parità e si applica all’iter legislativo inerente ad un’ampia fascia di settori di attività comunitarie.

Tuttavia, in alcuni campi d’intervento (per esempio: agricoltura, politica economica, dei visti ed immigrazione) il Consiglio istituzionalmente può deliberare da solo, ma è tenuto a consultare sull’oggetto deliberato il Parlamento. Inoltre, il parere conforme dell’Organo parlamentare è indispensabile per assumere le decisioni importanti, fra le quali esprimere il consenso rispetto all’adesione di nuovi Stati all’Unione. Inoltre, il Parlamento dà impulso ad una nuova legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione, studiando quali nuove leggi possano essere necessarie e richiedendo alla Commissione esecutiva di presentare delle proposte in oggetto.

b) Il “controllo democratico”.

Il Parlamento esercita il “controllo democratico” su tutte le altre istituzioni dell’Unione, un compito che può esercitare in diversi modi. Ad esempio, all’entrata in carica di una nuova Commissione, i cui componenti (i Commissari addetti ai vari settori dell’Esecutivo) sono designati dai governi degli Stati membri dell’Europa unita, ma non possono essere nominati senza l’approvazione del Parlamento. A tal fine, il Parlamento effettua dei colloqui individuali preventivi con ciascuno dei candidati, incluso il Presidente designato della Commissione²⁵ per procedere alla votazione che approverà o meno l’approvazione della Commissione nel suo insieme.

Una sorta di “fiducia preliminare” dato che, e per l’intera durata del suo mandato, la Commissione è politicamente responsabile delle azioni fatte dinanzi al Parlamento, il quale può approvare una “mozione di censura” per chiedere le dimissioni collettive della stessa Commissione.

Più in generale, il Parlamento esercita il “potere di controllo” attribuitogli dai Trattati tramite l’esame costante delle Relazioni tematiche sottopostegli dalla Commissione

²⁵ Un ruolo equivalente, su scala nazionale, a quello di Presidente del Consiglio dei ministri.

mediante una Relazione annuale generale, e insieme ad essa esamina le Relazioni sull'esecuzione del Bilancio, ed altro.).

Inoltre, i deputati europei pongono in occasione delle apposite Sessioni parlamentari regolarmente dedicate alle attività della Commissione, delle interrogazioni, alle quali i Commissari sono tenuti, per legge, a rispondere.

Il Parlamento svolge anche un <ruolo di controllo sul lavoro del Consiglio> organo deliberante in sede politica e di vertice decisionale dell'Unione, rispetto al quale i deputati sottopongono regolari interrogazioni al Consiglio e il Presidente del Consiglio europeo, oltre a partecipare ai dibattiti più importanti, assiste alle Sessioni plenarie del P.e.

La funzione di controllo democratico è esercitata dal Parlamento anche attraverso l'esame di "**Petizioni**" istanze formali che possono essere presentate all'Istituzione rappresentativa da privati cittadini, associazioni ed enti e mediante la costituzione di eventuali Commissioni d'inchiesta.

Infine, il Parlamento apporta il suo importante contributo alla predisposizione delle tematiche in discussione politica nei vertici dell'Unione in occasione delle periodiche riunioni del Consiglio Europeo. In effetti, all'apertura di ciascun incontro politico di alta decisione, il Presidente dell'euro Parlamento viene invitato ad esprimere le idee propositive o le preoccupazioni dell'organismo parlamentare su "temi chiave" per le politiche unitarie rispetto ai problemi posti all'ordine del giorno del Consiglio europeo.

3. Il "potere di bilancio".

Il bilancio annuale od anche quello consolidato "sessennale" dell'Unione è frutto del lavoro tecnico effettuato dalla Commissione svolto con il contributo di altre Istituzioni della U.E. ed approvato con una decisione congiunta presa dal Parlamento e dal Consiglio. Infatti, il testo viene discusso in Parlamento nel corso di due letture successive per entrare in vigore dopo la sottoscrizione del provvedimento da parte del Presidente del Parlamento. Sui testi normativi proposti, in precedenza, viene compiuto un incisivo lavoro di verifica tecnico - contabile sulla sostenibilità di conti e impegni. Con una verifica che viene svolta da organi specializzati della "*Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento*" in sigla Co.co.b.u²⁶ un organismo che, in particolare, deve verificare come vengono spese le risorse di bilancio. Inoltre, ogni anno il Parlamento decide se approvare le azioni e le modalità con le quali la

²⁶ Denominazione del Comitato di controllo sul bilancio dell'Unione.

Commissione ha gestito il bilancio, anche nel precedente esercizio, economico - finanziario. Quella appena descritta costituisce la procedura di approvazione è denominata in termini tecnici come “**concessione del discarico**”.

In generale, il lavoro dell’Organo parlamentare si articola nelle due parti principali di seguito esposte:

- a) la preparazione della <Sessione plenaria> e,
- b) il lavoro “ordinario”

che viene effettuato dai Deputati componenti l’Assemblea, divisi nelle Commissioni parlamentari specializzate in particolari materie e settori dell’attività Europea. I temi da dibattere vengono anche discussi ed evidenziati con varie azioni dai gruppi politici. Le sessioni plenarie si svolgono, di norma, nella sede di Strasburgo almeno per una settimana al mese e talvolta a Bruxelles (nel caso, per due giorni lavorativi). Durante le sessioni, il Parlamento esamina la legislazione nel testo proposto e vota gli eventuali emendamenti presentati prima di giungere ad esprimere una decisione sull’articolato complessivo. Mentre, gli altri punti da esaminare all’ordine del giorno possono riguardare le “comunicazioni” del Consiglio e della Commissione o la discussione di temi legati all’attualità, nell’ambito dell’Unione europea o nel resto del mondo.

II) Il Consiglio dell’Unione europea.

Il Consiglio è un organo esecutivo che svolge “alte funzioni di governo” e costituisce il principale organo decisionale dell’Unione. Come il primo Parlamento europeo (quello dei designati) è stato creato dagli originari Trattati istitutivi sempre negli anni ’50. L’Esecutivo della U.E. rappresenta gli Stati membri e alle sue riunioni partecipa un ministro in rappresentanza di ciascun governo nazionale dei Paesi componenti e i ministri partecipano alle riunioni in funzione dei temi proposti all’ordine del giorno. Per esempio, se il Consiglio deve discutere di problemi ambientali, alle riunioni partecipa il ministro dell’ambiente di ciascun Paese UE ed in questi casi si parla di ‘Consiglio dell’ambiente’.

Invece, le relazioni dell’Unione con il resto del mondo vengono curate dal “Consiglio degli affari generali e relazioni esterne” impersonato individualmente nella figura di un “**Alto rappresentante per la politica estera**” e non da un Commissario. Tuttavia, dal momento che tale formazione è responsabile anche per le questioni politiche, può

partecipare alle sue riunioni qualsiasi Ministro degli esteri o Segretario di Stato scelto dal Rispettivo governo di appartenenza.

Il Consiglio per gli affari generali e le relazioni esterne.

Nella U.E. esistono diversi organismi consiliari, in tutto, si contano nove diverse configurazioni di Consiglio che sono quelli sottoelencati.

1. Affari generali e relazioni esterne;
2. Affari economici e finanziari (Ecofin);
3. Giustizia e affari interni (Gaj);
4. Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori;
5. Concorrenza economica;
6. Trasporti, telecomunicazioni ed energia;
7. Agricoltura e pesca;
8. Ambiente;
9. Istruzione, gioventù e cultura;

Ciascun Ministro quando partecipa alle sedute del Consiglio è autorizzato, in virtù delle sue credenziali, ad impegnare nelle decisioni il proprio Governo nazionale. In altre parole, la firma che può apporre ad atti, dichiarazioni e impegni equivale alla sottoscrizione dell'obbligo da parte di tutto il Governo rappresentato. Inoltre, ciascun Ministro, in sede di Consiglio, è responsabile per il proprio Parlamento nazionale e per i cittadini che in tale organo sono elettivamente rappresentati e ciò garantisce la piena legittimità democratica delle decisioni prese dal Consiglio. I Presidenti e/o i primi Ministri partecipanti, secondo le diverse prerogative costituzionali conferite loro, dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri, si riuniscono insieme al Presidente della Commissione Europea in sede ordinaria di Consiglio europeo fino a quattro volte l'anno. Questi <vertici> fissano la politica generale dell'U.E. e cercano di risolvere con mediazioni diplomatiche questioni che non potrebbero trovare soluzione ad un livello inferiore (ossia, dai Ministri presenti nelle normali riunioni del Consiglio). Considerata la loro importanza, le discussioni del Consiglio europeo si protraggono, spesso, durando fino a notte inoltrata e sono oggetto di una particolare attenzione da

parte dei mass-media.

Il Consiglio della U.E. svolge sei responsabilità operative principali:

1. Approvare leggi, unitamente al parlamento, in molti settori;
2. Coordinare le politiche economiche generali degli stati membri;
3. Concludere accordi internazionali tra l'Unione e altri Stati o con le organizzazioni internazionali;
4. Approvare il bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo;
5. Elaborare la politica estera e di sicurezza comune della U.E. (in sigla, la Pesc)²⁷ sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo;
6. Coordinare la cooperazione fra i Tribunali, la Procura Europea e le forze di polizia nazionali in materia di cooperazione penale²⁸.

Comunque, la maggior parte di tali responsabilità riguarda l'ambito "comunitario" rappresentato da quei settori d'intervento per i quali gli Stati membri hanno stabilito di mettere insieme le loro sovranità e per questo delegare i poteri decisionali alle istituzioni dell'Unione. Proprio tale ambito è quello che costituisce il "primo pilastro" dell'Unione Europea, mentre le ultime due responsabilità citate riguardano per lo più settori per i quali gli Stati componenti non hanno delegato i propri poteri, ma stanno più semplicemente cooperando, ragione per la quale quest'ambito è definito di "cooperazione inter-governativa" tanto da ricomprendere il secondo e terzo "pilastro" dell'Unione Europea.

Le attività del Consiglio sono illustrate più dettagliatamente in seguito.

1. Legislazione: il "diritto europeo".

Una gran parte della legislazione dell'Unione Europea viene adottata congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento. Infatti, per norma prevista dai "Trattati costituenti", il Consiglio agisce solo su proposta della Commissione mentre a quest'ultima spetta, quale organo esecutivo, in linea di principio, assicurare che, una volta adottata la legislazione comune Europea, questa venga poi correttamente applicata.

2. Il Coordinamento delle politiche degli Stati membri.

I Paesi della U.E. si sono da tempo accordati per una politica economica globale basata sul principio di uno stretto coordinamento tra le loro politiche economiche

²⁷ Per maggiori dettagli, sulla Pesc si veda la sezione web politica estera e di sicurezza comune.

²⁸ Si può vedere, in tema, la sezione libertà, sicurezza e giustizia del sito web ufficiale dell'Europa.

nazionali e quelle proprie dell'organo politico sovranazionale. Tale coordinamento è realizzato dai Ministri dell'economia e delle finanze che costituiscono insieme il **“Consiglio degli affari economici e finanziari”**, il noto **E.co.fin.**

Inoltre, i Paesi europei componenti dell'Unione intendono creare le condizioni per una maggiore occupazione lavorativa, non solo giovanile, e migliorare negli Stati il funzionamento dei servizi per l'istruzione, la sanità e la previdenza sociale.

Pur rimanendo responsabili della politica attuata nei rispettivi Paesi per questi settori, gli Stati membri possono trovare degli utili accordi su obiettivi comuni e ciascuno può apprendere il meglio dell'esperienza altrui. Questa tipologia di processo cognitivo-decisionale è stato chiamato **“metodo di coordinamento aperto”** e viene attuato nell'ambito delle attività esaminate dal Consiglio.

3. Accordi internazionali.

Ogni anno, il Consiglio quale organo esecutivo della U.E. “conclude” sottoscrivendo ufficialmente una serie di accordi tra l'Unione Europea, Paesi terzi ed organizzazioni internazionali. Tali accordi possono riguardare settori generali come il commercio, la cooperazione e lo sviluppo o settori specifici come quello industriale-tessile, la pesca, le scienze e la tecnologia, i trasporti insieme a numerosi altri. Inoltre, il Consiglio può concludere delle “Convenzioni bi-o pluri laterali” tra gli Stati membri dell'Unione Europea in settori come l'imposizione fiscale, il diritto delle imprese o la protezione consolare. Tali Convenzioni possono inoltre riguardare l'ambito della cooperazione sui temi della libertà, sicurezza e difesa comune, giustizia.

4. Approvazione del bilancio della UE.

Il bilancio annuale dell'Europa unita, come sappiamo, viene deciso congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo secondo le procedure e con l'intervento degli organi che in precedenza sono stati indicati.

5. Politica estera, difesa e sicurezza comune.

Gli Stati membri cooperano allo sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune, in sigla, la PESC. Tuttavia, politica estera, sicurezza e difesa rappresentano questioni sulle quali ogni singolo Governo nazionale mantiene un suo controllo indipendente. In tali settori, infatti, essi non hanno rinunciato alle proprie prerogative sovrane e messo insieme le diverse sovranità nazionali, ragione per la quale il Parlamento e la

Commissione europea svolgono in tali ambiti soltanto un ruolo limitato. I Paesi U.E. possono comunque trarre notevoli vantaggi dal lavoro comune fatto su questi temi ed il Consiglio, organo delle più importanti decisioni di politica comune, rappresenta la sede principale nella quale si sviluppa tale “cooperazione intergovernativa”.

La F.i.r.- forza militare d'intervento rapido.

Inoltre, con l'obiettivo di rendere più efficace la “risposta politica” del Consiglio Europeo rispetto alle crisi internazionali, l'Unione ha creato una “forza militare d'intervento rapido” un dispositivo strategico che tuttavia non costituisce un esercito Europeo ed è cosa diversa dal “dispositivo militare comune” della NATO, anche se la gran parte degli Stati europei è aderente ad entrambe le istituzioni. In effetti, nella prima struttura, le componenti militari continuano a far parte delle forze armate nazionali e restano sotto il comando interno. Inoltre, il loro ruolo si limita ad effettuare interventi umanitari, azioni di salvataggio, missioni di pace e ad altri incarichi inerenti alla gestione di crisi²⁹ in specie in collaborazione con l'ONU. E per queste operazioni, il Consiglio è assistito dagli organismi seguenti:

- Il Comitato politico e di sicurezza (C.p.s.); il Comitato militare della U.E. (C.m.U.E.); lo Stato maggiore della U.E. (S.m.U.E), costituito da esperti militari distaccati presso il Segretariato del Consiglio dagli Stati membri e da questi sono tenuti rapporti con i dispositivi militari della NATO - l'Alleanza militare del nord Atlantico (nata nel 1951) che in Europa conta su 30 Paesi aderenti.

6. Libertà, sicurezza e giustizia.

I cittadini residenti nell'Unione sono liberi di vivere (libertà di stabilimento), muoversi (libertà di circolazione³⁰ e lavorare secondo il principio delle “pari opportunità”) in qualsiasi Paese dell'Unione vogliano scegliere e devono poter trovare ovunque, in essi, delle pari condizioni di accesso alla giustizia civile ed a quella del lavoro (diritto di azione giudiziaria). È necessario che i diversi Tribunali nazionali lavorino insieme, onde garantire, per esempio, che una sentenza emessa da un Paese aderente in materia di divorzio o di affidamento dei figli minori possa essere riconosciuta da tutti gli altri Stati membri.

²⁹ Nel 2003, per esempio, l'UE ha condotto un'operazione militare (nome in codice: Artemide) nella Repubblica democratica del Congo e, nel 2004, ha svolto una missione di pace in Bosnia-Erzegovina (nome in codice: Altea).

³⁰ Vedi l'articolo 16 della nostra Costituzione.

I controlli di polizia (Europol), la cooperazione giudiziaria e la Procura europea.

La “libera circolazione nell’ambito territoriale complessivo dell’Unione dei 27 Stati attuali rappresenta un significativo beneficio per i cittadini che osservano la legge con la necessità di controllare le possibili azioni criminali sia per compiere “reati comuni” che “associativi” e “terroristici”. Infatti, la lotta al complessivo fenomeno della criminalità transfrontaliera richiede una sempre più stingente cooperazione tra le Autorità giudiziarie nazionali, le diverse forze di polizia specializzate, i funzionari doganali ed i servizi per l’immigrazione di tutti i paesi dell’Unione. Servizi e dispositivi devono poter effettivamente garantire, per esempio: che le frontiere esterne dell’UE siano effettivamente presidiate; che i funzionari delle dogane e della polizia degli Stati aderenti si scambino informazioni sui movimenti dei presunti criminali e delle organizzazioni delinquenti di immigrazione clandestina. Inoltre, che i **“richiedenti asilo” siano considerati e trattati con le stesse modalità in tutta l’UE** in modo da evitare, per quanto sia possibile, il fenomeno degli spostamenti di massa dei richiedenti asilo da uno Stato membro all’altro alla ricerca delle condizioni migliori (il cosiddetto “asylum shopping”).

Questioni come queste sono materia di lavoro del **“Consiglio per la giustizia e gli affari interni”**, in altre parole degli accordi in tema raggiunti dai ministri della giustizia e dell’interno degli Stati europei uniti ed al momento formalizzati nei tre “Protocolli di Dublino” che necessitano di un’opera urgente di revisione normativa. **Negli accordi l’obiettivo comune è quello di creare entro i confini della U.E. un unico “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”**.

Arrivati fin qui nell’illustrare le istituzioni, attività e compiti degli organi comunitari, può essere interessante capire l’organizzazione del lavoro del **Consiglio Coreper**: considerato che ogni Stato membro dell’U.E. è presente nella sede di Bruxelles con un gruppo permanente di <alti funzionari> che compongono la **‘Rappresentanza statale’** con questa che deve assolvere il compito tecnico-politico di rappresentarne e difenderne gli interessi a livello comunitario del nostro Paese, così come fanno gli altri Stati e il capo di ciascuna Rappresentanza nazionale è l’Ambasciatore dello Stato nominato presso l’Unione Europea.

Tali Ambasciatori (noti come **“rappresentanti permanenti”**) si riuniscono in sede di **“Comitato dei rappresentanti permanenti”**, in sigla il Co.re.per, secondo una normale frequenza settimanale. La funzione principale del Comitato è quella di preparare il lavoro per lo svolgimento del successivo Consiglio ad eccezione di parte

delle questioni agricole di cui si occupa il “*Comitato speciale per l’agricoltura*”. Nelle attività il Coreper è assistito da una serie di gruppi di lavoro, formati da funzionari espressi dalle amministrazioni nazionali.

La Presidenza del Consiglio Europeo³¹.

La Presidenza del Consiglio viene assunta, a turno, da un rappresentante politico di uno degli Stati membri per la durata di sei mesi, prorogabili. In pratica, ogni Paese della U.E. si fa carico, a rotazione, di curare l’agenda del Consiglio e presiedere a tutte le riunioni per un periodo di sei mesi, promuovendo le decisioni legislative e quelle politiche intraprese dall’Unione negoziando compromessi tra gli Stati membri. Per esempio, se il <Consiglio per l’ambiente> deve riunirsi la Presidenza sarà assicurata dal ministro dell’ambiente che, in quel periodo, riveste la carica turnaria di competenza.

Il Segretariato generale del Consiglio dell’Unione Europea.

L’ufficio e l’incarico della Presidenza del Consiglio della U.E. è assistito nelle funzioni amministrative, diplomatiche o di rappresentanza dal Segretariato generale, la figura che deve preparare, gestire e garantire il buon funzionamento del lavoro del Consiglio a tutti i livelli possibili ed infatti il nominato Segretario generale del Consiglio è uno dei più alti funzionari previsti dall’organigramma tecnico-politico dell’Unione. Egli ricopre la carica di “**Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza**” (Pesc) e in tale veste coopera al coordinamento delle attività comunitarie svolte a livello mondiale.

Inoltre, si prevede che, in conformità alle norme dell’ultimo Trattato costituzionale sull’Unione Europea, l’Alto rappresentante venga sostituito fra qualche tempo da un Commissario, cioè da un vero e proprio <Ministro per gli affari esteri> della U.E. ma non sarà esclusivamente un cambio di denominazione dell’organo.

Il Segretario generale è assistito nelle funzioni da un Segretario generale aggiunto, responsabile della gestione amministrativa della struttura organica del Segretariato generale, entrambi coadiuvati da un numeroso gruppo di funzionari specialisti, addetti al Segretariato.

³¹ Da non confondere mai con il quasi omonimo Consiglio d’Europa da cui origina la C.E.D.U. la Convenzione Europea per i Diritti dell’Uomo.

Le decisioni in sede di Consiglio della UE vengono prese mediante votazione in cui ad ogni Stato componente è assegnato un “coefficiente di rappresentanza” variabile. Quanto più numerosa è la popolazione di un Paese, tanto maggiore è il numero di voti di cui tale Stato membro dispone, le cifre dei coefficienti sono tuttavia ponderate con indici a favore dei Paesi con meno abitanti:

- Germania, Francia, Italia (e prima della “brexit”, con loro, il Regno Unito) avevano 29; Spagna e Polonia: 27; Romania: 14; Paesi Bassi: 13; Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo: 12; Austria, Bulgaria e Svezia: 10; Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia: 7; Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia: 4; Malta: 3.

Totale 345.

Il "voto a maggioranza qualificata".

In alcuni settori particolarmente delicati, quali gli aspetti decisionali sulla politica estera e di sicurezza comune, l'imposizione fiscale comunitaria, le politiche dell'asilo e di immigrazione (con il caso di drammatica attualità dei permessi annuali concessi ai profughi ucraini³²), le decisioni del Consiglio devono essere prese all'unanimità. In altre parole, in tali settori, ciascuno Stato membro ha il “diritto di veto”. Invece, per gran parte delle questioni, il Consiglio può adottare le decisioni prendendole con “voto a maggioranza qualificata” (v.m.q.). Nella relativa votazione la maggioranza qualificata si verifica se vengono espressi almeno 255 voti favorevoli necessari per adottare una proposta della Commissione. Oppure, se vengono espressi oltre 255 voti a favore per poter raggiungere la maggioranza dei “due terzi”: cioè, la soglia necessaria per adottare tutti gli altri atti.

Inoltre, ogni Stato membro potrà chiedere il riconteggio per avere la conferma numerica che i voti favorevoli rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione Europea. Tuttavia, se così non dovesse risultare, la relativa decisione sarebbe considerata decaduta.

³² Questi sono applicati per la prima volta nella storia dell'Unione Europea.

III) LA COMMISSIONE EUROPEA.

La Commissione costituisce il vero organo esecutivo, il Governo, il “motore” dell’ente giuridico sovranazionale attualmente denominato Unione Europea, indipendente dai Governi nazionali ed il suo ruolo consiste nel rappresentare e tutelare in ogni modo e davanti a qualsiasi sede gli interessi della Unione nel suo insieme di organismo sovranazionale. In modo strutturalmente diverso e limitato dai “Governi nazionali”.

In effetti, sulla base dei vigenti Trattati costituzionali il suo compito primario è quello di elaborare proposte per l’adozione di nuove “leggi europee” mediante articolati normativi da sottoporre al Parlamento europeo ed al Consiglio, in sede politico-decisionale.

In altri termini, la Commissione costituisce l’organo esecutivo dell’UE ed è quindi la struttura operativa “di vertice” dell’Istituzione europea responsabile dell’attuazione amministrativa esecutiva delle decisioni politico-legislative che vengono adottate dal Parlamento e dal Consiglio. In particolare, amministrare, gestendole al meglio, tutte le attività correnti dell’Unione europea nell’ambito territoriale <comune> e garantire la realizzazione delle politiche, l’attuazione dei programmi con l’impiego più corretto e produttore dei fondi stanziati.

Come il Parlamento ed il Consiglio, la Commissione europea delle origini era organo diverso e limitato nei compiti da svolgere a pochi oggetti rispetto all’attuale, nasce negli anni ‘Cinquanta dai Trattati istitutivi della Comunità economica Europea.

Alcuni dati strutturali:

la Commissione attualmente è composta da 18 donne e uomini, con “parità di genere” e sono designati ciascuno, a rotazione degli incarichi conferibili, da uno Stato membro³³. Risulta opportuno chiarire che il termine “Commissione” viene utilizzato con due diverse significazioni:

a) si riferisce in primo luogo, all’organo collegiale composto di uomini e donne, uno per ciascun Paese dell’Unione, nominati, a turno, per espletare le attività esecutive proprie dell’istituzione e prendere collegialmente le relative decisioni amministrative di gestione;

mentre, in secondo luogo,

b) il termine Commissione indica l’istituzione complessiva con il personale addetti.

³³ Una composizione numerica ormai ritenuta eccessiva e non produttiva.

I Commissari europei.

I componenti della Commissione sono denominati informalmente “Commissari”. Essi spesso, in precedenza, hanno ricoperto cariche politiche importanti nei rispettivi Paesi di origine ove molti sono stati anche Ministri o Premier nei governi nazionali³⁴, parlamentari od hanno rivestito altri elevati ruoli istituzionali “interni” negli Stati di rispettiva appartenenza. **Quando nominati svolgono le loro funzioni in esclusiva.** Infatti, in qualità di membri della Commissione, s’impegnano ad agire unicamente nell’interesse generale dell’Unione ed a non ricevere istruzioni o pressioni vincolanti dai Governi nazionali, rimettendosi, con applicazione del criterio maggioritario di collegialità, alle deliberazioni comuni. Il rinnovo periodico dell’organo avviene ogni cinque anni quando, dopo le elezioni per il Parlamento europeo ed entro i sei mesi successivi al rinnovo dell’Assemblea elettiva deve essere anche nominata una nuova Commissione europea³⁵.

In specie, la procedura prevista è quella indicata di seguito:

- i Governi degli Stati membri stabiliscono insieme chi sarà il Presidente designato della nuova Commissione;
- il Presidente designato a capo della Commissione viene approvato dal Parlamento;
- il Presidente designato, di comune accordo con i Governi degli Stati membri, sceglie gli altri componenti della Commissione, secondo gli attuali criteri di rotazione;
- il Consiglio adotta, con votazione a maggioranza qualificata, l’elenco dei candidati Commissari e dell’Alto Rappresentante incaricato per la politica estera e lo comunica al Parlamento europeo per l’approvazione;
- il Parlamento procede separatamente all’audizione di ogni candidato e vota il parere sull’intero collegio dei componenti la Commissione;
- dopo il voto di approvazione del Parlamento, la nuova Commissione composta da 18 membri viene nominata ufficialmente dal Consiglio politico della UE, con votazione a maggioranza qualificata.

In conseguenza, secondo le norme dei Trattati, la Commissione diviene politicamente responsabile dinanzi al Parlamento. Organo che può deciderne la “destituzione” complessiva mediante l’adozione di una “mozione di censura”. Inoltre, ogni singolo membro della Commissione è tenuto a dimettersi, nel caso di una richiesta formale

³⁴ Ad esempio, l’attuale Commissario U.E. agli affari economici e di bilancio, Gentiloni, è stato Ministro degli esteri e poi Presidente del Consiglio dei ministri in Italia.

³⁵ Il prossimo rinnovo avverrà con le Elezioni europee del giugno 2024. Siamo a “metà mandato”.

del Presidente, a condizione che sussista l'approvazione degli altri Commissari.

In quanto tale, la Commissione partecipa a tutte le sedute del Parlamento, durante le quali è tenuta a chiarire, e motivare, le sue attività ed azioni di politica esecutiva. Risponde inoltre, regolarmente, alle interrogazioni sia scritte che orali proposte dagli eurodeputati. Il lavoro amministrativo d'ordine della Commissione è affidato e svolto da funzionari amministrativi, esperti, traduttori, interpreti e personale addetto agli uffici di Segreteria. Attualmente, i funzionari europei sono più di 25.000 un numero che può sembrare pletorico ma, in realtà, sono presenti in quantità notevolmente inferiore all'organico normalmente impiegato in un'amministrazione comunale di una città europea di medie dimensioni.

Le sedi della Commissione.

La Commissione ha sede principale a Bruxelles, in Belgio, e dispone anche di uffici omologhi al Lussemburgo e di Rappresentanze con sedi e uffici in tutti i Paesi della UE, nonché di delegazioni e uffici in molte altre capitali del mondo.

Ancora delle notazioni sui numerosi compiti attribuiti all'organo esecutivo della U.E..

La Commissione europea assolve alle seguenti quattro funzioni fondamentali:

- propone gli atti legislativi al Parlamento ed al Consiglio;
- dirige ed esegue le strategie politiche decise dal Consiglio e dal Parlamento ed applica le risorse assegnate dal bilancio dell'Unione;
- vigila sull'applicazione del diritto europeo (insieme al Tribunale di I istanza ed alla Corte di giustizia);
- rappresenta l'Unione europea a livello internazionale, per esempio nei negoziati con Paesi terzi per la conclusione di accordi.

Vediamo più in dettaglio.

1) Proporre atti legislativi:

si tratta di una importante attribuzione, in base alla quale la Commissione esercita il **“diritto d’iniziativa legislativa”**: con competenza esclusiva a redigere proposte di atti normativi europei che dovrà successivamente presentare al Parlamento ed al Consiglio. Il “comune obiettivo” di queste proposte deve essere la prioritaria difesa degli “interessi comuni” propri dell'Unione e dei suoi cittadini, non certo quello dei singoli Paesi o di settori commerciali o industriali esclusivamente regionali. Perché decida di presentare una proposta normativa, la Commissione deve essere a conoscenza di situazioni o problemi nell'Europa unita e valutare se il mezzo più adeguato per porvi rimedio sia costituito appunto da un intervento legislativo dell'U.E.

A questo scopo, essa mantiene un contatto costante con un'ampia gamma di gruppi d'interesse e, in particolare, con due organi consultivi rappresentativi:

- a) il **“Comitato economico e sociale” (C.e.s.)**; e,
- b) il **“Comitato delle Regioni” (C.d.R.)**.

Inoltre, la Commissione sollecita il parere dei Parlamenti e dei Governi nazionali sugli argomenti di interesse “gestionale” dell'Unione Europea.

Sempre nel concreto delle attività istituzionali, la Commissione propone un'azione a livello dell'Unione unicamente quando valuta che gli obiettivi da raggiungere non possano essere realizzati più efficientemente attraverso un intervento nazionale, regionale o locale.

Nelle attività istituzionali, il principio “ordinario” consiste nell'agire, quando possibile, al livello istituzionale “di base” integrando la relativa rappresentanza secondo il **“principio di sussidiarietà”**. Se, invece, la C.E. giunge alla conclusione che, nel caso d'interesse, l'intervento del Legislatore comunitario sia necessario, allora redige una proposta diretta a porre rimedio pratico alla situazione e soddisfare la più ampia gamma degli interessi che nella situazione siano sostenibili. Per un più approfondito esame diretto degli aspetti tecnici, la Commissione si avvale della consulenza di Esperti, nominati, riuniti ed attivi nell'ambito dei suoi vari comitati e gruppi di lavoro che operano a supporto delle attività dell'Esecutivo europeo.

2. Organo di esecuzione delle linee politiche e di bilancio dell'Unione Europea.

In qualità di organo esecutivo di governo dell'Unione europea, la Commissione è responsabile principale della gestione e puntuale esecuzione delle possibilità date dalle risorse del bilancio comunitario. Anche se, in concreto, la maggior parte della spesa reale venga poi effettuata dalle Autorità nazionali e locali, alla Commissione spetta esercitare una funzione direttiva di supervisione, svolta insieme alla Corte Europea dei conti. In effetti, l'obiettivo concordante di entrambe le istituzioni è quello di garantire all'Istituzione europea una corretta gestione finanziaria nella quale dovrà essere poi il Parlamento europeo a dare alla Commissione il “disarcico” tecnico³⁶ per l'esecuzione del bilancio, ma solo se l'impiego dei fondi assegnati è soddisfatto dalla <Relazione annuale della Corte dei conti della U.E.

La Commissione ha inoltre il compito di gestire le politiche adottate dal Parlamento e dal Consiglio, come nel caso della politica agricola comune e quelle relative ai

³⁶ Termine tecnico significante l'approvazione.

fenomeni distorsivi e di garanzia della concorrenza³⁷.

Inoltre, la C.E. gestisce i “Programmi comunitari” di vario genere e, come si è scritto, opera al più alto livello giuridico e istituzionale in qualità di “**custode dei Trattati**”. In altri termini, le spetta, insieme alla Corte di giustizia, il compito essenziale di garantire che il diritto europeo venga correttamente applicato ed in tutti gli Stati che compongono l’Unione. **In particolare, se la C.E. accerta che uno Stato membro non applica, o non lo fa correttamente, la normativa comunitaria in questo o quel settore, venendo così meno ai propri obblighi giuridici, adotta le azioni ed iniziative necessarie perché la situazione sia corretta e ristabilita nel rispetto della c.d. “primazia del diritto europeo”**. Quando ciò accade, in primo luogo, la Commissione avvia il previsto “**procedimento d’infrazione**” inviando una “diffida” contenuta in una lettera ufficiale al Governo nazionale interessato, comunicazione nella quale l’organo dell’Esecutivo europeo comunica di avere motivi per ritenere che quel Paese stia violando il diritto comunitario e fissa un termine temporale entro il quale l’Esecutivo nazionale è tenuto ad inviarle una risposta dettagliata ed esaustiva. Se il procedimento così attivato non risulta sufficiente a correggere la situazione, la Commissione si vedrà obbligata a deferire il caso d’inadempienza agli obblighi posti dal diritto comunitario alla “Corte di giustizia” che ha, per norma istitutiva, la facoltà di infliggere sanzioni pecuniarie allo Stato autore della violazione. Nel caso in esame, le sentenze adottate dalla “Corte di giustizia” sono vincolanti per gli Stati membri, oltre che di obbligatoria osservanza per tutte le istituzioni dell’Unione Europea.

4. La rappresentanza diplomatica Europea in sede internazionale.

Inoltre, la Commissione con il suo Presidente quale organo esecutivo dell’Europa unita, nei fatti, costituisce il “portavoce” ufficiale dell’Unione europea sulla scena internazionale. Dato che mediante la sua attività di rappresentanza gli Stati membri possono esprimersi “con un’unica voce” nell’ambito dei vari contesti internazionali, fra i quali, per esempio, l’organizzazione mondiale del commercio, il W.t.o. Deve dirsi che la Commissione U.E. è competente in base al “Trattato costituente” a negoziare gli accordi internazionali per conto dell’Unione ed un esempio importante è quello costituito dall’<accordo di Cotonou> che stabilisce le condizioni per un’importante

³⁷ In base alla quale la Commissione può autorizzare o vietare fusioni societarie.

iniziativa di collaborazione per la Cooperazione economica e commerciale avviata fra l'Unione Europea ed i Paesi in via di sviluppo dell'Africa, dei Caraibi e del pacifico.

L'organizzazione del lavoro della Commissione.

Spetta formalmente al Presidente della Commissione decidere quale Commissario sarà responsabile di un determinato settore di attività per la realizzazione della linea politica, attraverso le opportune azioni esecutive e procedere eventualmente ad un successivo "rimpasto" delle competenze si rendesse necessario durante il corso del mandato, come sappiamo quinquennale. La Commissione si riunisce una volta alla settimana, di norma il mercoledì, a Bruxelles ed in "sede propria" ogni Commissario espone i punti all'ordine del giorno per le politiche nei settori di sua competenza e consentire all'organo di prendere una decisione collegiale in merito a quell'oggetto.

Il personale a disposizione della Commissione è organizzato secondo Dipartimenti, denominati "Direzioni generali" (D.g.) e "servizi" (come per il "servizio giuridico"). Ogni D.g. è responsabile di un determinato settore e opera sotto la guida di un Direttore generale figura che risponde "a sua volta" ad un Commissario.

Le funzioni di coordinamento generale sono garantite dal Segretariato generale, che sovrintende anche all'organizzazione delle riunioni settimanali della Commissione. La struttura del Segretariato vede al vertice il Segretario generale³⁸, il quale risponde direttamente al Presidente della Commissione.

Nei fatti, sono le Direzioni generali che quali organi tecnico amministrativi con i loro uffici provvedono ad elaborare e redigere le proposte legislative, sebbene le proposte diventino ufficialmente tali solo una volta che siano formalmente 'adottate' dalla Commissione nel corso di una delle riunioni settimanali. Nei particolari, la procedura che viene seguita è la seguente:

- posto che la Commissione ritenga sia necessario l'intervento normativo dell'U.E. per prevenire, ad esempio, dei fenomeni d'inquinamento ambientale spetterà allora al Direttore generale della D.g. dell'ambiente il compito di elaborare una proposta sulla base cognitiva di ampie consultazioni fatte con gli industriali e gli agricoltori europei, i ministri dell'ambiente degli Stati membri e le organizzazioni ambientaliste. Il <progetto d'intervento comunitario> viene discusso anche con gli altri Dipartimenti interessati della Commissione. Una volta verificato, sotto gli aspetti normativi e quelli esecutivi, rispettivamente, dal servizio giuridico e dal Segretariato generale quando

³⁸ Coadiuvato nella struttura complessiva da Vice Direttori generali.

la proposta è pronta, viene inserita nell'ordine del giorno della successiva riunione della Commissione, in quella sede, se almeno 10 Commissari su 18 (con il numero precedente dei componenti era di 14 su 27) si dichiarano favorevoli, la Commissione procede all'esame per l'adozione della proposta che avrà il sostegno incondizionato dell'intero collegio. Quindi, dopo essere stato approvato, il documento viene inoltrato sia all'esame del Consiglio che del Parlamento europeo. Tuttavia, occorre accennare ad un limite di efficienza determinato negli anni precedenti dalle dimensioni eccessive dell'organo esecutivo dato che, in effetti, una Commissione composta da un numero troppo elevato di membri non riusciva a lavorare in modo efficace. Attualmente, dopo l'intervenuta adesione di Bulgaria e Romania, il collegio dell'Esecutivo europeo non è più automaticamente composto da un Commissario (Alto Rappresentante) per ciascun Paese, poiché nel numero attuale di diciotto membri componenti si osserva una rotazione dei designati. Infatti, l'Europa unita è composta dai 27 Paesi attuali membri corrispondenti a quelli del Consiglio Europeo riunito in sede politica generale. Tanto che, prima dell'attuale composizione ridotta, la "parità di rappresentanza" era stata decisa all'unanimità, dopo l'ingresso del ventisettesimo Stato membro ed a partire dalla composizione della Commissione che venne rinnovata nell'autunno del 2009. Successivamente, l'Unione ha deciso che il numero dei Commissari andava ridotto e la composizione finale stabilita da una decisione del Consiglio poi adottata. In base alla quale, i 18 Commissari ora previsti saranno nominati all'incarico secondo un < sistema di rotazione > parametrato negli indici per garantire che i vari Paesi siano rappresentati in modo equanime. Nella specie, attraverso il meccanismo di nomina che poi è stato adottato, si è fatto in modo che gli Stati membri siano comunque adeguatamente rappresentati in base sia alla composizione demografica che alle rispettive dimensioni geografiche.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea.

La < Corte di giustizia delle Comunità europee > viene spesso indicata semplicemente come "la Corte" della U.E. costituisce un organo giurisdizionale sovranazionale che, in origine, è stato istituito, nel 1952, in forma e con attribuzioni più limitate a seguito del Trattato istitutivo della C.E.C.A, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dell'anno precedente: quale organo "decidente" sulle controversie inter-statali in quelle materie. Si tratta del progenitore delle altre istituzioni comunitarie successive, un organo giurisdizionale - di diritto europeo - con sede in Lussemburgo.

L'applicazione del diritto sovranazionale e le "questioni pregiudiziali".

La funzione principale della Corte è quella di garantire che la legislazione dell'Europa unita sia interpretata e applicata in modo uniforme in tutti i Paesi aderenti all'Unione ed in conseguenza che **"la legge (comunitaria) sia uguale per tutti"**. In specie, l'organo giurisdizionale dell'Unione deve garantire, per esempio, che i Tribunali nazionali non emettano sentenze che adottino soluzioni giuridiche differenti in merito alle medesime questioni disciplinate dall'ordinamento giuridico della U.E.

Tanto che quando siano poste sono considerate **"questioni pregiudiziali europee"** e necessitano delle relative risoluzioni decisorie sul riconoscimento (o meno) della "preminenza del diritto europeo" rispetto a quello nazionale nelle materie di diritto comune. Assunte in base ai Trattati ed ai Protocolli liberamente sottoscritti dagli Stati firmatari, comportanti delle "cessioni di sovranità" limitazioni che per l'Italia vanno parametrize rispetto alle previsioni degli articoli 10 ed 11 della Carta costituzionale. La Corte di giustizia dell'Europa unita vigila affinché gli Stati membri e le istituzioni nazionali e comunitarie agiscano conformemente alla legge comunitaria nelle materie di competenza ed ha il potere di giudicare per risolvere le controversie insorte tra Stati membri, istituzioni comunitarie, imprese e privati cittadini.

Nella composizione la Corte è costituita da un giudice per ciascuno Stato membro, in modo da poter rappresentare tutti e 27 gli Ordinamenti giuridici nazionali dell'UE. Tuttavia, per motivi di efficienza operativa, raramente la Corte si riunisce in seduta plenaria. Nella norma: in pochi casi, si tratta di udienze svolte a "grand chambre", ovvero a grande Sezione³⁹ costituita da 13 Giudici o, più spesso, di decisioni rese a Sezione semplice che sono composte di cinque o tre giudicanti.

La Corte si avvale dell'assistenza di otto "Avvocati generali" con funzioni requirenti dato che hanno il compito di presentare, pubblicamente e con assoluta imparzialità, delle conclusioni motivate sulle cause sottoposte all'esame giudicante della Corte.

I Giudici e gli Avvocati generali sono nominati, in base a designazione nazionale, fra eminenti giuristi personalità imparziali, in possesso di alta qualificazione giuridica e della competenza giudiziaria richieste per ricoprire le più alte cariche giurisdizionali negli ordinamenti giudiziari dei Paesi di origine. Essi sono nominati componenti della Corte di giustizia sulla base ad un accordo congiunto tra i Governi degli Stati membri e rimangono in carica per un periodo, rinnovabile, di sei anni.

³⁹ In adunanza plenaria".

Il Tribunale di prima istanza dell'Unione Europea.

Inoltre, per coadiuvare la Corte nella gestione del gran numero di cause portate in giudizio e per offrire ai cittadini europei una più celere ed incisiva tutela giuridica è stato creato, nel 1989, anche un "Tribunale di primo grado".

Questa struttura, denominata Tribunale, nelle attività devolute affianca quelle della Corte di giustizia ed è competente a pronunciarsi su determinati tipi di cause, fra le quali le azioni promosse da privati cittadini, società ed alcune organizzazioni avverso atti e provvedimenti assunti, "contra l'ordinamento giuridico" della U.E. da autorità nazionali degli Stati, oltre che sui ricorsi inerenti alla tutela del diritto alla concorrenza. La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado designano ciascuno un Presidente dell'organo giudiziario comunitario, prescelto fra i rispettivi giudici, che rimane in carica per un periodo rinnovabile di tre anni.

Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione Europea.

Successivamente, è stato istituito per le crescenti e specifiche esigenze dell'Unione europea un nuovo organo giurisdizionale comunitario, il "**Tribunale della funzione pubblica**" un organo che è stato istituito per pronunciarsi in merito a controversie tra l'Unione europea e gli organi della sua amministrazione pubblica. Nella struttura l'organo giudicante è composto da sette giudici e nella sua attività è funzionalmente affiancato, con specializzazione negli oggetti, al Tribunale di primo grado.

I compiti specifici della Corte di giustizia.

La Corte si pronuncia sui ricorsi e procedimenti ad essa proposti e le quattro categorie controverse più comuni nella ricorrenza sono:

1. I procedimenti pregiudiziali;
2. I ricorsi per inadempimento;
3. I ricorsi di annullamento;
4. I ricorsi per carenza.

Andando più in particolare:

1. Il procedimento per rinvio "pregiudiziale".

Invece, i Tribunali nazionali sono responsabili del compito di garantire, nei rispettivi ordinamenti giuridici degli Stati membri, l'applicazione corretta degli istituti giuridici

comunitari e di assicurare la “primazia” sulle fonti normative nazionali del “diritto europeo” in alcune materie dell’ordinamento dell’Unione europea. Infatti, vi è il rischio concreto, quanto ricorrente, che i Tribunali dei diversi Stati membri, con le profonde differenze ordinamentali fra essi distintive, nell’applicazione della “normativa comune” diano un’interpretazione <non uniforme> della regolamentazione della UE. Proprio per evitare che la distorsione interpretativa si possa verificare, esiste la c.d. **“procedura del rinvio pregiudiziale”**.

In altri termini, quando, nel corso di un procedimento giudiziario nazionale siano eccepiti dalle parti, o insorgano d’ufficio, dubbi od incertezze sull’interpretazione, validità ed applicabilità di una norma comunitaria rispetto all’oggetto di causa, un Tribunale nazionale⁴⁰ può, ed in taluni casi deve, in base alle prescrizioni normative dei Trattati comunitari rivolgersi alla Corte U.E. sospendendo le attività giurisdizionali per ottenere una pronuncia in sede preliminare.

Questo parere viene espresso sotto forma di “pronuncia pregiudiziale”⁴¹.

In tal modo, si salvaguardano le prerogative dell’ordinamento giuridico dell’Unione rendendole compatibili con quelle nazionali.

2. Il ricorso per inadempimento.

Spetta principalmente alla Commissione l’onere di avviare “ex officio” questa diversa tipologia di procedimento giudiziario: ciò accade quando l’Esecutivo della U.E. abbia motivi per ritenere che uno Stato membro non ottemperi agli obblighi previsti dalla normativa dell’Unione. E’ possibile che tale procedura possa essere richiesta anche ad iniziativa di un altro Paese dell’Unione: in entrambi i casi, la Corte effettua i dovuti accertamenti si pronuncia sulla questione interpretativa deferitagli. All’esito, lo Stato membro, se giudicato effettivo autore del contestato inadempimento normativo, ha l’obbligo di porre immediatamente fine a questa situazione antitetica rispetto al “diritto europeo”. Se poi la Corte dovesse ritenere che lo Stato membro non abbia rispettato neppure la sentenza emessa, può imporgli una sanzione pecuniaria di entità variabile.

⁴⁰ Anche un Giudice singolo.

⁴¹ Vedremo più avanti nel testo come, fra le proposte di modifica ed accelerazione del processo civile, in Italia, si voglia introdurre un istituto nazionale del “rinvio pregiudiziale” dal giudice di merito alla Corte di Cassazione, sul modello del “diritto europeo” seppure con prevalente funzione di nomofilachia per evitare futuri contrasti giudicanti.

3. Il ricorso di annullamento.

Se uno degli Stati membri, il Consiglio, la Commissione o, a certe condizioni, l'euro Parlamento reputa illegittima una data norma del diritto comunitario, può richiederne alla Corte l'annullamento.

Inoltre, del "ricorso di annullamento" possono avvalersi anche dei privati cittadini quali "soggetti di diritto comunitario" che intendano richiedere alla Corte di rendere nullo e improduttivo di alcun effetto giuridico un atto comunitario che li riguardi direttamente, individualmente, e arrechi loro un concreto pregiudizio. Se il ricorso viene ritenuto fondato ne consegue che l'atto è stato effettivamente adottato in violazione delle forme sostanziali o delle prescrizioni normative dei Trattati e la Corte lo dichiara come nullo e non avvenuto.

4. Il ricorso per carenza.

Il Trattato costituzionale vigente dell'Unione europea stabilisce che, in determinate circostanze, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione debbano prendere delle decisioni su determinate materie di rispettiva spettanza. In caso di non ottemperanza e inazione rispetto a tale "obbligo di attività" gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità e, in presenza di talune condizioni, anche privati cittadini, associazioni o società, possono presentare ricorso alla Corte, affinché tale omissione di attività politico-esecutiva sia ufficialmente constatata e confermato l'obbligo di azione.

L'organizzazione dei lavori della Corte di giustizia U.E.

I ricorsi vanno presentati in forma telematica, utilizzando unicamente degli specifici supporti elettronici, indirizzati all'Ufficio di Cancelleria della Corte ove sono registrati ed assegnati. Infatti, secondo il Regolamento di procedura ad ogni "affaire" vengono designati sia un "Giudice relatore" che un Avvocato generale "requirente" per seguire la causa.

Il procedimento che segue, nel suo sviluppo, comprende una fase scritta e una orale. Nella prima, le parti presentano documenti scritti ed il giudice incaricato della causa redige una relazione in cui riassume i fatti, le argomentazioni delle parti e gli aspetti giuridici propri della controversia. In successione, si avranno l'inizio della seconda fase del procedimento con l'eventuale fissazione dell'esame in pubblica udienza. In effetti, a seconda dell'importanza e della ritenuta complessità della causa, l'udienza

può avere luogo dinanzi ad una Sezione composta di tre, cinque o 13 giudici se siamo in presenza della Corte in seduta plenaria. Durante l'udienza, le parti sono sentite dai Giudici e dall'Avvocato generale organi giurisdizionali che possono rivolgere loro le domande ritenute opportune. L'Avvocato generale espone quindi le sue conclusioni, dopodiché i Giudici deliberano in camera di consiglio e poi emettono la sentenza sul caso devoluto alla Corte. Occorre sottolineare che, a termini della modifica normativa fatta nel 2003, gli Avvocati generali sono tenuti a esprimere il loro parere motivato su di una causa solo se la Corte ritiene che la controversia in esame sollevi un innovativo profilo di diritto ed in conseguenza di applicazione giurisprudenziale. In ogni caso, la Corte nella decisione da rendere non è tenuta ad attenersi al parere espresso, per la risoluzione decidente del caso, dall'Avvocato generale requirente. Le sentenze adottate dalla Corte vengono decise a maggioranza e dopo la deliberazione riservata pronunciate in pubblica udienza mediante lettura del dispositivo e nei provvedimenti emessi non viene fatta menzione delle opinioni contrarie.

Le sentenze vengono pubblicate in Cancelleria il giorno stesso nel quale sono state emesse.

La Corte dei conti europea.

La Corte dei conti è stata istituita nel 1975 ed ha sede a Lussemburgo. L'organo ha il compito essenziale di controllare che i fondi della U.E. che provengono dagli Stati aderenti quali contribuenti nazionali e dai proventi degli investimenti comunitari vengono riscossi e spesi regolarmente. Inoltre, l'organo tecnico-contabile deve verificare la legittimità, l'opportunità e la corretta destinazione delle spese fatte dalle diverse Istituzioni dell'Europa unita. Un'attività da svolgere con l'obiettivo primario di garantire che i contribuenti europei possano trarre il massimo vantaggio possibile dalla "spesa comune" determinata dalle loro contribuzioni. In oggetto, deve ancora dirsi che nelle sue attribuzioni, la Corte ha il diritto di sottoporre a controllo qualsiasi persona fisica od organizzazione che abbia la gestione di fondi della U.E.

La Corte dei conti Europea è composta di un esperto designato da ciascuno Stato membro, e nominato dal Consiglio, per un mandato rinnovabile di sei anni. I membri eleggono tra di loro un Presidente che rimane in carica per un periodo, rinnovabile, di tre anni. La Corte ha il ruolo principale di verificare la corretta esecuzione delle regole di spesa relative alle risorse del bilancio dell'Unione. In altri termini, la Corte controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese comunitarie e accerta la sana gestione finanziaria dell'operato delle varie istituzioni. In tal modo garantisce

che il sistema dell'Unione operi applicando corretti criteri di efficienza e trasparenza. Per lo svolgimento dei suoi compiti, la Corte può esaminare la documentazione di qualsiasi persona fisica od organizzazione responsabile della gestione delle entrate o delle spese dell'U.E. e svolge frequentemente controlli sul posto. I risultati a verifica sono resi noti in Relazioni scritte periodiche ordinarie o, in caso diverso, straordinarie che portano eventuali problemi all'attenzione della Commissione e dei Governi degli Stati membri. In effetti, per poter operare efficacemente, la Corte dei conti deve agire in assoluta indipendenza rispetto alle altre istituzioni, pur mantenendo con esse dei contatti istituzionali costanti. Un'altro dei compiti fondamentali propri della C.d.c. della U.E. consiste nell'assistere il Parlamento europeo ed il Consiglio, nelle rispettive funzioni attribuite, con la redazione e presentazione di una "**Relazione annuale di audit sull'esercizio finanziario precedente**". In occasione della discussione della quale, il Parlamento svolge un esame approfondito della Relazione prima di decidere se approvare, o meno, la gestione del bilancio comunitario fatta da parte della Commissione. Quando si ritiene soddisfatta dai controlli effettuati, la Corte trasmette anche una **<dichiarazione di affidabilità>** con la quale certifica che il denaro del contribuente europeo è stato giustamente quanto legittimamente speso.

Infine, la Corte dei conti della U.E. esprime pareri sulle proposte di legislazione finanziaria ed i relativi oneri di copertura in ambito comunitario ed inoltre sull'operato dell'Unione in relazione alla lotta antifrode.

Per quanto riguarda l'articolazione del lavoro e la struttura della Corte, l'organico della C.d.c. Europea si compone di circa 800 dipendenti, fra i quali, traduttori, amministratori e controllori e questi ultimi sono strutturati in "gruppi di controllo" che hanno il compito di preparare i "progetti di Relazione" in base ai quali la Corte assumerà le decisioni sulla legittimità delle azioni contabili. I "controllori" sono spesso impegnati in ispezioni in loco tanto presso le altre istituzioni dell'UE quanto negli Stati membri o nei Paesi beneficiari di sovvenzioni da parte dell'Unione Europea. Infatti, per quanto il lavoro della Corte riguardi prevalentemente i fondi di cui è responsabile la Commissione, il 90% di tali entrate e spese viene gestito in pratica dalle istituzioni nazionali.

Infine, la Corte dei conti non ha poteri giuridici propri e quando i controllori contabili scoprono frodi o irregolarità devono informare dei rilievi d'illegittimità sollevati, con analitica relazione, l'**Olaf - Ufficio europeo per la lotta antifrode** - organo titolato ad effettuare le azioni di conseguenza.

Il Comitato economico e sociale europeo (Cese).

Istituito, fin dalle norme del Trattato di Roma del 1957 istitutivo della prima Comunità economica Europea composta da sei Stati fondatori, il “Comitato economico e sociale europeo” (Cese) è l’organo consultivo incaricato di rappresentare ai vertici comunitari le istanze proprie delle categorie produttive. Quindi, dei datori di lavoro, dei lavoratori, con i sindacati rappresentativi, gli agricoltori, i consumatori e gli altri gruppi associativi e collettivi portatori dei diversi interessi sociali ed economici riuniti in quelle entità che costituiscono complessivamente la “*società civile organizzata*”.

In effetti, il suo ruolo istituzionale è quello di esporre i pareri e difendere gli interessi portati dalle varie categorie sociali ed economiche introducendole nel dibattito politico e nelle istanze decisionali con la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo. Il Cese rappresenta il collegamento istituzionale attivo fra l’Unione ed i suoi cittadini, associazioni e gruppi, promuovendo un modello di società democratica del tipo più partecipativo ed inclusivo che sia possibile realizzare.

Il Comitato costituisce parte integrante del processo decisionale della U.E. è infatti deve essere consultato obbligatoriamente prima che dalle altre Istituzioni vengano prese decisioni di politica economica e sociale, sia di propria iniziativa che dietro richiesta di un’altra istituzione dell’Unione. Inoltre, può esprimere pareri in merito ad altre questioni.

Attualmente, il Cese è costituito da 344 membri ed il numero dei rappresentanti per ciascuno degli Stati componenti riflette, all’incirca, il dato statisticamente conosciuto della sua popolazione nazionale⁴².

I membri componenti dell’organismo sono nominati, secondo gli accennati parametri ponderali, su proposta degli Stati membri, ciascuno per un periodo di quattro anni, ma esercitano le loro funzioni in piena indipendenza ed il mandato è rinnovabile.

Il <Comitato e.s.e.> si riunisce in sessione plenaria ed i dibattiti si svolgono in base al lavoro preparatorio di sei sottocomitati denominati ‘Sezioni’ ciascuna delle quali è competente per un determinato settore. Il Comitato elegge un Presidente e due vice Presidenti, figure che restano in carica per un periodo di due anni.

Sulle funzioni del Comitato, possiamo dire che sono tre i suoi compiti fondamentali:

⁴² Nella composizione è suddiviso nel modo seguente: Germania, Francia, Italia e Regno Unito d’Inghilterra: 24; Polonia e Spagna: 21; Romania: 15; Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Svezia: 12; Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia: 9; Estonia, Lettonia e Slovenia: 7; Cipro e Lussemburgo: 6; Malta 5 per un totale di 344.

- formulare pareri destinati alle tre grandi istituzioni unitarie: il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sia su loro richiesta che di propria iniziativa;
- permettere una maggiore adesione e partecipazione della società civile organizzata al processo decisionale dell'UE;
- rafforzare il ruolo della società civile nei paesi terzi e promuovere l'istituzione di altre strutture consultive ispirate al suo modello.

I membri del Cese, pur continuando a svolgere le rispettive attività professionali nei Paesi di origine, devono prestare la loro periodica funzione in sede comunitaria, sede ove devono dimostrarsi soggetti autonomi e indipendenti. Nelle sessioni di lavoro i membri del Comitato formano tre gruppi distinti, in rappresentanza di:

a) datori di lavoro; b) lavoratori dipendenti; e c) soggetti di diverse attività di natura sociale ed economica.

Il primo gruppo è composto da esponenti del settore pubblico e privato, delle piccole e medie imprese, delle Camere di commercio, industria ed artigianato, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, di banche e di assicurazioni, dei trasporti e dell'agricoltura.

Il secondo gruppo rappresenta tutte le categorie di lavoratori dipendenti, dagli operai ai dirigenti. I suoi membri sono esponenti dei sindacati.

Il terzo gruppo rappresenta una vasta gamma di interessi: ong⁴³, organizzazioni di agricoltori, artigiani e professioni liberali, cooperative e associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni di consumatori e ambientaliste, rappresentative di comunità scientifiche, accademiche e associazioni in rappresentanza delle famiglie, donne e dei disabili.

Il Comitato delle Regioni (C.d.R).

E' stato istituito nel 1994 in esito al nuovo Trattato costituente dell'Unione europea.

Il Comitato delle Regioni (C.d.R.) costituisce un organo consultivo importante nei processi cognitivi a scopo decisionale delle competenti Istituzioni europee che è composto da rappresentanti degli enti locali e regionali dei Paesi dell'Europa unita. Nel quadro del processo decisionale della UE, il C.d.R. deve essere consultato sulle questioni di politica regionale, ambiente, istruzione, trasporti e tutti i settori nei quali sono competenti i governi locali e regionali costituiti all'interno degli Stati aderenti all'Unione Europea.

⁴³ In Italia, ora sono denominate "Enti del terzo settore" (ex onlus).

Il comitato è costituito complessivamente da 344 membri. Il numero di rappresentanti per ogni Stato membro ne riflette, con la relativa approssimazione dei parametri, la popolazione rilevata e viene suddiviso nel modo che si è indicato per la composizione del Comitato economico e sociale europeo.

I suoi membri sono composti dagli esponenti politici - a rappresentanza nazionale - eletti nell'ambito degli enti municipali e regionali dello Stato di designazione, spesso costituiti da soggetti politico istituzionali posti a capo di governi regionali o di amministrazioni comunali cittadine. Sono nominati, su proposta degli Stati membri, per un periodo di quattro anni, durante il quale devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza ed il loro mandato rappresentativo può essere rinnovato. Si sottolinea che essi devono ricevere un mandato aggiuntivo dagli enti nazionali che rappresentano ed essere politicamente responsabili delle "azioni comunitarie" intraprese dinanzi ad essi.

Il Comitato designa il Presidente tra i membri componenti per un mandato biennale. In particolare, il ruolo principale del Comitato regionale consiste in quello di fare in modo che la legislazione della U.E. tenga buon conto delle problematiche proprie della prospettiva regionale, considerando gli aspetti propri degli enti locali territoriali. A tal fine formula pareri sulle proposte della Commissione.

Per norma vigente, la Commissione ed il Consiglio hanno l'obbligo di consultare il comitato delle Regioni ogni volta che vengono presentate nuove proposte in settori che interessano le realtà locali e regionali degli Stati aderenti all'Unione, oltre che in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Per sua parte, il Comitato può adottare dei pareri di propria iniziativa e presentarli poi alla Commissione, al Consiglio ed al Parlamento, sede ove ogni anno si svolgono cinque Sessioni plenarie durante le quali il C.d.R. definisce le sue politiche generali e vengono adottati i propri pareri. In particolare, i membri del Comitato sono assegnati a 'Commissioni specializzate' interne che hanno il compito di preparare le "sessioni plenarie".

Le Commissioni attualmente costituite sono sei:

1. Commissione "politica di coesione territoriale" (Coter);
2. Commissione "politica economica e sociale" (Ecos);
3. Commissione "sviluppo sostenibile" (Deve);
4. Commissione "cultura e istruzione" (Educ);
5. Commissione "affari costituzionali e governance europea" (Const);
6. Commissione per le "relazioni esterne" (Relex).

La Banca europea per gli investimenti - la BEI.

Ente costituito, nel 1958, sempre a seguito della sottoscrizione del <Trattato istitutivo di Roma> la Banca europea per gli investimenti (Bei) in base al mandato legislativo comunitario rappresenta l'istituto di credito <a lungo termine> dell'Unione europea. Una Banca che concede prestiti al settore pubblico e privato per finanziare progetti d'interesse europeo, specie nei seguenti campi d'intervento: coesione e convergenza delle Regioni della U.E. in ottica di sviluppo di zone disagiate o sottosviluppate (es. il sud Italia); sostegno alle piccole e medie imprese; ambiente, ricerca, sviluppo ed innovazione; trasporti ed energia.

La B.e.i. opera nella U.E. ed in circa 140 altri Paesi del mondo⁴⁴ con i quali l'Unione ha concluso degli "accordi bilaterali di cooperazione" e in particolare si occupa, "senza scopi di lucro" di erogare quei finanziamenti. Infatti, la Banca persegue finalità che sono in linea con le politiche dell'U.E. e diversamente dalle banche commerciali la BEI; a) non gestisce conti bancari personali; b) non effettua operazioni allo sportello; e, c) non fornisce consulenza per investimenti privati. Questa Banca speciale concede invece prestiti agli Stati - a lungo termine - per progetti nazionali di investimento fatti a sostegno delle economie locali soprattutto in attività fisse, ma non eroga sovvenzioni "a fondo perduto".

La BEI è una istituzione bancaria che appartiene agli Stati membri dell'Unione europea e questi ne sottoscrivono congiuntamente il capitale secondo una ripartizione che riflette il peso economico di ciascuno di essi nell'ambito U.E. Comunque, la Banca non utilizza fondi del bilancio dell'Unione, poiché si finanzia <da sola> mediante l'emissione di prestiti sui maggiori mercati finanziari e, per questo motivo, dato che i suoi azionisti sono gli Stati membri dell'UE, la BEI beneficia sul "mercato dei capitali" del migliore rating di valutazione del credito esprimibile (in sigla, la c.d. "triplo A"), fatto che le consente di mobilitare, a condizioni estremamente competitive, importanti volumi finanziari. Inoltre, non avendo scopo di lucro, è in grado di offrire delle condizioni di credito altrettanto favorevoli, con il limite di attività di non poter coprire più del 50% del costo totale per un singolo progetto. In ogni caso, in base allo statuto vigente, la Banca investe in progetti accuratamente selezionati, ritenuti utili per l'Europa unita e nell'osservanza dei seguenti criteri:

- devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali dell'U.E.;

⁴⁴ Sui 194 che sono attualmente ricompresi nell'O.N.U.

- devono essere validi sotto tutti i profili: dal punto di vista economico, finanziario, tecnico ed ambientale;
- devono poi contribuire ad attrarre altre fonti di finanziamento.

La B.E.I. promuove inoltre lo sviluppo sostenibile nei Paesi candidati ai finanziamenti “a tasso agevolato” e in primo luogo in quelli potenzialmente candidati a far parte della stessa U.E. con particolare riguardo agli Stati che confinano a sud e ad est del territorio dell’Unione, oltre che nei Paesi partner di altre Regioni.

La B.E.I. è l’azionista di maggioranza della struttura F.E.I. il “**Fondo europeo per gli investimenti**” costituente una istituzione autonoma che decide con i propri organi, riunita nel Consiglio direttivo, in merito alle operazioni di emissione ed erogazione di prestiti esclusivamente in funzione della validità di ciascun progetto unitamente alle opportunità offerte dai mercati finanziari. Per garantire la trasparenza delle proprie attività la Banca riferisce ampiamente in vario modo e attraverso l’utilizzo dei diversi mezzi di comunicazione su tutte le sue azioni ed i finanziamenti statuali erogati. Nel contribuire sostenere, attraverso le proprie funzioni, perseguendo gli obiettivi generali dell’Unione, la Banca mantiene una stretta collaborazione con le Istituzioni europee, in particolare, attraverso la partecipazione di suoi rappresentanti ai lavori di diverse Commissioni del Parlamento europeo e in primo luogo prendendo parte attiva alle riunioni periodiche, ordinarie o straordinarie, del Consiglio dei ministri dell’ E.co. fin. Le sue decisioni sono assunte dai seguenti organi:

1) Il Consiglio dei Governatori,

composto da ministri (di norma, i ministri dell’economia e delle finanze) di tutti gli Stati membri dell’U.E. organo che definisce la” politica generale di credito” della Banca, ne approva il bilancio e la Relazione annuale, autorizza il finanziamento di progetti nei Paesi esterni alla UE e dispone in merito agli aumenti di capitale;

2) Il Consiglio d’amministrazione,

l’organo direttivo tecnico che deve approvare le operazioni di emissione e erogazione dei prestiti e garantire la corretta amministrazione della BEI composto da 28 membri nominati, ciascuno, da uno Stato dell’Unione, più uno designato in rappresentanza della Commissione Europea;

3) il “Comitato direttivo” è l’organo esecutivo della Banca che ne gestisce l’attività corrente, operando a tempo pieno ed è formato da nove membri fra i quali viene scelto il Presidente, assistito da un Direttore generale, oltre al personale dell’istituto;

4) il “Comitato di verifica” costituito da un organo indipendente di valutazione⁴⁵ che riferisce delle attività svolte e dei risultati conseguiti direttamente al Consiglio dei Governatori con attribuzione del compito di verificare la regolarità delle operazioni e della contabilità della Banca.

La B.C.E. la Banca centrale europea.

Negli ultimi dieci anni ed in particolare durante la Presidenza del Governatore Mario Draghi (2011-2019) la Banca centrale europea, in sigla B.C.E. è divenuta una delle istituzioni più note dell'Unione Europea, tanto da costituire un punto di riferimento anche fuori dai tecnicismi. In particolare, ha svolto un ruolo determinante per gli enormi interventi finanziari di sostegno fatti alle economie interne degli Stati componenti; attivando, come vedremo, il sistema di acquisto titoli definito “**quantitative easing**” **il (Q.e.)**. Metodo d'intervento finanziario divenuto, negli anni, sempre più essenziale. La Banca è stata istituita, nel 1998, dal “Trattato costituente sull'Unione europea” con sede ubicata a Francoforte (Germania) e le sue funzioni consistono, in primo luogo, a) nella complessiva gestione dell'euro, la moneta unica comunitaria. Inoltre, b) è compito della Bce contribuire anche a definire e poi attuare, quale organo tecnico, la politica economica e monetaria comune dell'Unione Europea.

Per poter assolvere alle sue funzioni direttive e di coordinamento, la Banca opera nell'ambito del “**sistema europeo delle Banche centrali**” (**Sebc**) che comprende tutti i 27 Paesi dell'U.E. anche se solo 19 di tali Paesi hanno finora adottato l'euro come moneta, anche interna. Questi ultimi Stati, con gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, formano collettivamente “**l'area dell'euro**” e le loro Banche Centrali, agendo quali filiali nazionali della B.C.E. costituiscono il c.d. “**eurosistema**”.

La Bce è totalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e non può, al pari delle <*Banche centrali nazionali dell'eurosistema*> e dei membri dei rispettivi organi decisionali (i board), sollecitare o accettare istruzioni da organismi esterni. In tema, le istituzioni della UE ed i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio evitando di influenzare la Bce ovvero le Banche centrali nazionali, sue filiali, impegnate nell'assolvimento dei loro compiti. La Bce, in stretta collaborazione con le Banche centrali nazionali, predispone e attua le deliberazioni degli organi decisionali dell'eurosistema che sono rappresentate dal Consiglio direttivo, il Comitato esecutivo

⁴⁵ Un organo collegiale equivalente ad un O.i.v. - Organismo indipendente di valutazione della gestione.

ed il Consiglio generale.

L'Eurozona, l'area dell'eurovaluta si estende attualmente a 19 Stati.

Più in particolare, la Banca si occupa nell'ambito delle funzioni principali attribuite alla Bce di mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro, per garantire che il potere d'acquisto dell'euro non venga eroso dall'inflazione. Il principale obiettivo della Banca centrale dell'Europa unita è quello di garantire che la progressione annuale, in aumento, dei prezzi al consumo non superi il limite del 2% ritenuto sostenibile. Al contrario, in caso di stagnazione, o peggio di deflazione (diminuzione di prezzi e tassi negativi) a tal fine, sono due le modalità di attuazione del "**programma di stabilità**":

a) in primo luogo, controllando in modo sistematico ed in "tempo reale" la massa di <euro-moneta> complessivamente circolante, considerato che il fenomeno inflattivo viene generato quale conseguenza, risultante da un eccesso di massa monetaria sussistente rispetto all'offerta di beni e servizi;

b) in secondo luogo, monitorando le tendenze dei prezzi e valutando il rischio che ne può derivare in rapporto alla stabilità dei prezzi nell'area dell'euro.

Tenere sotto controllo la massa monetaria circolante comporta, tra l'altro, **fissare i <tassi d'interesse>** in tutta l'area dell'euro, in quella che è forse la più nota tra le funzioni della Banca.

La B.C.E. opera attraverso i suoi tre organi decisionali.

Il Comitato esecutivo.

È l'organo che comprende il Presidente della Banca centrale, il vice-Presidente e quattro altri membri (componenti del "board"), tutti nominati di comune accordo dai Presidenti e dai primi Ministri dei Paesi che fanno parte dell'area dell'euro ed il loro mandato dura otto anni e non è rinnovabile.

Il comitato esecutivo attua la "politica monetaria della U.E." secondo le decisioni e gli indirizzi dati dal Consiglio direttivo (v. infra), impartendo le necessarie istruzioni alle "filiali" costituite dalle Banche centrali nazionali (per noi, la Banca d'Italia) degli Stati aderenti che non hanno più il potere di "emissione" della moneta, ma solo di gestione, in sede nazionale, delle direttive impartite dalla sede centrale, la B.C.E..

Il Comitato ha inoltre il compito di preparare le riunioni del Consiglio direttivo ed è responsabile della gestione degli affari correnti della Bce.

Il Consiglio direttivo.

Costituisce il massimo organo decisionale interno della <Banca centrale europea> ed è composto da sei membri designati dal Comitato esecutivo, oltre ai Governatori

nazionali delle diciannove Banche centrali degli Stati attualmente facenti parte dell'<area dell'euro> ed è presieduto dal Presidente della Bce. Il suo compito primario, per norma statutaria, è quello di definire la politica monetaria da seguire nell'area comune dell'euro, fissando, in particolare, i tassi d'interesse applicabili ai prestiti erogati, dalla Banca centrale Europea, alle Banche commerciali richiedenti.

Il Consiglio generale.

In base alle vigenti norme statutarie, il Consiglio generale costituisce il terzo organo decisionale della Banca centrale Europea.

Nella sua composizione allargata, l'organo interno dell'istituzione in esame prevede:
- il Presidente della Bce, il vice-Presidente ed i Governatori delle Banche centrali nazionali,

di tutti e 27 gli Stati attualmente membri della Unione Europea⁴⁶.

Il Consiglio generale concorre all'adempimento delle funzioni cognitive, consultive e di coordinamento proprie della Banca centrale europea e sovrintende ai preparativi necessari per il futuro, ulteriore allargamento dell'area dell'euro verso degli altri Stati.

Negli ultimi dieci anni le funzioni svolte dalla Banca centrale Europea si sono rivelate come “strategicamente decisive” per assicurare la necessaria stabilità dell'intera Unione degli Stati europei.

Esistono altre istituzioni che, nell'ambito dell'Europa unita, devono essere conosciute insieme alle funzioni esercitate, esse sono le seguenti.

Il “Mediatore europeo” (Ombudsman).

La funzione del <Mediatore europeo> altrimenti denominato “Ombudsman” è stata prevista e successivamente istituita dalle norme del “Trattato sull'unione europea di Maastricht” sottoscritto nel 1992. L'organo agisce quale “intermediario istituzionale” ponendosi tra il cittadino ed i diversi organismi dell'UE in quanto tale, per norma, è autorizzato ad accogliere e prendere in esame reclami provenienti da associazioni, enti, soggetti privati, imprese od organizzazioni operanti e residenti nei territori dell'Unione e, in generale, proposte da chiunque risieda o abbia la sede sociale in un Paese della U.E. La figura dell'Ombudsman, organo della Unione Europea viene nominato dal Parlamento europeo per un mandato rinnovabile di cinque anni. Un

⁴⁶ Quindi, non solo gli Stati aderenti all'eurozona con la moneta comune circolante.

periodo che corrisponde alla durata temporale della legislatura del Parlamento Europeo e quindi con mandato quinquennale.

Fra i compiti attribuiti al "Mediatore" vi sono i seguenti:

a) contribuire ad individuare, e segnalare, casi di cattiva amministrazione nell'ambito delle attività svolte da Istituzioni e organismi dell'Unione europea.

In effetti, come intuibile, una cattiva amministrazione può manifestarsi in vari modi: con atti di omissione, oppure di ritardo e scarsa efficienza. Situazioni in altri termini che si verificano quando un'istituzione viene meno al rispetto del diritto dell'Unione e dei "principi della buona amministrazione" o, peggio, agisce in violazione dei "diritti umani". Eccone alcuni esempi:

- l'iniquità, le discriminazioni, l'abuso di potere, l'omissione od il rifiuto di informare gli interessati, i ritardi ingiustificati nella durata dei diversi procedimenti comunitari ed infine le irregolarità amministrative.

In questi casi, il "Mediatore" procede attraverso i mezzi ed il personale del suo ufficio alle indagini, di propria iniziativa o in base a una denuncia, ed è coadiuvato da uno staff di collaboratori e consulenti.

Quale organo monocratico autonomo, in base alla normativa, esercita le sue funzioni in piena indipendenza ed imparzialità e senza sollecitare né accettare direttive da nessuno, governo od organizzazione che sia.

Le modalità di attivazione dell'organismo.

Sono varie, in sostanza, può essere presentata in forma di esposto al Mediatore da coloro che intendano presentare una denuncia imputando una carente o cattiva amministrazione da parte di una istituzione, di un organismo ed ufficio della U.E. Gli esponenti con la segnalazione devono, in primo luogo, dimostrare l'ingiustizia della situazione subita nel rivolgersi a tale Istituzione, organismo e/o ufficio, agendo attraverso i normali canali procedurali amministrativi. Attivati per cercare di ottenere quanto era legittimamente richiedibile e, successivamente, per ottenere una adeguata riparazione di giustizia. Infatti, se la domanda di attività resta disattesa, vi è motivazione sufficiente per presentare denuncia al Mediatore europeo. La denuncia deve essere presentata al suo Ufficio di M.E. entro due anni dalla data in cui si è venuti a conoscenza dei fatti che vengono ad essere contestati. In essa, il ricorrente deve indicare chiaramente le proprie generalità, a quale istituzione, organismo e/o ufficio si riferisce la richiesta cui consegue l'esposto-denuncia e quale sia il problema

contestato a quella istituzione dell'Unione. Il ricorrente può comunque richiedere che la denuncia resti riservata⁴⁷.

Dal punto di vista pratico, quali risultati risolutivi si possono attendere dall'intervento del Mediatore (Ombudsman) considerato che sono diversi gli esiti possibili: a) se l'organo non può prendere in esame l'esposto, ad esempio, perché tale denuncia è già stata oggetto di un ricorso giudiziario, il Mediatore europeo farà il possibile per suggerire al ricorrente un'altra modalità e l'attivazione magari di altro Organismo europeo utile. Mentre, al contrario, in assenza di situazioni impeditive, provvederà ad esaminare il caso, istruendolo ai fini della risoluzione del problema. In specie, l'intervento del Mediatore potrà inizialmente limitarsi ad una semplice comunicazione presso l'istituzione o l'organismo interessato. Invece, se, a seguito della richiesta di informazioni procedurali presentata dall'organo non si giunga ad un chiarimento del caso sollevato, il Mediatore, in ogni caso, cercherà di ottenere una soluzione, in via amichevole, si direbbe "transattiva" che riesca a eliminare il problema e soddisfi l'esponente-ricorrente. Invece, in caso di confermato insuccesso, il Mediatore può allora formulare raccomandazioni per arrivare alla soluzione della questione. Poi, se l'istituzione Europea destinataria non accetta le sue raccomandazioni, può sottoporre una "Relazione speciale" al Parlamento europeo, affinché adotti le iniziative politiche necessarie a riportare nella legittimità l'operato di quella istituzione od organo U.E. Per norma, ogni anno, il Mediatore presenta al Parlamento europeo una Relazione completa sulla sua attività istituzionale.

Il Garante europeo della protezione dei dati (G.e.p.d.).

La figura dell'**Autorità garante della protezione dei dati (G.e.p.d)** dell'Europa unita è stata istituita nel 2001 con il compito essenziale di garantire ai cittadini europei il rispetto del diritto alla vita privata nel trattamento dei dati personali da parte delle Istituzioni e degli organismi dell'U.E.

Vediamo, in particolare, di cosa si può occupare il "Garante Europeo della privacy" personale, anche nei rapporti correnti con le omologhe Autorità nazionali⁴⁸.

⁴⁷ Per informazioni pratiche sulla presentazione delle denunce, si rimanda al sito del Mediatore europeo: <http://www.ombudsman.europa.eu/media/it/default.htm>

⁴⁸ In Italia, è vigente un corpo normativo, il "Codice della privacy", base dell'attività dell'Autorità garante della riservatezza dei dati personali costituita nell'attuale strutturazione dalla legge del 2003.

Il limite invalicabile che non dev'essere superato nel trattamento dei dati personali relativi ad una persona fisica, identificabile dalle normative che le istituzioni e gli organi della UE sono tenuti a rispettare nell'ambito personale tutelato del "**diritto alla vita privata**", è quello costituito dalla "sfera di riservatezza" propria di quella persona. Il G.e.p.d. vigila sul rispetto di tale obbligo e fornisce consulenza alle istituzioni ed agli organismi dell'Unione su tutti gli aspetti inerenti al corretto trattamento dei dati. Con il termine "trattamento dei dati" si indicano attività delicate, quali la raccolta, registrazione e conservazione delle informazioni personali, il loro reperimento a fini di consultazione di "banche dati" accessibili, la diffusione presso altri soggetti, nonché il blocco, la cancellazione o la distruzione dei dati personali medesimi. Tutte queste attività sono disciplinate da norme incisive in materia di tutela della vita privata e le stesse Istituzioni e gli organismi comunitari, per esempio, non sono autorizzati a trattare dati personali relativi all'origine razziale o etnica, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o filosofiche o all'appartenenza sindacale, né possono trattare dati inerenti alla salute od alla vita sessuale della persona, a meno che tali dati non siano necessari a fini di necessari trattamenti sanitari. Tuttavia, anche in questo caso, la gestione dei dati deve essere effettuato da un professionista operante in campo sanitario o da un soggetto autorizzato e, comunque, da persona professionalmente vincolata al segreto professionale. Al fine di riuscire a garantire l'applicazione delle disposizioni applicabili in materia di tutela della vita privata dei cittadini europei, il G.e.p.d. opera in collaborazione con i responsabili della protezione dei dati di ogni istituzione ed organismo dell'Unione Europea.

In pratica, quali sono gli interventi attivi che riesce a garantire il G.e.p.d.: può fare ricorso, all'Autorità garante della privacy in Europa, qualunque soggetto di diritto europeo che abbia valido motivo di ritenere che il proprio <diritto alla vita privata> sia stato lesa a seguito di uso improprio dei suoi dati personali ad opera di un'istituzione o di un organismo dell'U.E. In questi casi, il G.e.p.d. prende in esame il reclamo verso l'istituzione, organo ed ufficio e comunica al ricorrente, nel più breve tempo possibile, se concorda con l'esposto e, in caso affermativo, attraverso quali azioni intende porre rimedio alla situazione denunciata. Il "Garante europeo" può decidere, per esempio, di trasmettere all'istituzione od organismo comunitario, quale destinatario interessato l'ordine di correggere, bloccare, cancellare o distruggere qualsiasi dato che sia stato oggetto di trattamento illecito. Comunque, se il ricorrente non si trova d'accordo con

la decisione presa dal Garante, potrà deferire la questione ricorrendo alla Corte di giustizia.

Gli altri organismi interistituzionali dell'Unione Europea.

L'Ufficio europeo delle pubblicazioni comunitarie: la Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (concorsi).

La denominazione completa dell'organismo è quella di "Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee"⁴⁹. Si tratta di una struttura che opera nella qualità di casa editrice delle varie istituzioni comunitarie e provvede alla realizzazione ed alla successiva distribuzione di tutte le pubblicazioni ufficiali edite nell'Unione che, con la struttura dedicata, può realizzare in formato sia cartaceo che digitale.

L'ufficio europeo per la selezione del personale.

La struttura denominata "Ufficio europeo per la selezione del personale" in sigla E.p.s.o. è costituita da una struttura divenuta operativa nel gennaio del 2003 con il suo compito primario di organizzare i concorsi finalizzati all'assunzione di personale necessario in tutte le istituzioni dell'Unione Europea. Il sistema che si è adottato risulta più efficiente rispetto alla precedente organizzazione autonoma, fatta da ciascuna istituzione comunitaria, dei propri concorsi di assunzione. In specie poi, il bilancio annuale dell'E.p.s.o. attualmente è pari a circa 21 milioni di euro, una cifra inferiore dell'11% rispetto alla spesa che le istituzioni Europee erano solite destinare alle assunzioni.

La Scuola Europea di amministrazione.

La <Scuola europea di amministrazione> in sigla E.a.s. è un organismo che è stato istituito il 10 febbraio 2005. Per norma, il suo compito principale consiste nell'offrire al personale in servizio nelle diverse Istituzioni della Unione Europea una formazione professionale adeguata, tale che risulti sempre aggiornata ed altamente qualificata specie in alcuni settori di attività. In effetti, la caratteristica principale della struttura E.a.s. risiede nel fatto che i suoi corsi sono aperti a tutto il personale in servizio nelle Istituzioni, Agenzie ed uffici dell'Unione. In tal modo, con la sua funzione, la Scuola contribuisce alla diffusione di valori comuni, alla promozione di una maggiore comprensione tra il personale delle istituzioni stesse, così come alla realizzazione di

⁴⁹ Una denominazione quasi analoga a quella nazionale.

economie di scala che assumono valori importanti.

Per assolvere ai propri compiti d'istituto l'E.a.s. opera in stretta collaborazione con i servizi di formazione di tutte le Istituzioni al fine di evitare inutili duplicazioni di attività. A livello nazionale, in Italia, opera la S.N.A. "Scuola nazionale di amministrazione"⁵⁰, istituzione deputata a compiti di "alta formazione" dei dipendenti e dirigenti pubblici e degli aspiranti a tali posizioni.

⁵⁰ Già denominata S.S.P.A. – Scuola superiore della pubblica amministrazione.

II) **L'UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI. LO STATO DEL PROCESSO EUROPEO D'INTEGRAZIONE PRIMA, E DOPO, LA PANDEMIA DI <SARS-COVID-2019>.**

Gli interventi di sostegno fatti alle economie interne degli Stati e il ruolo strategico svolto dalla BCE negli ultimi dieci anni attraverso il “quantitative easing”.

Come accennato nella premessa, la situazione economico-sociale italiana era definita come criticamente statica da circa dieci anni prima dell'insorgenza della nota epidemia in atto. In effetti, i riflessi negativi nazionali causati dalla crisi dei “fondi d'investimento statunitensi” di “Wall street” scoppiata in America ed altri Stati già nel corso del 2008, si erano maggiormente avvertiti nei successivi anni 2010/11 coinvolgendo l'intera Europa, e, da noi, configurando degli effetti dannosi risultati di molto amplificati a causa delle nostre storiche debolezze strutturali.

Tuttavia, nell'occasione, in positivo, l'Unione europea operando in un quadro attivo di politica economica decise d'intervenire e in particolare a partire dal 2012, con al vertice il Governatore Mario Draghi, attraverso delle innovative modalità d'intervento attuate con grande impiego di “mezzi finanziari” dalla “Banca centrale europea”. La BCE una istituzione strategica nell'organigramma esecutivo dell'U.E. che operando gli interventi finanziari “straordinari” previsti dal piano del c.d. “**quantitative easing**” ha sostenuto concretamente, attraverso massicci acquisti di titoli del debito pubblico nazionali, le economie interne delle componenti statali dell'Unione (con particolare riguardo all'Italia). In proposito, molti sottolineano come quell'intervento avesse lo scopo essenziale di “salvare” l'euro, la “moneta comune” U.E. all'epoca a rischio di grave deprezzamento sul mercato delle valute. Comunque, di certo, si può rappresentare la “politica monetaria europea” come un insieme di obiettivi, strumenti e corsi di azione, nel quale la strategia monetaria (nel caso di forte sostegno) aveva ed ha lo scopo di orientare l'offerta di credito ed i mercati finanziari verso generali obiettivi affidati alla politica economica, sostenendo nello stesso tempo le economie nazionali. Questi ambiti, sono tradizionalmente costituiti dalla crescita della produzione nazionale degli Stati componenti con i relativi P.i.I. più la piena occupazione, in specie giovanile, insieme allo stabilimento di un predeterminato livello limite dell'inflazione sostenibile. Quindi, la politica monetaria costituisce una parte importante, operativa delle scelte fatte, della politica economica complessiva della U.E. considerato che la principale Autorità di politica monetaria, filiale dell'Autorità bancaria

centrale europea, in ciascuno Stato aderente, è costituita dalla Banca centrale nazionale (per noi, la Banca d'Italia). In effetti, fra le principali istituzioni comuni dell'Europa unita è stata proprio la BCE a fare da organo primario di esecuzione qualificata delle scelte politiche in una situazione ove gli strumenti principali posti a sua disposizione sono dati dalla regolazione di due componenti essenziali: a) da un lato, la fissazione dei tassi di interesse; e, b) il controllo della quantità di moneta comune circolante, evitando squilibri ed attuando la strategia necessaria per evitare operazioni speculative internazionali sulla valuta comune dell'Europa..

Il Quantitative easing (sigla, Q.e.).

Rappresenta il mezzo applicativo di un innovativo intervento finanziario attivo, traducibile come "*alleggerimento quantitativo*", rispetto alle situazioni finanziarie interne degli Stati membri dell'U.E. attraverso il collocamento garantito dei titoli del debito pubblico emessi che costituisce uno "strumento non convenzionale" rispetto agli ordinari strumenti di politica monetaria. Si tratta di un "aiuto finanziario" consistente in un intervento dagli effetti espansivi, utilizzato dalle Banche centrali nazionali per collocare nelle emissioni cifre maggiori di titoli del loro "debito pubblico" (buoni e certificati). Queste nella struttura esecutiva della U.E. costituiscono le filiali della Banca centrale Europea, della quale rappresentano gli organi attuativi della politica monetaria comune. All'epoca, in prima attuazione, si trattava di uno strumento innovativo che nelle sue gigantesche proporzioni era adottato per sostenere/stimolare fortemente la crescita economica, quella della produzione, dell'occupazione e dell'inflazione negli Stati membri. Una prospettiva nella quale l'intervento svolto, e che ancora si svolge, espleta un compito reale di supporto ai Paesi che hanno difficoltà a sostenere e rinnovare il proprio debito pubblico: la fonte necessaria, anzi essenziale, per avere una disponibilità di spesa oltre le "entrate erariali". Un intervento innovativo considerato "non convenzionale" perché istituzionalmente non rientrava tra le misure tipiche di politica monetaria fino a quel momento adottate.

Una nuova frontiera per l'Europa unita.

Può convintamente affermarsi che, nell'ultimo decennio, l'esecutivo della U.E. adottando dapprima il "**Q.e.**" (un intervento di sostegno, tuttora in corso di attuazione, con la successiva presidenza Lagarde, in atto) e poi attraverso gli attuali interventi di bilancio pluriennale, per gli anni 2021-2026, previsti dal deliberato del **D.r.r.** il Dispositivo per la ripresa e resilienza, cui è conseguito il "**Next generation act E.U.**" (N.g.E.u.) nel quale è ricompreso esecutivamente il piano del "**Recovery fund**" con gli obiettivi di sostegno alle concordanti azioni nazionali, finanziabili fino alla fine del 2026, ha dato un impulso

forte, e mai visto nel passato, alle prospettive unitarie aprendo un'ulteriore fase positiva, più che promettente, nella costruzione comune "in divenire" dell'Europa unita.

Il messaggio forte trasmesso dalle Istituzioni europee agli Stati aderenti, ai suoi cittadini ed al mondo intero, è quello che:

“dalla crisi economica causata dalla pandemia in corso si esce tutti insieme”.

In effetti, grazie ad una politica comune di grande portata qualitativa e quantitativa, mediante la quale le risorse che si rendono disponibili vengono a essere “redistribuite”, in misura variabile rispetto alle diverse necessità finanziarie proprie degli Stati membri, per investimenti espressi in azioni fortemente riformatrici con i mezzi economici resi accessibili a tutte le componenti nazionali.

In effetti, in precedenza, nei sessantacinque anni trascorsi da quel lontano 1957 anno di fondazione della prima Comunità⁵¹ mai l'integrazione europea nel suo lento, e fin troppo graduale, procedere istituzionale aveva dato un risultato tanto concreto e solidale.

⁵¹ La prima Comunità economica Europea era formata da sei Stati, fra i quali l'Italia.

III) IL BILANCIO EUROPEO ANNI 2021/2026.

L'adozione da parte della Commissione U.e. del “Programma straordinario di interventi per il sostegno economico - finanziario agli Stati” previsti dal “New generation act E.U.” (N.G.E.U.) e nel collegato “recovery plan” esecutivo⁵².

Torniamo agli inizi del 2021: con le decisioni essenziali di politica economica prese, in particolare mediante la previsione concreta degli interventi straordinari di bilancio uniti a quelli monetari prima accennati, dall'Esecutivo dell'Unione per contrastare gli effetti della grave crisi economico- sociale in continuo aumento nei ventisette Stati membri dell'U.E. Un insieme di interventi attivi configurati da aiuti, da erogare in misura variabile, rivolti agli Stati che erano stati già delineati come propri dalla Commissione e parzialmente attuati, oltre il “quantitative easing” operato dalla B.C.E. con il sostegno dato dall'acquisto massivo dei titoli del “debito pubblico” degli Stati, ancora con primo beneficiario, rispetto alla quantità, il nostro Paese. Queste erano le premesse virtuose, molto grave la crisi sanitaria con il suo crescente peso dannoso sull'economia ed i connessi aspetti sociali, ma l'esperienza del passato, anche recente, in occasione di altre situazioni di crisi non inducevano gli osservatori ad un grande ottimismo su interventi decisi e adozione di misure forti da parte dell'esecutivo della U.E. Invece, grazie all'importante contributo fornito dall'euro Parlamento, il Governo europeo, questa volta, ha saputo reagire in tempi rapidi e con azioni finanziarie dotate di grande incisività pratica considerato il loro preventivato impatto positivo, nelle prime risultanze poi confermato, sulle economie interne e per ricaduta complessiva sull'unione degli Stati, come di seguito si avrà modo di specificare meglio.

Così, il 5 maggio del 2021, viene presentato un “Dossier” operativo per interventi e sostegni comunitari economico-finanziari di dimensioni ed importanza mai viste nei decenni precedenti.

In effetti, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i politici dell'Unione Europea hanno concordato un impegnativo **“Piano di ripresa comune”** che deve aiutare gli Stati dell'U.E. a riparare i crescenti e gravi danni economico-sociali causati dall'emergenza sanitaria da <coronavirus> e contribuire a gettare le basi per rendere in un futuro, già a medio termine, le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide così come alle opportunità date dalla transizione ecologica e digitale.

⁵² Il testo di riferimento è stato tratto dal sito ufficiale web del Governo italiano.

In sintesi, siamo di fronte ad un enorme investimento sul futuro dell'Europa e degli Stati membri per ripartire dopo l'emergenza del Covid-19. In effetti, con l'avvio del "periodo di programmazione Europea per gli anni 2021-2027" ed il potenziamento mirato del **Bilancio a lungo termine dell'UE**, l'attenzione è stata, in concreto, posta sulla nuova "fase politica di coesione" e l'intervento finanziario denominato **Next Generation EU (Recovery fund)**. Uno strumento temporaneo del valore complessivo di 750 miliardi di euro pensato per stimolare una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa" degli Stati rivolta a garantire la possibilità di fare "fronte comune" alle esigenze imprevedute. In particolare, consiste nel più grande "pacchetto per stimolare l'economia" mai ideato e finanziato dall'Unione Europea.

L'intera iniziativa della Commissione europea è strutturata su **tre pilastri**:

- **Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme strutturali;**
- **Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;**
- **Trarre insegnamento dalla crisi;**

In questo contesto si inserisce Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, lo strumento giuridico-economico interno che sulla traccia comunitaria indica gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che il nostro Paese intende realizzare grazie all'utilizzo degli ingenti fondi europei del **Next Generation EU** sia per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia che, in prospettiva di medio termine, rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Un insieme di azioni ed interventi disegnati per superare l'impatto economico e sociale della pandemia e costruire un'Italia nuova, dotandola degli strumenti finanziari necessari per affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali sia di oggi che di domani.

Il Piano nazionale, presentato dal Governo al Parlamento e poi entro il termine del 30 aprile 2021 inviato all'Esecutivo dell'Unione Europea⁵³ **si articola in 6 Missioni che rappresentano le principali aree "tematiche" strutturali dell'intervento.**

Esse sono quelle che di seguito sono indicate:

- 1. Riforma della pubblica Amministrazione, di fisco, giustizia e sanità, attraverso le tecnologie digitali, innovazione generale, competitività economica, cultura e turismo;**
- 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;**

⁵³ La Commissione costituisce l'organo esecutivo, il Governo, dell'Unione Europea.

3. **Infrastrutture per una mobilità sostenibile;**
4. **Istruzione e ricerca scientifica e tecnologica;**
5. **Inclusione e coesione;**
6. **Salute.**

In tema, la Commissione Europea ha lanciato l'atto del 15 dicembre 2021 denominato **“Quadro di valutazione di ripresa e resilienza”**.

In pratica, è consistente in una <piattaforma pubblica online> da utilizzare per poter tracciare i progressi compiuti nell'attuazione del DRR : **“Dispositivo per la ripresa e la resilienza”** nel suo complesso e attraverso i singoli Piani nazionali redatti in materia. Il sito web relativo al <quadro di valutazione della ripresa e della resilienza> contiene le sezioni dedicate al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi collegati agli esborsi che saranno consentiti dall'attuazione del dispositivo. Oltre a ciò, dispone di dati specifici compilati dalla Commissione: ad esempio, indica le spese divise per settore unite ad una ripartizione di quelle finanziabili per obiettivi “verdi” “digitali” e “sociali” rientranti nell'ambito realizzabile del dispositivo.

Il “quadro di valutazione” fornisce inoltre informazioni qualitative attraverso analisi tematiche dell'attuazione dei piani in settori strategici specifici. In conseguenza, però: **per accedere alle risorse del <Next Generation EU - N.G.E.U.> gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre i loro Piani nazionali di ripresa e resilienza, con gli obiettivi dei progetti che, se approvati, daranno diritto a ricevere fondi nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza.**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia.

Come si è detto in precedenza, il 5 maggio 2021 è stato pubblicato sul sito ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri il testo del **“Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.n.r.r.) appena** trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea. Inserito nel contenitore cognitivo-esplicativo dal titolo **“Italia domani”** del valore complessivo di 235/238 miliardi di euro combinati tra le prevalenti risorse europee e quelle nazionali aggiuntive che vengono rese disponibili dalla revisione di poste del bilancio statale.

Successivamente, il 22 giugno 2021, la Commissione europea, in tema, ha pubblicato la relativa **“Proposta di esecuzione del Consiglio”** fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. In particolare, la proposta in esame è stata accompagnata da una dettagliata analisi del Piano (documento di lavoro della Commissione). Poi, in

stretta sequenza, la Commissione europea ha approvato il “Piano per la ripresa e la resilienza” dell’Italia per un intervento complessivo del valore di 191,5 miliardi di euro. Il 13 luglio 2021, il Pnrr dell’Italia è stato definitivamente approvato mediante l’adozione di una specifica deliberazione di **“Decisione di esecuzione del Consiglio della U.E.”** che ha integralmente recepito la proposta in proposito fatta dalla Commissione europea.

Il “crono-programma” impegnativo degli interventi e riforme.

Alla Decisione comunitaria è allegato un corposo allegato, redatto in lingua italiana, nel quale vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento, una volta verificato, si lega l’assegnazione delle risorse preventivate che avviene “su base semestrale” rispetto agli “stati di avanzamento attuativi del Pnrr” (vedi, l’allegato finale al presente).

Infine, nell’estate del 2021 è stato dato il via libera da parte dell’Ecofin⁵⁴ ai Piani nazionali di ripresa e resilienza delle componenti statali collegati al Recovery Plan post-pandemico europeo, espressione derivata del “Next Generation EU” ivi compreso quello italiano⁵⁵. Così è iniziata l’attuazione del più ambizioso ed impegnativo intervento economico finanziario mai approvato in Europa dopo la fine della II guerra mondiale.

Ora occorre trattare di una situazione con la quale l’Europa vincola la nostra situazione, anche interna, di bilancio e di “spesa pubblica”.

IL MES - MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA’.

Il “Patto europeo di stabilità” economico-finanziaria prevede una rigida applicazione interna ai Paesi “osservati speciali” nell’economia fra i quali l’Italia che si configura nelle prescrizioni ultra limitative determinate dal **“Patto interno di stabilità”** imposto alle erogazioni per le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali “di governo”.

Come sappiamo, il **M.e.s.** sigla del “Meccanismo Europeo di stabilità economico - finanziario” denominato anche **<Fondo salva-Stati>** imponga dei vincoli molto stretti ai bilanci nazionali ed alla erogazione della “spesa pubblica”, anche di quella per gli investimenti produttivi, in funzione di riduzione del “debito pubblico” consolidato: con questo da portare, come obiettivo dell’intervento, alla proporzione del 100% rispetto al

⁵⁴Il Consiglio economico-finanziario dei Paesi componenti dell’Unione Europea.

⁵⁵ Vedi, le fonti web ufficiali del #nextgenerationitalia Italia Domani, il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Bandi, avvisi ed altre procedure pubbliche per la presentazione e selezione dei progetti del PNRR. V. Link utili.

P.i.l. ed anche a meno se possibile. Invece, in Italia, siamo al 170% circa e l'argomento è molto delicato per il nostro futuro, anche a breve-medio termine. Tale oggetto è tornato di grande attualità, guerra in Ucraina a parte, perché nel corrente mese di marzo era previsto un Consiglio Europeo dedicato alla ripresa⁵⁶, con riforma sostanziale, proprio dell' "**europaean mechanism of stability**" interstatale. Ricordiamo ancora come, a seguito dell'insorgenza della pandemia e della grave crisi economica conseguente, in atto, la fase applicativa del "fondo" era stata sospesa ed il ricorso all'indebitamento pubblico degli Stati era ripreso a causa dell'emergenza finanziaria. Successivamente, con l'approvazione dell'Eurogruppo tenutosi il 30 novembre 2020, si era provveduto alle riforme di funzionamento del fondo salva-Stati perdurandone la sospensione operativa. Si tratta delle condizioni di attivazione del meccanismo originario per finanziare Paesi sull'orlo della bancarotta e non della linea di credito pensata per la pandemia. Lo strumento "senza condizioni" accettato in sede di Consiglio europeo per offrire prestiti in ambito sanitario agli Stati richiedenti è stato in effetti concepito come un meccanismo straordinario per fronteggiare la gravità della crisi da epidemia. Tuttavia, dopo le modifiche apportate è divenuto cosa diversa dal fondo, così come ideato e strutturato all'origine. Per poter meglio comprendere il MES nei suoi aspetti strutturali e quali sono le riforme ora approvate dall'Eurogruppo e anche dall'Italia, occorre ricordare però gli antefatti e tornare indietro di qualche anno, fino all'epoca della sua emanazione. Ricordiamo che gli effetti della gravissima crisi economico-finanziaria determinata dal fallimento dei fondi d'investimento immobiliari americani partita dalla "Borsa di Wall street" nel 2008 in Europa si sentiva pesantemente nel corso del biennio 2010/2011; e l'Italia, già in crisi, ne ha risentito ancora maggiormente. Proprio per questo, il "fondo" è nato nel 2012 in sostituzione sia: a) del Fondo europeo di stabilità finanziaria; che b) del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, esso è, nella realtà dei fatti, il **fondo monetario** degli Stati dell'Unione Europea, avente l'obiettivo di dare sostegno ai Paesi membri in caso di crisi e per evitare dei probabili problemi di "default" nazionali (Grecia e poi Italia). Comunque, il Meccanismo Europeo di Stabilità ha "salvato", finanziariamente almeno, Paesi come Cipro, Spagna e Grecia. **L'Italia**, dal canto suo, è una delle maggiori sostenitrici del fondo salva-Stati ed anche per questo ora, più che mai, è utile capire cos'è il M.e.s. e come funziona davvero questo *Meccanismo Europeo di Stabilità* e perché sono riesplose tante polemiche, prima sulle ipotesi di riforma poi

⁵⁶ Il cui rinvio sembra inevitabile rispetto ai "danni di guerra" in essere.

proseguite durante l'emergenza del Covid-2019.

Come funzionerà il rinnovato M.e.s.?

Allora, una volta capito, almeno in linea di massima, cos'è il M.e.s. occorre comprendere al meglio come può funzionare il "Fondo salva-Stati".

Per dirla in altre parole: con quali modalità operative agisce il <Meccanismo Europeo di Stabilità> ed inoltre in che modo riesce a mantenere la salute finanziaria nei Paesi dell'Eurozona? Le modalità d'azione del fondo sono state definite dall'articolo 3 del suo Trattato istitutivo. L'organizzazione raccoglie fondi finanziari volti a sostenere gli Stati membri, ossia quelli che prima o dopo hanno adottato l'euro come moneta unica e che in un determinato periodo di tempo si trovano in forte difficoltà. Per capire come funziona il M.e.s. possiamo suddividere la sua azione principale in **tre fasi distinte**:

1. Lo Stato in difficoltà avanza al Presidente del "Consiglio dei Governatori del fondo salva-Stati" una **richiesta di assistenza**.
2. **Il M.e.s. chiede alla Commissione U.E. di valutare lo stabilità economica del Paese in questione** e di definire il suo fabbisogno finanziario. In questa fase, l'Esecutivo comunitario (C.E.) e la BCE (e se necessario il FMI) analizzano se la crisi di quello Stato può contagiare il resto dell'Eurozona.
3. **Dopo la valutazione, l'organo plenario del MES decide di agire** e aiutare il Paese in difficoltà (il tutto più o meno nell'arco di 7 giorni dalla data di presentazione della richiesta formale di assistenza). Come lo aiuta? In particolare attraverso dei prestiti. Le decisioni del Consiglio vengono prese a maggioranza semplice o qualificata e godono di immunità giudiziaria.

Nel M.e.s. i diritti di voto sono proporzionali rispetto alla quota versata da ogni Stato.

Per quanto riguarda la gestione materiale del fondo <salva-Stati> il M.e.s. - "meccanismo di stabilità europea" si sviluppa in un procedimento che viene gestito da un **Consiglio dei Governatori** costituito dai Ministri delle finanze degli Stati partecipanti all'Eurozona, oltre che da un Consiglio di Amministrazione, nominato proprio dai Governatori. Inoltre, fanno parte del M.e.s. anche un **Direttore Generale** che ha diritto di voto nella relativa procedura, più il Commissario europeo agli Affari economico-monetari ed il Presidente della BCE, questi ultimi due come "Osservatori".

Siamo a marzo del 2022 ed in sede di Consiglio Europeo si doveva ridisegnare incisivamente il "Fondo salva Stati" ma gli eventi di guerra hanno fatto saltare ogni calendario di attività della U.E.

La riforma del M.e.s.

Nel 2017 l'Europa unita ha aperto all'ipotesi di lavoro di **rivederne il Trattato istitutivo** ed è proprio questa eventualità che ha spianato la strada a un profondo dibattito che, in tema, si è svolto in Italia. La riforma del <Meccanismo europeo di stabilità> ha richiesto ovviamente l'approvazione dei Governi, oltre che la ratifica parlamentare da parte di ciascuno Stato. Le **nuove condizioni** per accedere al fondo salva-Stati previste dalla riforma sono state, sin da subito criticate, in quanto giudicate **di difficile attuazione** tanto da rendere molto più complicato l'accesso futuro al programma di possibili aiuti. E sul tavolo delle discussioni vi sono, in particolare, le condizioni per poter attivare la PCCL (**Precautionary conditioned credit line**), un < sistema di aiuto finanziario > erogabile in caso di gravi turbolenze (oscillazioni) all'interno del mercato del debito di un Paese appartenente all'Eurozona. Nella riforma proposta le condizioni più caratteristiche della proposta di revisione del M.e.s. sono state le seguenti:

- Il Paese "richiedente" non deve trovarsi in <procedura d'infrazione>;
- Deve vantare un deficit inferiore al 3% stabile da almeno due anni;
- avere un rapporto debito/Pil sotto il 60% (o, almeno, aver sperimentato una riduzione di quest'ultimo di almeno 1/20 negli ultimi due anni.

Insieme ad un'altra serie di paletti non facilmente giudicabili a livello oggettivo. Con il via libera dato dagli esiti avuti dall'Eurogruppo del 30 novembre 2020 è stato approvato l'impianto del M.e.s. "riformato" che comprende anche delle altre novità: a) semplificare l'accesso alla linea di credito precauzionale; b) favorire una maggiore collaborazione tra istituzioni della U.E. e M.e.s.; c) introdurre le clausole di azione collettiva con voto unico dei creditori, per facilitare la successiva ristrutturazione del debito.

Il c.d. "backstop bancario" dal 2022.

Uno degli aspetti più importanti secondo gli Stati riuniti e deliberanti dell'Eurogruppo è stata proprio la riforma del <backstop> per il settore bancario. Nello specifico tecnico, si tratta di una garanzia, la creazione di una sorta di rete di sicurezza finanziaria, per il "Fondo di risoluzione bancaria" (un fondo con erogazione di risorse dalle Banche nazionali, non attingibile dai contribuenti) sotto forma di una linea di credito del M.e.s.. Con il principale scopo di assicurare, in ultima istanza, sostegno alle Banche nazionali, con rischio di fallimento, in caso il Fondo non avesse più disponibilità di risorse. Proprio, in questa evenienza estrema interverrebbe la linea di credito del Meccanismo Europeo

di Stabilità e tale backstop, in base a quanto stabilito in esito all'Eurogruppo adottante, dovrà entrare in vigore già dall'estate del 2022 e non più dal 2024.

Le principali critiche mosse al M.e.s. ed ai "Patti di stabilità" inter-statali.

Per comprendere al meglio cos'è il M.e.s. e come funziona non si può prescindere da una breve disamina delle principali riserve espresse sul "Fondo salva-Stati". Uno dei punti più dibattuti ha sempre riguardato il rinnovato potere conferito in materia alla Banca Centrale Europea e, di conseguenza, le limitazioni imposte al settore bancario come ai Governi nazionali. Non sono mancate inoltre critiche da parte di singoli Paesi⁵⁷ dato che la somma "a garanzia" fornita agli Stati che si trovano temporaneamente in difficoltà viene suddivisa e composta dalle partecipazioni di ciascun membro non in difficoltà. Un "principio di solidarietà" non condiviso a maggioranza dai c.d. "Paesi virtuosi" per il quale, in poche parole, parte dei soldi concessi alla Grecia sono stati corrisposti a capitali messi a disposizione in parte dalla Germania, dall'Italia, la Francia e altri considerato poi che ogni Paese riesce a garantire un proprio <status di affidabilità> e alla quota versata da ciascuno viene riconosciuto un interesse retributivo percentualmente diverso.

E proprio qui, si evidenzia il pericolo nell'attivazione stessa del meccanismo in parola: infatti, se uno degli Stati più «affidabili» dovesse, a sua volta, trovarsi in difficoltà tanto da aver bisogno del medesimo, la quantità dei fondi e non più garantibile si riverserebbe, per necessità onerosa, sugli Stati più piccoli. E così, alla vigilia dell'approvazione delle riforme sul <fondo salva-Stati> sono emersi dei nuovi malumori nel Governo nei confronti di uno strumento, da molti sempre osteggiato in Italia, per il timore che il M.e.s. sia una sorta di controllo sovranazionale unificato, con tutela, sui Paesi in difficoltà. Il Governo, però, nello spiegare le ragioni del via libera dato dal nostro Stato alla riforma in commento ha puntualizzato che aderire alla struttura del <Meccanismo> non significa affatto doverlo poi necessariamente utilizzare. Inoltre, resta da sottolineare che molti sono tornati a chiedersi cosa sia il M.e.s. e come funzioni, con dibattito ripreso proprio con l'arrivo del 2020, l'anno in cui il **coronavirus** ha messo in una grave crisi strutturale l'economia europea e mondiale.

Da tempo, l'U.E. pensa alle possibili risposte da dare alla situazione critica in atto e per motivi collegati anche la questione del fondo salva-Stati è ritornato pienamente sul tavolo delle discussioni. Per quanto, poi, nell'Eurogruppo dell'aprile successivo (2021) gli Stati

⁵⁷ Ad esempio, la Grecia, dove Varoufakis, il discusso ex ministro greco delle finanze, nel libro «Il Minotauro Globale» si è scagliato contro i meccanismi che fanno parte del Fondo.

membri abbiano trovato un compromesso sul “meccanismo” nella forma specifica dell'intervento per la pandemia, con un accordo successivamente approvato in sede di Consiglio europeo. In quell'occasione, si può notare, **l'Italia non ha voluto attivare il M.e.s.** il nostro Paese, insieme ai restanti componenti della U.E. hanno concordato che se uno Stato avrà bisogno di aiuto per sostenere e finanziare le spese sanitarie legate al coronavirus potrà accedere al fondo senza che siano poste delle specifiche condizioni. **Spetterà al singolo Paese avanzare richiesta di aiuto e attivare il “meccanismo” e farlo in completa autonomia e nessun Governo sarà costretto ad utilizzarlo.** L'Italia, ad esempio, cercherà di evitarlo e di puntare invece tutto sulle risorse consentite dal **Recovery Fund** nei termini precedenti, ed in quelli successivi per come esposti nel presente capitolo dell'elaborato.

Infine, alla luce delle polemiche ri-esplose sul tema in esame, per noi, capire in termini chiari cosa esattamente sia il M.e.s. e con quali oneri condizionali funzioni il collegato <fondo salva Stati> risulta essere ora più importante che mai. Infine, occorre soltanto comprendere se la riforma del “Meccanismo europeo di stabilità” entrerà mai in vigore una volta terminata l'emergenza epidemica.

Aspetti costituzionali collegati: il testo degli artt.81,97 e 117 della “Carta”.

Attraverso una riforma del testo della “Carta fondamentale” della Repubblica italiana introdotta dalla Legge costituzionale n.1 del 20 aprile 2012, in specie con l'art.1 id quella:

“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza

assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi stabiliti con legge costituzionale⁵⁸⁻⁵⁹.

In base al testo novellato dell'art.97 della Costituzione⁶⁰ poi:

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico⁶¹.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge⁶².

A sua volta, nel Titolo V della Costituzione rubricato alle Regioni, Province e Comuni⁶³ il successivo articolo 117 della Carta prevede la ripartizione fra Stato, Regioni e Province

⁵⁸ A norma dell'art.6 della L.cost.n.1 del 2012 le disposizioni riformatrici si sono applicate a partire dall'esercizio finanziario per l'anno 2014. Si riporta, di seguito, il testo previgente della norma della “Carta”:

“Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.

⁵⁹ In argomento si veda la legge 24 dicembre 2012, n.243, recante attuazione del “principio del pareggio di bilancio” con vigenza dal 1 gennaio 2014 e 2016 rispettivamente.

⁶⁰ A norma dell'art.18, quarto comma, del Decreto legge 22 giugno 2012, 83, successivamente convertito, nei termini, con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n.134, le disposizioni del detto articolo costituiscono diretta attuazione dei principi di legalità, buon andamento ed imparzialità sanciti dall'art.97 della Costituzione, e ad esse si conformano entro il 31 dicembre 2012, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere g), h), l), m), r) della Costituzione tutte le pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali, le aziende speciali e le società in house delle pubbliche amministrazioni. Le Regioni ad autonomia speciale vi si conformano entro il medesimo termine secondo le previsioni dei rispettivi Statuti.

⁶¹ Il comma è stato modificato dall'articolo 2 della Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1. A norma dell'articolo 6 della medesima normativa tali disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

⁶² Vedi gli articoli 51 e 54 della Costituzione, nella parte dei “diritti e doveri” dei cittadini.

⁶³ A termini della legge 5 giugno 2003, n.131, recante le “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n.3.

autonome di Bolzano e Trento della potestà giurisdizionale⁶⁴ ovvero quella di approvare le norme primarie della Repubblica, un'attribuzione fondamentale espressa nei termini seguenti:

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

I) Lo Stato ha legislazione esclusiva su.....(v. il testo della norma).

II) Sono materie di legislazione concorrente (ex art.117, terzo comma, Cost. n.d.r.) quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di comunicazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica⁶⁵e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

III) Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”⁶⁶.

Per doverosa completezza, l’art.118 della Carta sulla potestà amministrativa prevede che: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e*

⁶⁴ Vedi l’art.116, comma secondo, della Costituzione.

⁶⁵ Nel testo di origine della Costituzione si trovava il riferimento a: *“l’armonizzazione dei bilanci pubblici” periodo soppresso dall’art.3, comma primo, della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1. A norma dell’art.6 della medesima tali disposizioni erano rese applicabili dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.*

⁶⁶ Si configura, di seguito alla competenza legislativa “concorrente” quella detta “residuale”

*le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*⁶⁷.

Infine, a termini dell'articolo 119 della Costituzione⁶⁸ di seguito al "principio del parallelismo" delle funzioni amministrative rispetto alle legislative, si trova quello dell'autonomia di bilancio e finanziario dei rispettivi "livelli di governo", in effetti:

*"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto degli equilibri dei rispettivi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea*⁶⁹".

⁶⁷ Le prime sono quelle direttamente in base alla Costituzione, agli Statuti speciali di autonomia differenziata (art.116 Cost.) ed agli Statuti ordinari delle Regioni (v. art.123 Cost.)

⁶⁸ Nel testo sostituito dall'art.5 della Legge di riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, n.3.

⁶⁹ Le parole del testo vigente sono state aggiunte dall'art.4 della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, comma quarto.

LINK UTILI

1. Operational arrangements between the Commission and Italy.
2. Legge 29 dicembre 2021, n. 233, di conversione in legge, con modificazioni, del testo del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (P.n.r.r) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (21A00257) (in Gazzetta ufficiale della Repubblica, suppl. ordinario n.48).
3. Testo coordinato del decreto-legge del 6 novembre 2021, n.152, (pubblicato in Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 265 del 6 novembre 2021), coordinato con la legge di conversione del 29 dicembre 2021, n.233 testo inserito nel medesimo supplemento ordinario), recante: «disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (P.n.r.r) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.». (21A07784) (in Suppl. ordinario n.48).
4. Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, del 23/12/2021.
5. La finanza territoriale 2021 - Regioni e territori, dall'emergenza sanitaria al P.n.r.r del 17/12/2021.
6. Next generation Eu: la Commissione europea lancia il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza - 15/12/2021.
7. "Futura", la scuola per l'Italia di domani - il Piano nazionale di ripresa e resilienza, per il settore dell'istruzione mette a disposizione, in tutto, 17,59 miliardi per riforme e piani di investimento. 29/11/2021.
8. Avviso per la presentazione di progetti per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a valere sul P.n.r.r - 23/11/2021.
9. Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri emanato il 12 ottobre 2021, organizzazione interna dell'unità di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione.
10. Decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, posto in conversione recante ad oggetto le: *"Disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (P.n.r.r) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose"* (21G00166) in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n.265 del 6.11.2021.

11. Decreto 4 ottobre 2021 organizzazione della “Unità di missione relativa agli interventi del P.n.r.r assegnati alla responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione. (21A06283) (G.U. serie generale n.256 del 26-10-2021).
12. Il P.n.r.r: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi - Dossier del Senato della Repubblica del 3 novembre 2021.
13. Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti del P.n.r.r - 11/10/2021.
14. Una nuova guida del M.e.f. ad “Italia domani” del 15/10/2021.
15. Il monitoraggio e lo stato di attuazione delle misure previste dal P.n.r.r nel 2021 del 23 settembre 2021.
16. “Italia domani”, il Piano nazionale di ripresa e resilienza - contributo del 3 agosto 2021.
17. Recovery plan, nasce il portale “Italia domani” - 3/08/2021.
18. Governance del P.n.r.r. e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.
Testo coordinato del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77.
19. L'Italia riparte - il Pnrr in sintesi – “Linea amica FORMEZ P.a. del 15/07/2021.
20. Pnrr, via libera dell'Ecofin al Piano nazionale di ripresa e resilienza - 13/07/2021.
21. **nextgenerationeu**: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia da 191,5 miliardi di euro - 22/06/2021.
22. “Bentornati al sud ”: un video per rilanciare il mezzogiorno - 28/05/2021.
23. Il P.n.r.r trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea - 30.04.- 05/05/2021.
24. Pnrr: come saranno investiti gli 82 miliardi di euro destinati al capitolo sud del 04/05/2021.
25. Una video sintesi sul Piano nazionale di ripresa e resilienza del 05/05/2021.

IV) CENNI SUI PRINCIPALI PROBLEMI STRUTTURALI DI CARENZA E RITARDO FUNZIONALE DEL NOSTRO PAESE: ISTRUZIONE, SANITÀ, GIUSTIZIA, INNOVAZIONE, TECNOLOGIA DIGITALE ED UTILIZZO DI SISTEMI EVOLUTI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

L'Italia era, e resta, come Paese occidentale in una situazione di grande arretratezza funzionale e di pluriennale stasi economica, ove la prima carenza "di natura essenziale" è quella determinata dalla grave mancanza del lavoro giovanile, come in generale del relativo mercato, con i disoccupati "involontari" e gli "inoccupati" od i giovani che neppure cercano (o non lo fanno più) un'attività lavorativa, fenomeno che avviene in numero purtroppo in continuo aumento. Da anni, si tratta di una condizione gravemente limitativa dello sviluppo nazionale, così come di grande allarme contributivo-contabile per la futura sostenibilità complessiva del settore previdenziale gestito dall'INPS⁷⁰. Sono anni che, in stretta conseguenza, si è configurata una economia frenata, ingessata che non riesce ad accogliere milioni di giovani al primo impiego, come a ridare opportunità ai meno giovani che il lavoro l'hanno perso nelle tante situazioni di crisi aziendali apertesesi in questi anni, troppe unicamente basate su decisioni di "delocalizzazione" prese per riduzione di costi ed oneri societari, senza riguardo alcuno per problemi occupazionali e quindi sociali.

Anche qui, appare sintomatica l'inefficienza complessiva di organi, servizi ed uffici della P.a. negli aspetti ormai "storicizzati" di deresponsabilizzazione complessiva di dirigenti e dipendenti, con argomenti gravemente critici che andremo ad approfondire in materia di amministrazione pubblica, giustizia, istruzione e tanti altri settori.

Inoltre, si deve considerare che quale "Stato regionale" la base di legittimità dell'intera costruzione dei pubblici poteri amministrativi, in Italia, è stata affidata dalle norme della Carta fondamentale della Repubblica e dalle successive leggi attuative ad una pluralità di enti, partendo dalle "funzioni di base" che deve assicurare l'amministrazione pubblica. In particolare, agli enti costituzionali che sono indicati nel "**Principio di autonomia e decentramento amministrativo**" e ciò comporta ulteriori difficoltà ed inefficienze. Si tratta di una prescrizione d'indirizzo valida per l'intero Stato repubblicano, inserita nel testo dell'articolo 5 della "Carta" nella parte dei "Principi fondamentali" regolatori della nostra istituzione repubblicana. Norma in base alla quale fra lo Stato, le Regioni, i Comuni

⁷⁰ L'Istituto nazionale della previdenza sociale.

e gli altri enti pubblici locali e territoriali deve sussistere un leale rapporto di collaborazione organizzativa, dato che:

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.

Tale principio, inoltre, deve essere applicato in ogni “livello di governo” istituito, poiché l’amministrazione pubblica, per sua natura, deve rispondere con efficienza alle necessità di base dei cittadini. Queste situazioni sono diversificate dai bisogni complessi, inoltre, l’Italia, in Europa, costituisce un esempio particolare di “Stato regionale”⁷¹.

Una tipologia istituzionale che deve ricomprendere l’intera entità giuridica nazionale in un ordinamento unitario ed insieme deve valorizzare, per precetto costituzionale imperativo, gli ambiti caratteristici sociali, culturali, etnici, geografici, linguistici e storici di ciascuna delle componenti presenti sui territori delle venti diverse entità regionali. Nel ruolo istituzionale, nelle funzioni legislative e comunque normative, attribuite dalla legge agli enti politico amministrativi statali, regionali provinciali ed agli altri definiti locali. Ciascuno responsabile nel proprio livello “di governo” previsto, dalle leggi, per i rispettivi ambiti territoriali di competenza ed i loro cittadini “residenti” considerato che a termini dell’art.114 della nostra Carta fondamentale nella sua costruzione piramidale, partendo dalla “base”:
“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province⁷², dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi della Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica⁷³.

La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

Inoltre, deve pure ricordarsi che la Carta fondamentale attraverso la norma successiva dell’art.117, terzo comma, prevede in alcune materie, oltre quelle istituzionali ordinarie, l’attribuzione (anche) della potestà legislativa “concorrente” con quella dello Stato, alle

⁷¹ In Europa, un’altra tipologia statale che presenta delle significative similitudini con la nostra è rappresentata dalla Repubblica federale di Germania la cui Costituzione amministrativamente riconosce 16 Stati regionali: **i Landers**.

⁷² Per le attribuzioni loro restate dopo le riforme legislative e della Carta incomplete degli anni 2014/16.

⁷³ Vedi oltre nel presente testo.

Regioni ed alle due Province legislative autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, in assenza di altre specificazioni ai sensi del comma seguente e come sempre a tali enti: **“spetta...la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”**.

In effetti, per i termini letterali usati, ad esse spetta l'attribuzione di una potestà legislativa “residuale” per assicurare la gestione della “cosa pubblica”.

Tanto è vero che, in base al *“principio del parallelismo normativo e funzionale”* agli Enti regionali rispetto alle attribuzioni normative assegnate, compete, per le attività relative, l'esercizio delle correlate funzioni amministrative. Così come nella successione normativa propria della nostra “Carta primaria” il testo dell'art.118 della <Legge base della Repubblica> prevede ancora più espressamente, che:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. I Comuni, le Province e Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”

In Italia, la costruzione istituzionale dei pubblici poteri avviene secondo uno schema “piramidale” che il legislatore con quell'imperfetta “riforma costituzionale”, in vigore dall'autunno del 2001, ha voluto “rovesciata”: partendo dalla sua base, dai Comuni, per arrivare fino allo Stato. Tuttavia, restano possibili altre qualificazioni.

Inoltre, si prevede l'esistenza di “enti del terzo settore” con le possibili funzioni ausiliarie per essi da poter svolgere nella Repubblica in base al testo dell'art.118 della Carta. Organismi questi, che possono concorrere a integrare le previsioni costituzionali date su compiti e funzioni degli enti pubblici territoriali. In specie, rispetto ai quali, può aggiungersi un'altra essenziale notazione nel coinvolgimento “funzionale” diretto verificabile negli ambiti sociali, economici ed organizzativi più diversi. Dove vede l'opera dei “cittadini associati” e soprattutto dei tanti operanti nelle attività “ausiliarie” rispetto a quelle pubblicistiche (ad esempio: di assistenza materiale ai non abbienti, anziani e malati). In particolare, sono quelle svolte dagli “Enti del terzo settore”⁷⁴ anche rispetto ai compiti istituzionali, carenti, inattuati, se non spesso mancati od omessi da parte delle diverse P.a. locali⁷⁵ cui sono state istituzionalmente attribuite dalle normative e si tratta di una

⁷⁴ Né pubblici e neppure privati, nel senso che pur svolgendo attività economiche non ricercano degli utili. In genere svolgono funzioni “integrative” di quelle pubbliche.

⁷⁵ In alcuni casi con funzioni quasi di “supplenza” del pubblico servizio.

possibilità espressamente consentita, e riconosciuta “a fini assistenziali e sociali” quando priva di alcuno scopo di lucro”, nel testo dell’art.118, quarto comma, della nostra Carta fondamentale, attraverso la norma prima richiamata ove si dispone che:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Mentre, in primo luogo, la base istituzionale del sistema di Ordinamento statale, come sopra delineato dai “Costituenti” si trova indicata nel testo dell’art.114 della Carta ed espressa nei termini riportati in precedenza partendo “dal basso” e cioè dai livelli di amministrazione pubblica <di base> che sono quelli più vicini ai bisogni dei cittadini. Per le Regioni ordinarie dispone l’art.115 mentre per quelle a “Statuto speciale di autonomia differenziata”, è l’art.116 della “Carta” a disporre in termini specifici e ciascuno di questi enti costituzionali soffre di problematiche pluriennali (ed irrisolte) nelle proprie attribuzioni e attività istituzionali. Delle altre indicazioni essenziali sugli <Enti regionali dello Stato> sono poi quelle contenute nell’articolo123 della Carta, norma con la quale si afferma che: ***<Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo insieme ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l’esercizio del diritto di iniziativa popolare e del referendum su leggi e possibile anche sui provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale mediante legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, attraverso due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi>***.

V) IL “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA” PRESENTATO ALL’UNIONE EUROPEA DAL GOVERNO ITALIANO IL 30 APRILE 2021.

Negli “obiettivi strategici” indicati nel crono-programma impegnativo di riforme necessarie per poter usufruire degli aiuti europei.

Nel febbraio 2021 per fronteggiare una sempre più complicata crisi politica insorgente, oltre quella sanitaria ed in conseguenza economica pesantemente in corso, il Presidente della Repubblica incarica il noto economista, Mario Draghi, di formare un “Governo di solidarietà nazionale” avente un’ampia base costitutiva nelle forze politiche parlamentari. Un “esecutivo” tecnico-politico forte di una vasta maggioranza per affrontare, senza giochi partitici, la situazione di emergenza pandemica e poter giungere alla fine ordinaria della Legislatura, prevista nel febbraio 2023, essendo passati attraverso l’elezione del nuovo Presidente della Repubblica, periodo nel quale vanno adottate tempestivamente tutte le necessarie misure “anticrisi”.

Quindi, in primo luogo, un “governo di stabilità istituzionale” con un programma composto da pochi obiettivi fondamentali, fra i quali, oltre alle misure “anti pandemia”, spiccava il **“Piano nazionale di ripresa e resilienza” (in sigla, P.n.r.r.)** adatto a tranquillizzare le preoccupazioni correnti nei diversi ambienti europei, sulle nostre capacità di affrontare la crisi economico sociale in corso, da noi, già da circa un decennio.

Il testo ufficiale del Piano pubblicato dal Governo⁷⁶.

Reca una premessa importante, quella che si riporta nel testo con lievi aggiornamenti e modifiche di seguito. Ma, ora andiamo ai dati statistici: la pandemia di “Covid-19” ha colpito l’economia italiana indebolita molto più gravemente di altri Paesi europei. Infatti, nel 2020, il prodotto interno lordo (P.i.l.) si è ridotto dell’8,9 per cento, a fronte di un calo medio verificato per gli altri Stati dell’Unione Europea del 6,2%.

Si aggiunga il fatto che l’Italia è stata colpita prima e più duramente degli altri Paesi dalla crisi sanitaria con le prime chiusure locali che sono state disposte a fine febbraio 2020, inizi di marzo, l’Italia è anche stata il primo Paese dell’U.E. a dover imporre un “lockdown” generalizzato (con il blocco quasi totale di ogni attività relazionale). Ad oggi⁷⁷ risultano registrati oltre 155.000 decessi ufficialmente ascritti a causali del sarsCovid-2019 numeri

⁷⁶ Presentato, in “versione definitiva”, alle due Camere del Parlamento il 23 aprile 2021.

⁷⁷ 28 gennaio 2022.

che rendono l'Italia il secondo Paese con le maggiori perdite di vite umane nell'ambito dell'Europa⁷⁸.

Il quadro interno precedente.

La crisi del 2020, come scritto in precedenza, si è abbattuta sul nostro Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, considerato che tra il 1999 e il 2019 il Pil, in Italia, è cresciuto in totale del 7,9 per cento, mentre, nello stesso periodo, in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Un altro dato impressionante è quello che, tra il 2005 ed il 2019, il numero di persone da considerare sotto "soglia di povertà" assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione prima di aumentare ulteriormente, nel 2020, fino al 9,4 per cento. Una situazione molto grave dove ad essere particolarmente colpiti sono stati anziani, donne e giovani, le categorie più deboli. Ancora in negativo, l'Italia è il Paese dell'U.E. con il più alto tasso giovanile di età tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, in alcuna situazione lavorativa regolare, oppure nella formazione (Neet) e con tanti che neppure cercano (più) un lavoro. Inoltre, il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è solo del 53,8 per cento e anche qui siamo molto al di sotto del 67,3 per cento della media europea.

I gravi problemi economico-sociali risultano ancor più accentuati nel Mezzogiorno d'Italia, zona posta in una condizione storicamente sfavorevole, dove il processo di convergenza rispetto alle aree più avanzate del Paese è, da tempo, ormai fermo.

Inoltre, l'Italia risulta per conformazione geologica, territorio particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'aumento delle ondate di calore, seguite da piogge violente, come di quelle crescenti di siccità, fasi contrastanti dalle conseguenze imprevedibili nell'entità dannosa. Nel quale, le zone costiere, i delta lacustri e marini e le pianure alluvionali rischiano di subire gli effetti legati all'incremento costante del livello del mare (situazione di progressivo pericolo per Venezia), all'erosione delle coste, come all'intensità delle precipitazioni. Secondo le stime fatte dall'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra)* nel 2017, il 12,6 per cento della popolazione viveva in aree classificate ad elevata pericolosità franosa o, comunque, soggette a forti eventi alluvionali, con un complessivo peggioramento rispetto all'anno di precedente rilevamento, il 2015. In effetti, dopo una forte discesa dei valori verificata tra il 2008 e il 2014, le emissioni pro capite di gas "clima-alteranti" in Italia, espresse in tonnellate di

⁷⁸ La Gran Bretagna ha visto finora oltre 150.000 morti ascritti agli effetti della pandemia.

co2 equivalente, sono rimaste sostanzialmente inalterate fino all'anno 2019. Comunque, dietro la difficoltà dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri Paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, vi è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto di Europa. In particolare, dal 1999 al 2019, il Pil <per ora lavorata> in Italia è cresciuto solo del 4,2 per cento, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3, per cento.

In specie, la produttività totale dei fattori, quale indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 6,2 per cento tra il 2001 e il 2019 a fronte di un generale aumento intervenuto invece a livello europeo. Tra le diverse cause del nostro deludente andamento della produttività vi è la perdurante incapacità nazionale di saper cogliere le molte opportunità in realtà legate alla rivoluzione digitale. Tale ritardo in materia, è dovuto alla mancanza di infrastrutture adeguate come alla strutturazione del tessuto produttivo caratterizzato dalla prevalenza di piccole e medie imprese che sono spesso le strutture più lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto.

Tuttora, la scarsa dotazione in uso delle nuove tecnologie digitali, caratterizza in termini negativi il nostro settore pubblico amministrativo ed una parte essenziale di questo: quello giudiziario.

Occorre ancora ricordare che, prima dello scoppio della pandemia, il 98,9 per cento dei dipendenti dell'amministrazione pubblica italiana non aveva mai utilizzato modalità "da remoto" di lavoro agile⁷⁹. Anche durante la pandemia, a fronte di un elevato potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato solo del 30 per cento e con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno italiano. Questi ritardi applicativi sono, in parte, legati al calo generalizzato degli investimenti pubblici e privati che, stretto nei vincoli economico-finanziari del "patto di stabilità interno"⁸⁰ ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118 per cento nella "zona euro" allargatasi, negli anni, agli attuali 19 Stati. In particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,6 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento nel 2019.

⁷⁹ Lo "smart working".

⁸⁰ Applicazione nazionale del "sistema vincolante" del M.e.s. il <Meccanismo europeo di stabilità> che collega le spese di bilancio all'entità del debito pubblico nazionale rispetto al P.i.l.

Un fattore importante che ha limitato il potenziale di crescita dell'Italia è la relativa lentezza nella realizzazione di essenziali azioni con le riforme strutturali della pubblica amministrazione e del settore giudiziario. Nonostante alcuni progressi degli ultimi anni permangono ritardi eccessivi, in specie nella “giustizia civile”: in media sono ancora necessari oltre 500 giorni per concludere un procedimento civile, solo in primo grado.

Sotto altro profilo di analisi, le barriere di accesso al mercato restano elevate in diversi nostri settori, in particolare nelle professioni regolamentate che, per legge, prevedono l'iscrizione abilitante in Albi, Collegi ed Ordini. Così contribuendo a creare un impatto negativo sugli investimenti che, in conseguenza, si riflette sulla produttività del “sistema Paese” e questi problemi “strutturali” rischiano di condannare l'Italia ad un futuro di bassa crescita da cui, nel tempo, diventerà sempre più difficile uscire.

Per non voler essere pessimisti, però, è la storia economica recente a dimostrare che l'Italia considerate le incredibili risorse disponibili (ambiente, arte, cultura, storia, turismo ed enogastronomia) non è necessariamente un Paese destinato al declino, anzi. In proposito, ricordiamo come, nel secondo dopoguerra, durante il c.d. “miracolo economico” il nostro Paese avesse registrato tassi di crescita del Pil e della produttività tra i più alti d'Europa. Infatti, da noi, tra il 1950 e il 1973, il Pil per abitante è cresciuto in media del 5,3 per cento l'anno, la produzione industriale dell'8,2 per cento e la produttività del lavoro del 6,2 per cento. Quindi, in poco meno di un quarto di secolo, l'Italia aveva portato avanti uno straordinario processo di convergenza verso i Paesi più avanzati costruendo in appena quattro anni l'A1 “Autostrada del sole” - Milano-Napoli una tratta di oltre 600 chilometri di tracciato. Il reddito medio degli italiani era passato dal 38 al 64 per cento di quello degli Stati Uniti e dal 50 all'88 per cento rispetto a quello elevato del Regno Unito. Tassi di crescita così eccezionali sono certamente irripetibili e legati ad aspetti peculiari della storia di quel periodo, quali gli aiuti del “Piano Marshall” americano, in primo luogo, per la ricostruzione post-bellica e l'industrializzazione di un Paese che ancora era in larga parte a vocazione agricola e disastroso dalla guerra. Sono elementi che dimostrano il ruolo trasformativo essenziale che investimenti, innovazione e apertura internazionale possono avere in termini positivi sull'economia di un Paese. Come sappiamo, **l'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con l'adozione del “Next generation E.U.” (NGEU)** un “Programma di sostegno alle economie nazionali” degli Stati aderenti di tale portata quantitativa in sei anni da comportare ambizioni inedite. Un intervento che prevede investimenti e riforme nazionali delle

componenti della U.E. per accelerare la transizione ecologica e digitale, per migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e poter conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. In particolare, proprio per l'Italia, il NGEU con le sue applicazioni nazionali rappresenta un'opportunità unica di sviluppo sia per investimenti che riforme in tutti i settori nevralgici dello Stato.

“L'Italia deve assolutamente modernizzare la sua pubblica amministrazione, riformare la giustizia ed il fisco, rafforzare il sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze”.

Il NGEU può, e deve, essere l'occasione strumentale per riprendere in Italia un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti attuativi del NGEU:

- a) il **“Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF); e,**
- b) il **“Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa” (il REACT-EU).**

Laddove, il solo RRF, come strumento esecutivo, garantisce all'Italia risorse per 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo dal 01.01.2021 al 31.12.2026 delle quali:

- a) 68,9 miliardi, circa il 35% del totale, sono costituite da sovvenzioni effettuate a “fondo perduto”.

Attraverso il P.n.r.r presentato l'Italia intende utilizzare, in pieno, la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti consentiti a tassi marginali d'interessi previsti dalla RRF un'entità che per il nostro Paese è stimata in altri fondi per:

- b) 122,6 miliardi.

VI) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA: **L'ATTUALE STATO** APPLICATIVO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI EROGATI.

Solo nell'agosto 1990, con le norme della legge n.241, l'Italia si è munita di una "normativa generale sul procedimento amministrativo" in particolare adottando, sul modello francese, una tipologia "standard" da applicare nelle attività devolute ad ogni ente pubblico e presso tutti i "livelli di governo" previsti dall'ordinamento, per i cittadini. Nelle normative successive sono state previste azioni, enti, servizi ed uffici dedicati all'innovazione tecnologica ed in specie digitale dell'Amministrazione pubblica in Italia: dal C.a.d.-Codice dell'amministrazione digitale introdotto nell'ordinamento giuridico nel 2005, all'A.g.i.d.- Agenzia per l'Italia digitale - del 2007 alle impegnative modifiche apportate, nel 2015, dalla "legge Madia" fino alla legislazione telematica "di emergenza" con le numerose norme emanate durante l'epidemia da "coronavirus" negli ultimi due anni. Tuttavia, come Paese nel suo complesso ed in particolare come P.a. restiamo molto indietro nelle applicazioni del digitale ed allora ricordare qualche nozione generale può aiutarci.

Il diritto pubblico: è quella vasta branca dell'ordinamento giuridico interno formato dalle norme di metodo che consentono l'organizzazione basilare, secondo il metodo del diritto, di una comunità umana, avente ad oggetto lo studio delle normative (le regole individuali dei comportamenti ammessi e vietati rese in una sintesi: cioè "codificate" in articoli di legge). Sono le norme che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento dello Stato, delle istituzioni e degli enti pubblici, dei mezzi disponibili alle funzioni, organi personali, servizi e uffici pubblici. Inoltre, rientra nell'ambito regolato dal diritto pubblico il complesso sistema che concerne i rapporti fra il cittadino, i suoi diritti soggettivi garantiti, gli oneri ed obblighi e gli enti cui sia riconosciuto il particolare status di "diritto pubblico" con uso delle relative potestà (attraverso l'azione autoritativa).

La nozione di pubblica Amministrazione.

Amministrare, in concreto vuol dire realizzare: "fare", "gestire un sistema statale moderno e complesso" per "attuare un progetto politico" indicato in un "programma di governo" con il principale obiettivo pubblico: garantire benessere e servizi ai cittadini da svolgere in favore della collettività sociale, costituita dall'insieme dei soggetti "amministrati" entro i termini predeterminati dalla Costituzione e dalle leggi che compongono l'ordinamento giuridico nazionale di un Paese. Ora volendone dare una definizione sintetica:

"la pubblica amministrazione, in uno Stato moderno, è costituita dall'insieme di

attività, mezzi materiali, organi, persone, servizi ed uffici che attraverso il legittimo uso degli strumenti normativi del diritto pubblico-amministrativo⁸¹perseguono il fine istituzionale del benessere sociale ed economico dei cittadini amministrati”.

I capisaldi essenziali prescritti, in tema, dalla Costituzione repubblicana sono i seguenti. In base all’art.1: *“L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*. Per l’art. 2: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

Nel terzo articolo, la Carta delinea il principio fondamentale di trattamento del cittadino da parte delle pubbliche amministrazioni sotto i due profili concorrenti, quello formale e, soprattutto, negli effetti concreti, il risultato sostanziale. Per il primo:

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”.⁸²

Mentre, in base alla seconda proposizione di principio, per andare nel concreto del fare: *“E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Sono questi i compiti essenziali che Costituzione e leggi affidano agli organi che compongono le pubbliche amministrazioni nei vari livelli di governo esistenti⁸³.

Il quadro costituzionale viene completato nei termini seguenti:

Altri principi costituzionali sulle pubbliche Amministrazioni.

Secondo l’articolo 5, da leggere in correlazione funzionale con l’art.114 ed i seguenti che compongono il Titolo V della Carta costituzionale, trattandosi di uno “Stato regionale” con ampio riconoscimento di prerogative pubbliche nel “livello di governo” attribuito agli enti locali: ***“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e tutela le autonomie locali,***

⁸¹ Una branca del diritto pubblico.

⁸² In attuazione di questo articolo si veda la legge 2 dicembre 1991, n.390, contenente: “ norme sul diritto agli studi universitari”.

⁸³ Al riguardo si propone l’indice seguente.

1 L’ordinamento ministeriale, in generale; 2 L’organizzazione dei ministeri; 3 I singoli ministeri; 4 L’articolazione interna dei Dicasteri; 5 L’articolazione periferica; 6. Le fonti normative;

attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

In base all'art.23 della Carta, con espressione specificativa del “principio di legalità, si dichiara che: ***“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge”***; mentre, specificamente sulla legittimità dell'imposizione tributaria relativa ai redditi prodotti dai diversi soggetti dell'ordinamento provvede l'art.53 della Costituzione che, a sua volta, prescrive:

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Ora vediamo gli altri profili costituzionali legati all'esercizio legittimo dei poteri pubblici.

I diritti ed i doveri pubblici dei cittadini “amministrati” nella Carta.

.Sempre nella parte I della Carta fondamentale dedicata ai diritti e doveri dei cittadini⁸⁴ si trova codificata nel testo dell'articolo 28, un'altra norma essenziale prevedente che: ***“I funzionari e i dipendenti dello stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”***.^{85 86}

Inoltre, a termini del successivo articolo 51, primo comma, viene codificato il “principio della parità di genere”:

“Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti

⁸⁴ Con gli articoli da 13 a 54 della Carta.

⁸⁵ Qualora l'organo della P.a. agisca nei confronti del cittadino “destinatario” di una sua azione, in via autoritativa, deve rispettare le disposizioni di legge, così attuando legittimamente le proprie prerogative normative. In tal modo, non si avrà lesione (diretta) di un diritto soggettivo integrandosi, eventualmente, nella fattispecie, quella dell'interesse legittimo del soggetto interessato: situazione duplicemente tutelabile, sia a) in sede interna; che, poi, b) dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa.

⁸⁶ La responsabilità civile descritta nell'art.2043 e seguenti del Codice civile, è quella prevista per il risarcimento economico-sostanziale del danno subito dinanzi agli organi di quella giurisdizione ordinaria.

dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità fra donne e uomini⁸⁷”.

Ex articolo 54 della nostra Carta, poi:

“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge”.

Nel titolo III della “Legge fondamentale” dedicato alla struttura essenziale del Governo (artt.92-95), la Sezione II, composta unicamente di due articoli, è quella specificamente dedicata dal legislatore costituente alla pubblica Amministrazione.

Il procedimento amministrativo ed il provvedimento⁸⁸.

Riguardo all’atto della P.a. che conclude il procedimento amministrativo si tratta della manifestazione di volontà esterna della pubblica amministrazione in grado di incidere unilateralmente (cioè a prescindere dalla volontà del destinatario) nella sfera giuridica dell’interessato, attraverso la costituzione, modificazione od estinzione di situazioni giuridiche attive o passive da parte dell’organo pubblico legittimato.

In altre parole, è lo strumento normativo dato per l’esercizio “esecutivo” legittimo nei confronti dei cittadini (gli “amministrati”) da parte degli organi dotati, per attribuzione di legge, del potere pubblico in quel “livello di governo”.

Una prerogativa esercitabile attraverso l’insieme di atti finalizzati alla manifestazione dell’effetto giuridico tipico di una fattispecie, nella quale gli organi responsabili della pubblica Amministrazione manifestano la volontà dell’ente con l’adozione di un provvedimento.

In particolare, sotto l’aspetto formale, ai termini letterali di quanto disposto dall’art.1 della legge n.241 del 7 agosto 1990, e successive modificazioni, nel testo recante le: *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*, l’azione “gestionale”

delle P.a. dallo Stato tendenzialmente fino ai Comuni deve essere rispondente ai criteri di “economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza”. Si tratta di prescrizioni di attività che

⁸⁷ Il primo paragrafo della norma è stato aggiunto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, con decorrenza dal bilancio del 2014.

⁸⁸ Fonte: Il procedimento amministrativo, in <https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/procedimento-amministrativo.asp#ixzz7MBYdrvjd> (www.StudioCataldi.it).

si pongono come manifestazione doverosa dei principi costituzionali enunciati, in materia, dall'art.97 della nostra "Carta fondamentale" dell'imparzialità e del buon andamento.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione soggettivo, in quella normativa è scritto che: *"le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche"*, come previsto dall'art.29 della medesima legge sul procedimento, mentre le Regioni e gli enti locali regolano le materie disciplinate dalla legge in commento, *"nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge"*.

Comunque, il procedimento tendenzialmente è unico pur distinguendosi per i caratteri.

Tipologie principali di procedimento amministrativo.

Nella regolamentazione di legge esistono varie tipologie di procedimento possibile: in primo luogo, possiamo distinguere le procedure avviate ad istanza di parte da quelle svolte di ufficio ed in secondo luogo i procedimenti contenziosi (ove si controverte su di un oggetto - fattispecie) da quelli non contenziosi. Inoltre, lo sviluppo procedimentale è articolato dalle norme in varie fasi successive

Le diverse fasi procedimentali.

Il procedimento è caratterizzato da una serie di passaggi che possono essere distinti in tre scansioni fondamentali: la fase preparatoria, la fase decisoria e la fase dell'efficacia.

a) la fase preparatoria.

si apre con l'iniziativa di azione, la quale può provenire ad istanza di parte oppure dall'amministrazione stessa e, in questo caso, si dice d'ufficio. Da questa iniziativa, sorge il dovere di procedere fino a definirlo: "ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso", come si legge dall'art. 2 della legge sul procedimento.

In riferimento ai procedimenti ad istanza di parte, l'art.20 della stessa legge, prevede la possibilità che il procedimento termini mediante l'istituto del silenzio-assenso e, cioè, quando all'inattività dell'Amministrazione corrisponda la produzione degli stessi effetti del provvedimento richiesto dalla parte. La norma prevede che:

"Nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento"

della domanda", (ex articolo 20, della l. 241/1990), se l'amministrazione entro il termine di 90 giorni non comunichi all'interessato il provvedimento di diniego oppure indichi una conferenza dei servizi. In sostanza, l'Amministrazione provvede espressamente dove voglia emanare un provvedimento di diniego espresso, potendo altrimenti optare per un comportamento inattivo, il cui esito significativo viene ad essere ribaltato "in positivo".

In generale, il termine è di 90 giorni, anche se, in caso si tratti di amministrazioni statali, può essere disposto diversamente con regolamenti ai sensi dell'art. 17 della legge 400/1988, su proposta del Ministro competente.

Nella prima fase, secondo l'art. 4 della legge 241/1990, ogni Amministrazione pubblica è tenuta a individuare un'unità organizzativa specificamente responsabile dell'istruttoria per ogni procedimento, e di un'unità responsabile per l'adozione del provvedimento finale. Ogni unità organizzativa ha un organo soggettivo responsabile del procedimento, che dispone: *"il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria"* come si legge nell'art. 6 della stessa legge. Qualora l'organo deputato all'adozione del provvedimento finale (che solitamente non è il responsabile del procedimento), voglia discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria, è tenuto ad indicarne i motivi specifici nel provvedimento finale. Il responsabile del procedimento, propone l'indizione, o indice se ne ha la competenza, la conferenza dei servizi istruttoria a norma dell'art. 14 della legge 241 del '90.

L'istruttoria è regolata dal principio inquisitorio: l'amministrazione non è vincolata alle allegazioni delle parti, quindi può svolgere legittimamente la propria attività conoscitiva a patto che l'intera attività di indagine rispetti il **"principio di non aggravamento del procedimento"** ed il principio della libera valutazione delle prove. La fase istruttoria, in sostanza, mira ad acquisire fatti cd. semplici perché oggetto di diretta acquisizione da parte dell'Amministrazione procedente e fatti cd. complessi in quanto accertabili solo da soggetti dotati di particolari conoscenze tecniche. L'istruttoria mira inoltre all'acquisizione di interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento, con la partecipazione di questi soggetti (i "controinteressati") al procedimento. A questo proposito, notevole importanza riveste la conferenza dei servizi istruttoria. Dopo l'acquisizione di fatti e interessi, i pareri, quegli atti amministrativi diversi dai provvedimenti, svolgeranno la funzione di valutare fatti e interessi complessivamente.

Fase decisoria

Questa fase comincia con la fine dell'istruttoria concludendosi poi nel momento nel quale l'atto viene emesso. Si tratta della fase in cui si determina il contenuto dell'atto. Nel caso

di attività discrezionale, la P.a. prima dell'emanazione del provvedimento, procederà alla comparazione degli interessi acquisiti e coinvolti dall'esercizio del potere. Nel caso di "atto vincolato" nella sua emanazione, l'Amministrazione procedente verificherà solo i presupposti per l'adozione del provvedimento.

In base a quanto previsto dall'art.14 della l.241/1990, la "Conferenza dei servizi", oltre che nella fase istruttoria, si può avere anche in questa fase, *"quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta"* alla luce del principio di semplificazione amministrativa. Infine l'art.11 della legge generale sul procedimento, come modificato dalla legge n.15/2005, prevede che dalla partecipazione del privato al procedimento, possono derivare accordi sostitutivi o degli accordi integrativi.

L'Amministrazione procedente può infatti concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, ovvero di un atto in sostituzione di questo. Tali accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti e ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi dispositivi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

Fase integrativa dell'efficacia

Costituisce la fase integrativa dell'efficacia ma solo nell'ipotesi in cui la legge prevede ulteriori atti necessari perché l'atto si possa perfezionare.

Partecipazione al procedimento

Il principio di partecipazione costituisce uno dei capisaldi del nostro ordinamento con la legge 241/1990 è stata sancita la possibilità per i cittadini di partecipare all'attività amministrativa su di un piano paritario con l'Amministrazione procedente.

E la partecipazione procedimentale è ispirata al principio di trasparenza, economicità ed efficacia.

Per attivare la partecipazione è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento che deve contenere l'oggetto del procedimento, l'amministrazione competente, il responsabile del procedimento, la data entro cui deve concludersi lo stesso ed i rimedi esperibili in caso di inerzia della P.a. La comunicazione va effettuata ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, i soggetti

che, per legge, debbono e possono intervenire ed inoltre ai soggetti individuati o facilmente individuabili che possono subire un pregiudizio dal provvedimento.

La partecipazione si realizza anche attraverso altri istituti come il diritto di intervento nel procedimento: "qualunque soggetto, - si legge all'art.9 della l.241/1990 - portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento"⁸⁹.

Attraverso il diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti. Per norma esiste inoltre il cd. "preavviso di rigetto" secondo cui prima della formale adozione di un provvedimento negativo, l'Amministrazione è tenuta a comunicare agli interessati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (ex art.10-bis, l.241/1990). Infine la partecipazione si realizza anche attraverso la stipulazione di accordi procedurali e sostitutivi del provvedimento.

L'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento determina l'illegittimità del provvedimento per violazione di legge. Anche se non tutte queste violazioni determinino automaticamente l'annullabilità del provvedimento.

Secondo, infatti, quanto dispone l'art.21-octies, "non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

⁸⁹ Fonte: Fonte: Il procedimento amministrativo <https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/procedimento-amministrativo.asp#ixzz7MBYdrvjd> (www.StudioCataldi.it)

Altre notazioni sulla P.a.

La pubblica amministrazione, usualmente abbreviata nella sigla P.a. in termini di diritto è costituita: <dall'insieme degli enti pubblici, dei mezzi, organi personali, servizi e uffici che concorrono all'esercizio di tutte le funzioni relative alle materie essenziali per l'ordinata esistenza di uno Stato moderno, per garantire il progresso economico sociale, nel benessere dei cittadini>. Così, nell'ambito pubblicistico dell'ordinamento giuridico, il diritto amministrativo è quella disciplina normativa specifica originata dal diritto pubblico che deve: ***“regolare l'organizzazione, i mezzi e le forme delle attività degli organi pubblici, nonché i rapporti tra la P. a. e gli altri soggetti dell'ordinamento”***.

Questo sia: a) nel caso agisca come “autorità”, cioè utilizzando il “potere di supremazia” sui cittadini “amministrati” prerogativa di cui è dotata in base alle leggi; che, al contrario, b) quando la P.a. operi su di un piano paritario ponendosi come un (qualsiasi) “soggetto privato. Quindi, attraverso i mezzi e gli strumenti regolati dal “diritto civile comune”, in un sistema dei rapporti con i “privati” attualmente prescritto in generale, per efficienza e garanzia, come modello tendenziale dell'attività pubblica, dall'art.1-bis, della legge n. 241/1990⁹⁰ la “Legge generale sul procedimento amministrativo”.

La nozione di pubblica amministrazione (in sigla P.a.) può essere intesa nei suoi termini ricostruttivi in un duplice significato: a) oggettivo; e b) soggettivo.

In riferimento al primo punto: ***la P.a. svolge l'attività diretta alla cura concreta degli interessi pubblici della comunità “amministrata” posta in essere in base alla legge e nel rispetto dei fini dalla stessa (legge) predeterminati.***

Una grande attenzione occorre per fissare la differenza tra l'“attività politica” che prevede nelle norme approvate dagli organi legislativi (il Parlamento, i cui componenti sono eletti, con metodo democratico⁹¹, rappresentativo, in seguito a votazioni pubbliche) gli obiettivi, rispetto ai programmi pubblici di azione propri della funzione “amministrativo-esecutiva” di governo (necessari per l'attuazione pratica della prima funzione), effettuati tramite il raccordo con gli atti di “alta amministrazione”.

⁹⁰ Nel testo modificato dalla normative di riforma, consistente nella legge n.15 del 2005.

⁹¹ Liberamente espresso con il voto, personale e segreto, dai soggetti legittimati maggiorenni.

Un sistema costituzionale di poteri separati dove la prima prerogativa, quella d'indirizzo generale, è insindacabile in una sede giurisdizionale, per i giudici di qualsiasi ordine, essendo espressione pratica della prima funzione di una società, quella politico-rappresentativa elettiva su base democratica dei cittadini (Parlamento = espressione del potere legislativo). Mentre la seconda potestà funzionale, ampiamente discrezionale, in quanto espressione "propria" del potere amministrativo esecutivo, potrà essere sempre contestabile attraverso una "via giudiziaria" e nei diversi ordini giudicanti. In tal caso, si può attuare una verifica in sede giurisdizionale di atti, azioni e comportamenti degli organi pubblici, oltre ai privati, in applicazione funzionale del relativo "terzo" potere". Nel quale determinati organi sono incaricati da Costituzione e leggi dell'attribuzione di far applicare le norme (regole di comportamento individuali) come usualmente accade nell'ambito di attività ordinaria degli organi della pubblica Amministrazione. Si parla di quella "gestoria" necessaria per amministrare la comunità che si concreta nell'adozione di atti e provvedimenti di "governo" e questi, per risultare assunti "legittimamente", nelle diverse circostanze, devono essere adottati in applicazione costituzionale delle leggi.

Mentre, in riferimento al punto sub. b):

- **la P.a. costituisce l'insieme delle strutture istituite per lo svolgimento delle funzioni amministrative destinate alla cura della collettività nazionale.**

Nel nostro Ordinamento giuridico manca una definizione legislativa di carattere generale, dato che il legislatore si è finora preoccupato di definire l'amministrazione pubblica unicamente in riferimento ad ambiti e compiti ben determinati: ad esempio, con l'art.1, secondo comma, del "Testo unico sul pubblico impiego" n.165 del 2001 in materia di lavoro subordinato pubblico ("privatizzato").

Mentre, in un ambito inter-disciplinare allargato, il "diritto pubblico" costituisce quel vasto settore componente l'ordinamento giuridico nazionale che si occupa della codificazione sistematica delle normative che prevedono e regolamentano l'organizzazione ed il funzionamento delle Istituzioni, degli organi, servizi e uffici dello Stato e degli altri enti che costituiscono "livelli di governo".

La P.a. costituisce un sistema complesso, articolato nelle diverse istituzioni e composto oltre lo Stato, dalle Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane, Roma Capitale e dagli altri enti pubblici non territoriali che, insieme, devono provvedere alla cura istituzionale dei rapporti fra il cittadino e gli organi ed enti cui sia riconosciuto, dalla legge istitutiva, il particolare "statuto" pubblicistico. Ovvero, il titolo normativo in base al quale operano, nei livelli corrispondenti, per l'attuazione del

“fine pubblico” attribuitoli dalla normativa consistente nel “fine istituzionale” primario dell’assicurare il benessere socio-economico dei cittadini componenti la collettività amministrata.

Venendo al tema di attualità fino alla fine del 2026, nel dettaglio, il Pnrr come intende affrontare i problemi di attività, servizi e uffici pubblici con le loro inefficienze strutturali, i mezzi carenti, il ritardo grave nell’applicazione delle tecnologia digitale: in poche parole, realizzare un radicale miglioramento del complessivo “sistema pubblico” in Italia.

l) Il contenuto di settore nel “Piano nazionale di ripresa e resilienza”.

Nella bozza, come presente poi nel testo definitivo, del <Piano nazionale di ripresa e resilienza> trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021, un ampio spazio viene dedicato alla <digitalizzazione> un’impronta tecnologica da realizzare negli uffici della P.a. come della giustizia, in favore anche del sistema produttivo nazionale complessivo del Paese. Infatti, la “**mission one**” del Piano, non a caso è denominata: “**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**” e prevede, come obiettivo generale per il nostro Stato, in primo luogo quello di realizzare: “**l’innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale**” investendo in ampi settori di intervento, quali la:

- a) digitalizzazione e modernizzazione, in generale, della pubblica Amministrazione;
 - b) riforma della giustizia;
 - c) innovazione del sistema produttivo;
 - d) realizzazione della banda larga;
 - e) investimento “strategico” alla valorizzazione del nostro patrimonio turistico e culturale.
- Ora, entrando più nei particolari, le previste linee di intervento della missione in parola si sviluppano attorno a tre componenti progettuali:

1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza della P.a.;

2) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;

3) turismo e cultura 4.0.

Le risorse complessivamente destinate alla “missione 1” sono 46,3 miliardi di euro, pari al 20,7 % delle dotazioni finanziarie totali del Piano da impiegare a supporto economico delle disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri⁹².

⁹² Si rinvia alla lettura del contributo <https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14763/disposizioni-urgenti-materia-riordino-attribuzioni-ministeri3.html>.

Nel quadro generale, la digitalizzazione di attività, servizi ed uffici rappresenta uno dei grandi temi trasversali del “Progetto nazionale” ricorrenti anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori: la scuola, nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti come di studenti e personale ausiliario, nelle sue funzioni amministrative, nei suoi edifici da ristrutturare mettendoli finalmente a norma (missioni 2 e 4); la sanità vista nelle infrastrutture ospedaliere, nei mezzi e dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento professionale del personale medico-infermieristico (missioni 5 e 6); l'aggiornamento tecnologico dei sistemi biologici nell'agricoltura, di quelli necessari nei processi industriali e nel settore terziario (missioni 2 e 3).

Nello specifico, la prima componente della **Missione n.1**, riguardante la digitalizzazione, innovazione e sicurezza delle attività della P.a. è articolata in tre settori di intervento:

- 1) digitalizzazione della P.a.;**
- 2) la modernizzazione della P.a.;**
- 3) l'innovazione organizzativa della giustizia.**

La previsione di stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente è pari a 11,75 miliardi di euro, di cui: 5,6 miliardi destinati a progetti già in essere; 6,14 miliardi funzionali alla realizzazione di nuovi progetti, con una tempistica rapida.

In particolare, agli interventi in materia di digitalizzazione della P.a. è destinata la maggiore quota-parte delle risorse, pari a circa 8 miliardi di euro che sono distribuiti in tre principali gruppi di investimenti:

a) investimenti in infrastrutture digitali e cyber security, con uno stanziamento totale di circa 1,25 miliardi di euro, di cui circa 50 milioni stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

b) investimenti in dotazioni infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le P.a. con uno stanziamento totale di circa 1,1 miliardi che include i vari interventi a favore delle Amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio complessivo dei dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi;

c) investimenti per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese: nella fattispecie, lo stanziamento totale per questo investimento è di 5,57 miliardi di euro, di cui circa 4,77 miliardi già stanziati per il “**Progetto Italia Cashless**”, messo a punto dal precedente Governo per incentivare l'uso di carte di credito, di debito

e delle varie applicazioni di pagamento elettroniche.

Le risorse finanziarie specificamente destinate agli obiettivi di modernizzazione della P.a. sono pari a 1,5 miliardi di euro, così distribuiti: 210 milioni per investimenti destinati a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico. Come viene specificato, si tratta di “risorse aggiuntive” rispetto a quelle stanziare per le previste assunzioni relative alla realizzazione di singoli progetti del Piano con queste che sono a valere sulle risorse degli stessi; 720 milioni di euro per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non delle pubbliche Amministrazioni; altri 480 milioni di €uro risultano destinati a realizzare di **<progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi di attività>**; infine, 100 milioni sono stati destinati per la progettazione e la realizzazione di **“Poli tecnologici territoriali” delle P.a.**

In materia, il nostro Piano deve decisamente tenere conto di quanto, da decenni, sollecitano le Istituzioni dell'Europa unita.

II) Le indicazioni europee in materia di pubblica Amministrazione italiana.

Il Consiglio dell'Unione Europea, attraverso la formulazione delle sue “Raccomandazioni annuali sul Piano nazionale di riforma dell'Italia”, ha costantemente invitato il nostro Paese, in generale, ad operare con determinanti investimenti per:

"migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle (migliori) competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali".

In particolare, si veda la Raccomandazione del Consiglio della U.E. del 9 luglio 2019 in ordine al PNR 2019 dell'Italia e per andare ancora più nello specifico del tema in esame, i letterali termini usati nella Raccomandazione n.3).

Inoltre, la Commissione Europea, nella “Relazione per Paese” relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report 2020**) del 26 febbraio 2020 ha dato atto che si sono verificati alcuni lievi progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. In effetti, per quanto specificamente riguarda l'attuazione della citata Raccomandazione per il 2019, la Commissione aveva registrato alcuni progressi relativi al miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione nel nostro Paese. In particolare, quelle determinate investendo nelle competenze, con l'accelerazione della digitalizzazione e aumentando in qualche misura l'efficienza dei servizi pubblici erogati

dagli enti locali e territoriali. Quel Report invitava a proseguire l'opera di "digitalizzazione" di organi, servizi e uffici pubblici per favorirne più rapidamente l'accesso a cittadini ed imprese. E, contemporaneamente, a dotarsi di una strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento e utilizzo delle risorse con il più razionale utilizzo dei fondi ordinari erogati dalla U.E. Occorre ricordare che, sempre nelle Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia del 20 maggio 2020, il Consiglio dell'Unione Europea aveva nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare "un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi pubblici essenziali" (Raccomandazione n.3) e in generale a "migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione" (Raccomandazione n.4). Il tutto nella considerazione che un'Amministrazione pubblica efficace è un fattore positivo, anzi cruciale, per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza s.covid-2019 e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione pratica". Inoltre, la necessità di migliorare decisamente l'efficienza del funzionamento della pubblica Amministrazione veniva ribadito nella Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020, successiva all'adozione del PNR 2020.

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

Nel progetto di P.n. r.r. 2020, trasmesso dal Governo alle Camere parlamentari l'8 luglio 2020, si sottolineava, in primo luogo, che il <**Piano di rilancio**> si sarebbe basato su un incremento della spesa, tra cui quella fatta per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Nei termini usati da quel "Documento programmatico" si intendeva la modernizzazione del Paese realizzata come disponibilità di organi, servizi e uffici di una pubblica amministrazione più efficiente, digitalizzata, agile, organizzata e (s)burocratizzata, veramente dedita al servizio del cittadino. Obiettivo che costituisce una delle tre linee strategiche attorno ai quali era costruito quel "Piano di rilancio", assieme a transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e della parità di genere.

In definitiva, le politiche strutturali attraverso le quali Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione degli organi della P.a. sono finalizzate a superare la frammentazione degli interventi e le sistematiche duplicazioni, insieme alla scarsa interoperabilità.

Un obiettivo centrale da raggiungere, in quest'ambito, è indicato nella "semplificazione amministrativa e normativa", attraverso lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico

di oneri normativi ed in conseguenza burocratici. In occasione della discussione parlamentare di quel Piano, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera dei deputati ha approvato una "Risoluzione" la n.6-00124 che impegna il Governo non solo ad un significativo incremento della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione delle attività pubbliche, ma, alla predisposizione di una riforma complessiva della pubblica amministrazione.

Inoltre, la Risoluzione al NADEF approvata dalla Camera dei deputati il 14 ottobre 2020 aveva sottolineato l'importanza della <**transizione digitale**> impegnando il Governo, in coerenza con i delineati obiettivi di finanza pubblica, ad utilizzare appieno le risorse messe a disposizione dell'Italia dal **Recovery Plan Europeo**. Nel frattempo, la Risoluzione auspicava l'incremento anche delle risorse destinate all'istruzione ed alla gestione dei beni e le attività culturali, investendo nella digitalizzazione dei servizi, della didattica e nella realizzazione e riqualificazione delle infrastrutture sociali, anche al fine di ridurre le disparità sussistenti tra le diverse aree del Paese in termini di opportunità formative e di accesso all'istruzione, nonché nella promozione dell'industria culturale e del turismo e nella tutela del patrimonio artistico e naturale. La proposta di <Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)> presentata, il 15 settembre 2020, alle Camere confermava gli obiettivi indicati nel testo del precedente P.n.r.

In particolare, la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, dell'istruzione pubblica, della giustizia (civile), sanità e del sistema fiscale, era ri-compresa tra gli obiettivi della digitalizzazione ed innovazione, la prima delle sei missioni di quel Pnrr. Nella Relazione redatta in tema dalla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati sull'individuazione delle priorità operative consigliate nell'utilizzo delle risorse indicate nel <**Recovery Fund**> (v.doc. XVI, n.4), per quanto riguarda la componente in esame, cioè la "**digitalizzazione della P.a.**" rilevano i seguenti indirizzi: il processo di rinnovamento e per la modernizzazione della pubblica amministrazione cogliendo, in positivo, le occasioni fornite dalla crisi, per far fare un decisivo passo avanti nella digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni. Proprio a tal fine, si proponeva l'istituzione di un'**Agenzia nazionale per il cloud computing** volta a semplificare lo sviluppo e in conseguenza la fruizione di servizi resi dalla pubblica Amministrazione od ove essa è destinataria. Inoltre, coniugare operativamente il processo di essenziale innovazione tecnologica della P.a. con una complessiva azione di semplificazione del contesto normativo e procedurale di diritto amministrativo, al fine di ridurre gli oneri

burocratici. Occorre realizzare appieno il **principio c.d. di "once only"** in base al quale, come peraltro già prescritto da diverse precedenti fonti normative, il cittadino e l'impresa non possono essere chiamati a fornire certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti dei quali la pubblica Amministrazione, nel suo complesso, già dispone. Ancora, implementare il processo di semplificazione a tutti i livelli di governo; digitalizzare il comparto della pubblica sicurezza, con un focus particolare sulla sicurezza ambientale, oltre che la formazione specifica del personale degli appartenenti alle Forze di polizia, e della pubblica Amministrazione nel suo complesso, chiamato ad interagire con le donne vittime di violenza. Si aggiunga poi che osservazioni sostanzialmente analoghe sono contenute nella Relazione approvata dalle Commissioni V e XIV riunite del Senato della Repubblica ed in essa, un particolare rilievo viene dedicato alla realizzazione pratica dei seguenti punti:

- la diffusione ed il rafforzamento delle competenze digitali, in specie prevedendo adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio delle P.a. e in particolar modo per il reclutamento di nuove professionalità.

Occorre ottenere una standardizzazione dei procedimenti mediante realizzazione di una **"Piattaforma informatica unica della P.a."** che permetta ai cittadini ed agli imprenditori di dialogare con gli uffici della Pubblica amministrazione, in modo rapido e trasparente. Sul tema della digitalizzazione e dell'innovazione nel campo della Difesa, si ricorda che nella medesima Relazione della V Commissione Bilancio, si era sottolineata la necessità di "valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del c.d. **«internet delle cose» (internet of things)** e provvedere al rafforzamento della "difesa cibernetica", nonché di dare piena attuazione ai programmi di specifico interesse volti a sostenere l'ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare.

IV) Gli altri contenuti del Piano.

Il settore di intervento relativo alla digitalizzazione della P.a. viene ad essere articolato in tre grandi gruppi di investimenti.

Si parte dalle infrastrutture digitali e per la cyber security (finanziati con 1.25 miliardi di euro) finalizzato alla razionalizzazione ed il consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti unificate in un nuovo modello di **"cloud per la P.a."** secondo quanto previsto nella **"strategia cloud first"** contenuta nel **"Piano Triennale per l'informatica nella pubblica Amministrazione"**. Testo dove, l'investimento previsto è rivolto, inoltre, alla creazione ed al rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese previste dal **"Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica"** (PSNC nel d.l.

105/2019), dalla Direttiva NIS (D. lgs.vo 65/2018) e dalle iniziative previste dalla <strategia Europea di cybersecurity> inserite nel relativo Piano datato 16 dicembre 2020, incluso l'applicazione del <**Cybersecurity Act**> (Regolamento della U.E. 2019/881). Dell'investimento fanno parte i circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il riferimento ulteriore è ai dati dell'interoperabilità con finanziamenti per 1,13 miliardi e l'obiettivo di garantire l'interconnessione con la condivisione delle informazioni tra le diverse P.a.. secondo il principio dell'once only, in linea con la **EU data strategy**. Tra le proposte avanzate nella Relazione della V Commissione - Bilancio - è stata poi prevista espressamente la piena realizzazione del <**principio once only**>. Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme (finanziati con 5,57 miliardi) per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese, con sistemi quali:

a) identità digitale (SPID e CIE); b) firma elettronica; c) strumenti di pagamento digitale, applicabili sia nell'ambito del settore pubblico che in quello privato (PagoPA, Italia Cashless community), piattaforma unica notifiche, ANPR, AppIO. Sono ricompresi nello stanziamento in parola i 4,77 miliardi previsti per il <progetto Italia Cashless> messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento. Inoltre, si deve ricordare che alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale sono state anticipate nel decreto-legge del 16 luglio 2020, n.76 recante: **“Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'innovazione digitale”**. Sempre nella Relazione approvata dalla V Commissione della Camera il 30 marzo 2021, in ordine alla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza⁹³, si riportano le indicazioni specifiche relative a ciascuna delle 16 componenti progettuali in cui si articolano le 6 missioni fondamentali del P.n.r.r., elaborate sulla base dei pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti in sede consultiva. In quelle sedi camerali e con specifico riferimento alla <missione 1> per la

⁹³ Il riferimento è rivolto al documento Parlamentare XXVII, n. 18-A.

digitalizzazione, innovazione, competitività e la cultura, sono state formulate diverse indicazioni tra cui le seguenti: prevedere che l'interoperatività delle banche dati pubbliche e l'implementazione dei sistemi di sicurezza digitale descritti nel Piano coinvolgano anche le forze dell'ordine. **Attraverso**, in particolare, **l'istituzione di una “piattaforma digitale di collegamento del Registro informatico del Ministero della Giustizia con la banca dati SDI del Ministero dell'Interno”**; potenziare gli acquisti verdi della P.a. attraverso il ricorso al c.d. **<green public procurement (GPP)>** ed allo strumento dei **“Criteri ambientali minimi” (C.a.m.)**; realizzare anche una Scuola di polizia interforze permanente di lingue che favorisca la formazione di personale di polizia nelle lingue dei gruppi etnici maggiormente rappresentati; attuare un “Programma organico straordinario di assunzioni a tempo determinato di personale altamente qualificato”; **investire sulle competenze digitali in tutti i settori della società e della P.a. italiana per una formazione riqualificante per dipendenti pubblici e privati** che metta al centro del sistema cybersecurity e blockchain; sviluppare un sistema di piattaforme abilitanti che permettano di realizzare finalmente l'obiettivo di una comunicazione **<once only>** nei rapporti tra imprese e cittadini assicurando una straordinaria fase di semplificazione burocratica.

V) Il dossier “Misure per la diffusione dell'amministrazione digitale” previste nei decreti-legge 34 e 76 del 2020.

Il decreto-legge n.34/2020 (c.d. “**decreto Rilancio**”) ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze un “**Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione**” con una dotazione di €50 milioni disponibili per il 2020 (v.art.239). Tali risorse sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, per poter essere ri-assegnate al Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione che provvede alla loro gestione ordinaria. Il Fondo in parola è destinato alla copertura delle spese per interventi, acquisti e misure di sostegno rese in favore di:

- una "strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico" a fini istituzionali; la diffusione dell'identità digitale dei cittadini e degli altri “soggetti giuridici” riconosciuti dall’ordinamento, del domicilio legale digitale e delle loro firme elettroniche; la realizzazione ed erogazione di servizi pubblici in rete, dell'accesso ai servizi in rete tramite l'utilizzo delle “piattaforme abilitanti” previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

In tema, la proposta del Governo datata 12 gennaio 2021⁹⁴ richiama quelle previste dalle precedenti disposizioni del **“Codice dell'amministrazione digitale”** approvato in origine con il decreto legislativo n.82 del 2005, in specie recate dai seguenti articoli: 5 (sistema di pagamento elettronico, attraverso un sistema pubblico di connettività che assicuri una <piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni> e i prestatori di servizi di pagamento abilitati);

- 62 (A.n.p.r. Anagrafe nazionale della popolazione residente)⁹⁵;
- 64 (sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni); e,
- 64-bis: norma di accesso telematico ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione; nonché disporre i servizi e le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie.

In questo medesimo quadro, si pone il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 30 giugno 2021 (pubblicato nella G.U. 10 agosto 2021, n.190) che ha provveduto al primo riparto delle risorse in dotazione al **“Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione”** che sono resi disponibili per l'anno 2021 come segue⁹⁶. Poi, la legge di bilancio 2021 (L.n.178/2020, art.1, commi 620 e 621), con le sue norme, ha previsto, rispettivamente: la trasferibilità alle diverse Amministrazioni pubbliche delle risorse del **Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale**; l'attribuzione alla struttura della Presidenza del Consiglio competente per le misure dell'innovazione tecnologica e quella connessa delle attività tese a far funzionare la piattaforma per il tracciamento dei contatti e lo stato nazionale di allerta da Covid-19.

⁹⁴<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14585/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-pnrr-proposta-delgoverno-del-12-gennaio-2021.html> .

⁹⁵ Cui si collega l'A.i.r.e. l'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.

⁹⁶ La dotazione di euro 29.000.000 per il finanziamento di interventi, acquisti e misure di sostegno finalizzati a favorire la digitalizzazione della pubblica amministrazione tramite lo sviluppo delle piattaforme nazionali; euro 2.000.000 per il finanziamento di interventi, acquisti e misure di sostegno atti a favorire la diffusione delle competenze digitali necessarie per poter consentire ai cittadini un uso consapevole dei servizi e degli strumenti digitali realizzati ed erogati dalla pubblica amministrazione; euro 1.000.00 per le attività e i servizi di assistenza tecnica necessari alla realizzazione dei progetti, degli interventi e delle iniziative finalizzati all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione.

VI) Il contenuto del decreto-legge n.76/2020 un testo recante delle: “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”.

Nell'ambito delle misure di semplificazione e insieme di accelerazione dell'azione amministrativa, recate dall'articolo 12, un gruppo di disposizioni normative sono rivolte a favorire rafforzando l'uso di sistemi telematici evoluti negli applicativi del procedimento amministrativo (comma 1, lett. b), c) e d).

Il principio generale dell'informatica applicativa per i servizi della P.a.

In particolare, la normativa in esame introduce come principio generale per il quale le Amministrazioni pubbliche, per metodo istituzionale, devono fornire servizi mediante strumenti informatici e telematici ed inoltre si prevede l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati al procedimento, il domicilio digitale del responsabile pubblico del medesimo. Sempre nel testo normativo citato, gli interventi in materia di innovazione digitale delle pubbliche Amministrazioni sono contenuti principalmente nel Titolo III ove si trovano quelle previste come:

"Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale" parte dell'articolato normativo introduce le disposizioni che sono rivolte alla semplificazione con accelerazione della trasformazione digitale del Paese e, più in particolare, a quelle finalizzate a favorire la diffusione di servizi pubblici in rete. Agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, assicurare ai medesimi l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da “sarsCovid-19” ancora in corso al gennaio 2022.

Cittadinanza digitale e accesso degli interessati ai servizi digitali della pubblica amministrazione (artt. 24-30). In particolare, il “domicilio digitale”, lo “spid” e la “c.i.e.”.

Un primo gruppo di misure riguarda il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini al fine di semplificare l'accesso ai servizi digitali erogabili dalle P.a. ove, tra i principali interventi, si devono ricordare: l'estensione della possibilità dei cittadini di fruire dei servizi attraverso la propria identità digitale, inoltre ampliandola a quelli erogati dai “Concessionari di pubblici servizi” e dalle società a controllo pubblico. In materia, precisano le norme che l'accesso al domicilio digitale avviene tramite dispositivi mobili, anche attraverso l'applicazione AppIO; il domicilio digitale per i professionisti, anche se

non iscritti ad albi, collegi, ordini e registri; la semplificazione ed il rafforzamento del domicilio digitale per i comuni cittadini.

Viene sancito l'obbligo per le P.a. dal 28 febbraio 2021 di utilizzare esclusivamente il **“Sistema pubblico di identità digitale”** in sigla **Spid** e la **“Carta di identità elettronica”** in sigla **Cie** per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line. Si ricorda, in proposito che la legge di bilancio 2021 (L..n.78/2020, art.1, comma 622, ha disposto la corresponsione ai gestori del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (Spid) di una indennità di architettura e di gestione operativa del sistema nel limite massimo di spesa di 1 milione di euro per l'anno 2021. Inoltre, la previsione che la verifica dell'identità digitale abbia un livello di sicurezza "almeno significativo" equivalente alla esibizione diretta del documento di identità per l'accesso ai servizi od il suo utilizzo nelle transazioni elettroniche; la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente fatte da telefonia mobile tramite il sistema AppIO; la piena operatività della piattaforma PagoPA; la semplificazione delle modalità di rilascio della Carta d'identità personale in formato digitale; la semplificazione della disciplina per la conservazione garantita dei documenti informatici; l'adesione dei gestori dell'identità digitale al sistema denominato **“Scipafi”**: ovvero il **<Sistema centralizzato informatico di prevenzione amministrativa del furto di identità>**.

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI.

VII) Realizzazione di una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della P.a. ed invio generalizzato via P.e.c. degli atti giudiziari e processuali.

Finora, si tratta di una modalità consentita, in via temporanea, dalle normative collegate all'emergenza del "coronavirus" per limitare il più possibile la presenza di avvocati e parti impegnati per il deposito materiale diretto ed ancora cartaceo presso gli uffici giudiziari di ogni grado. Attualmente, reso possibile sia in sede civile (pur senza applicazione del p.c.t.-processo civile telematico) che penale (non esiste un processo penale telematico) presso le Cancellerie della Corte di Cassazione.

Sotto altro profilo prevede la semplificazione del rilascio della firma elettronica utilizzabile anche ai fini dell'accesso ai servizi bancari; il sostegno per l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici; cui si aggiunge la semplificazione della disciplina anagrafica.

VIII) Norme generali per lo sviluppo dei sistemi informativi nelle Amministrazioni pubbliche con l'utilizzo della tecnologia digitale nell'azione procedimentale degli uffici (negli artt. 31 e 32).

Un secondo gruppo di disposizioni delle modifiche portate al Codice investe le modalità organizzative interne delle pubbliche Amministrazioni al fine di implementare il loro grado dell'innovazione digitale. In particolare, il primo, il testo dell'articolo 31 prevede, tra l'altro, diverse disposizioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni tra cui introduce le disposizioni "stabili" in materia di "lavoro agile" (c.d. **smart working**) nella pubblica Amministrazione, volte anche a garantire la sicurezza delle informazioni e dei dati (comma 1, lett.a). Per norma innovativa è stato attuato il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AGID, **Agenzia per l'Italia digitale**, alla Presidenza del Consiglio. Organo cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b) e insieme l'eliminazione della possibilità per l'AGID di definire, di propria iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti negoziati dalle P.a. oltre all'abolizione della disposizione che prevedeva il traferimento all'AGID di ogni funzione già attribuita al Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett. c).

Si aggiunga, inoltre, la previsione che il mancato avvio di quelle attività del "**Difensore civico digitale**" necessarie a rimediare alle violazioni, nei fatti riscontrate, del "Codice dell'amministrazione digitale" debba rilevare ai fini della misurazione e della valutazione

della “performance individuale” ascrivibile ai dirigenti responsabili e che ciò comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare (comma 1, lett. d); la semplificazione di alcune procedure vigenti relative alla sicurezza cibernetica (comma 2).

Viene disposta l'istituzione presso il “Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie” del Ministero dell'interno di una “Direzione centrale per l'innovazione tecnologica” con attribuito il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del medesimo Ministero e delle Prefetture⁹⁷ (commi 3 e 4). Si dispone l'attribuzione a SOGEL del ruolo di <innovation procurement broker> e la sua esclusione dall'obbligo di avvalersi di CONSIP per l'acquisizione dei beni e dei servizi funzionali alla realizzazione di progetti ad alto contenuto innovativo (comma 5). In sequenzai, l'art.32 prevede la redazione di un “**Codice di condotta tecnologica**” volto a coordinare l'elaborazione, lo sviluppo e l'attuazione dei servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni che costituisce parte di una strategia complessiva per la gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali (artt. 33-35). Mentre, con un terzo gruppo di disposizioni si recano interventi normativi in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo ad una strategica “**piattaforma unica nazionale**”, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per poter garantire alle P.a. di consultare e accedere ai dati detenuti da altre Amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (secondo la logica di cd. once only). In proposito, si prevede: una sanzione per quei dirigenti che si rendessero responsabili d'inadempimento rispetto all'obbligo di rendere disponibili i dati imponendone analoga obbligazione in capo al “Concessionario di servizi” di rendere disponibili all'Amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti (art.33).

Si prevede una nuova disciplina normativa della “**Piattaforma digitale nazionale dei dati**” tra l'altro mediante l'adozione, con d.PCM, di una <**Strategia nazionale dati**> per identificare le modalità di messa a disposizione dei dati (art.34) e l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una <**infrastruttura digitale centralizzata (cloud nazionale)**> ad alta affidabilità dove sono destinati a migrare i contenuti degli esistenti C.e.d. delle Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con Regolamento dall'AgID. In alternativa, le P.a. potranno migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettino i requisiti fissati dall'AgID (art. 35).

⁹⁷ Attualmente ri-denominate “Uffici territoriali di governo”.

IX) Misure per l'innovazione (artt. 36 e 37).

Infine, un ultimo gruppo di disposizioni modificative introduce misure per l'innovazione, volte a semplificare e favorire le proposizioni di iniziative innovative e, in particolare per misurare le sperimentazioni mediante l'impiego delle tecnologie emergenti. **Così, con l'art.36, viene definito un procedimento autorizzatorio semplificato, accentrato presso la Presidenza del Consiglio, con il coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico, per le attività di sperimentazione condotte da imprese, università ed enti di ricerca, attinenti alla trasformazione digitale e alla innovazione tecnologica.**

Tali attività possono derogare temporaneamente, previa espressa autorizzazione, a normative dello Stato che impediscono la sperimentazione in alcuni settori di attività. Il successivo articolo 37 prevedeva che le imprese costituite in forma societaria comunicassero il proprio domicilio digitale (ossia l'indirizzo P.e.c.) al "Registro delle imprese" presso la competente Camera di commercio, industria ed artigianato, entro il 1° ottobre 2020, ove non fosse stato comunicato in precedenza. Ulteriori disposizioni riguardano la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di imprese di nuova costituzione o già iscritte nel registro, l'indicazione di un nuovo domicilio digitale in caso di domicilio inattivo. Così come è disciplinata la procedura di iscrizione del domicilio digitale dei professionisti iscritti in albi ed elenchi.

X) Dossier "Decennio digitale europeo": gli obiettivi per il 2030.

Con la Comunicazione COM (2021) 118 final - dal titolo "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" del 9 marzo 2021, la Commissione Europea ha presentato una visione rappresentativa con le prospettive attese per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale⁹⁸.

La sopradetta Comunicazione della Commissione si sviluppa su quattro settori che costituiscono il riferimento digitale dell'Europa:

- a) le competenze digitali;
- b) le infrastrutture digitali sicure e sostenibili;

⁹⁸V. https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazionee_linnovazione_digitale1.html

- c) la trasformazione digitale delle imprese;
- d) la digitalizzazione dei servizi pubblici.

Un “ambiente digitale”.

In particolare, per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici, l'obiettivo dell'U.E. è quello di garantire che, entro il 2030, la vita democratica ed i “servizi pubblici online” siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità. Si tratta di realizzare un “ambiente digitale” che fornisca strumenti facili da usare, efficienti, personalizzati e con elevati standard di sicurezza come di tutela della privacy. **Inoltre, garantire le modalità del “voto elettronico” agli elettori avrebbe l'effetto di agevolare una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.**

Si indicano, in sintesi, gli obiettivi previsti da raggiungere entro il 2030 nei servizi pubblici fondamentali: 100% online per la Sanità online: con le cartelle cliniche disponibili nella loro totalità. Identità digitale: per l'80% dei cittadini che utilizzano l'Id digitale.

In materia, la Commissione Europea ha avviato un ampio processo di discussione e consultazione, anche con i cittadini, sulla visione dell'Unione e sui principi digitali da introdurre proponendo un “**Programma europeo di politica digitale**”. Progetto che renda operativa la soluzione digitale entro la fine dell'estate, nonché per progredire verso una dichiarazione interistituzionale sui principi digitali entro la fine del 2021 ed indicati nella digitalizzazione della P.a. prevista nel “Piano nazionale di riforma” – del P.n.r. 2020 (luglio 2020).

XI) I contenuti specifici del “Piano nazionale di riforma 2020”.

Quel Piano presentato dal Governo alle Camere nel luglio 2020 includeva nell'Area prioritaria n.4 - **l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione**, individuando le misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni in materia trasmesse dal Consiglio europeo per attuare gli “**Obiettivi di sviluppo sostenibile**” (SDGs) contenuti nell'**Agenda 2030 delle Nazioni Unite**. Ricordiamo che, già nelle precedenti <Raccomandazioni del 2019> il Consiglio dell'Unione Europea, cioè il massimo consesso rappresentativo e politico direttivo dell'Unione, sottolineava la stringente necessità, per noi, di “migliorare l'efficienza della pubblica Amministrazione. **In particolare, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali**” (Raccomandazione n.3).

In effetti, la Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report**) del febbraio 2020, ha riconosciuto il fatto che si sono verificati alcuni

progressi di settore, ottenuti nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Mentre, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione dell'appena citata Raccomandazione unionista n.3 del 2019, la Commissione, pur registrando alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della nostra pubblica Amministrazione non li ha ritenuti decisivi. Si tratta di elementi tratti dai contenuti normativi del "Decreto concretezza", del disegno di legge sull'occupazione nel settore pubblico, comportante la creazione del Ministero dell'innovazione e della digitalizzazione⁹⁹ e l'avvio dell'applicazione IO. Ancora, il Report in esame si sofferma in modo particolare sulla digitalizzazione dei servizi pubblici nostrani, riconoscendo pure che l'Italia: *"sta lentamente migliorando la sua performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e le imprese."*¹⁰⁰ Nel 2019, tuttavia, il grado di interazione online tra autorità pubbliche ed i cittadini era ancora molto limitato: in Italia, solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online rispetto alla media dei 27 Paesi della UE che raggiunge il 67,3 %. Secondo le parole del Report, l'istituzione di un Ministro, sia pure senza portafoglio, per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione: **"potrebbe sostenere la digitalizzazione, assicurando un migliore coordinamento della trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale.** Inoltre, sempre nel corso di quel 2020, il Governo lanciava la <app per smartphone> **"IO.it"** che si prevede consentirà di rendere facilmente accessibili alcuni servizi pubblici, erogabili sia a livello nazionale che locale, tramite dispositivi mobili, aumentandone l'arco complessivo di utilizzo. Un'applicazione che per essere efficace dovrà essere rapidamente estesa ad altri servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di ordinario accesso. Infine, occorre ricordare come vi fosse stata l'adozione, intervenuta nel marzo del 2019, del nuovo **"Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021"** a rappresentare un altro importante sviluppo di questa nuova strada.

Comunque, nelle <Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia> il Consiglio europeo, con deliberazione del 20 maggio 2020, invitava il nostro Stato ad adottare provvedimenti,

⁹⁹ Sia pure senza portafoglio.

¹⁰⁰ Nel 2019 l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index - DESI).

sia nel 2020 che nel 2021, con azioni urgenti volte a realizzare *"un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali"* (Raccomandazione n.3) ed a *"migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione"* così, in termini, si esprimeva la Raccomandazione n.4.

In effetti, i termini di tali <Raccomandazioni> trovano il loro fondamento nella primaria considerazione fatta dagli organi della U.E. nello scrivere che: *"un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione."*

Il Consiglio della U.E. ritiene basso il nostro livello di digitalizzazione e scarsa la capacità amministrativa, sottolineando al riguardo che:

"Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali" (si cita il punto n.24 dei "considerando" premessi alle Raccomandazioni). Per tali ragioni, il Governo nel PNR del 2020 sottolineava, in primo luogo, che il **"Piano di rilancio"** ed al suo interno il **"Recovery plan"** si baseranno su di un incremento della spesa pubblica¹⁰¹ tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione.

In quest'ottica,

la modernizzazione del Paese deve essere intesa, come disponibilità di poter disporre di una pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino e ciò costituisce una delle tre linee strategiche attorno a cui è costruito il "Piano di rilancio" assieme alla "Transizione ecologica ed inclusione sociale e territoriale, parità di genere".

Le politiche strutturali con le quali il Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della P.a. sono finalizzate a superare la storica inefficacia data dalla frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Qui, il volano previsto per la creazione di una P.a. connessa nell'interazione con cittadini e imprese è costituito dal **<Piano Italia 2025>**. Una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese che si trova nel testo presentato nel dicembre 2019 dall'allora Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Nel Piano in esame, la

¹⁰¹ Anche fatta "in deficit".

strategia di innovazione viene articolata in tre "sfide" principali, mutuata dagli **“Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite**: la digitalizzazione della società; l'innovazione del Paese; lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso. Il Piano prevede poi la realizzazione delle tre sfide attraverso **20 “azioni chiave”** per trasformare il Paese, che vanno dalla: a) identità digitale; b) all'open innovation nella pubblica Amministrazione; c) al procurement per l'innovazione, all'intelligenza artificiale al servizio dello Stato, anche nella gestione di beni demaniali; e per approfondire si veda la **scheda n.12 intitolata <Piano Italia 2025>** posta in appendice al PNR. Il Governo, successivamente, ha modificato la governance della digitalizzazione delle P.a. laddove le competenze proprie del **“Team per la trasformazione digitale”** della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state trasferite al Presidente del Consiglio che ha, a sua volta, delegato il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Sempre al fine primario di poter rilanciare il processo della semplificazione mediante il rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali per l'accesso ai servizi resi disponibili delle pubbliche Amministrazioni, il Governo intende potenziare l'offerta di servizi in rete ed il sistema di identità digitale anche attraverso la promozione dell'uso delle medesime ai fini dell'identificazione degli utenti, consentendo loro l'accesso ai <servizi on line> previa identificazione attraverso il sistema Spid e la Carta di identità elettronica (Cie). Un profilo particolarmente innovativo riguarda la creazione che cambierà radicalmente il modello di interazione è quello concernente la realizzazione del **“Progetto IO”**. Infatti, per implementare l'interazione tra cittadino e pubblica Amministrazione il Governo ha lanciato l'applicazione **‘io.italia.it’ (Progetto IO)** che consente al cittadino di ricevere messaggi, documenti e notifiche delle scadenze, chiedere informazioni ed il rilascio di certificati, impostare le proprie preferenze, anche per pagare i servizi resi dalla Pubblica amministrazione. Parimenti, la **“piattaforma unica nazionale”** prevista nell'ambito della Presidenza del Consiglio, servirà a garantire a tutte le P.a. di accedere ai dati detenuti da altre Amministrazioni evitando di dover richiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto in una banca dati (secondo la logica cd. once only). Allo stesso tempo, si intende affidare al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con l'AgID e la Conferenza Unificata, il compito di adottare delle specifiche **<Linee guida di condotta tecnologica>** per le Amministrazioni, al fine di garantire il coordinamento informativo statistico e telematico dei dati e dei servizi digitali resi dall'Amministrazione statale, regionale, comunale e degli altri enti locali sui territori. Nel quadro appena delineato, alcune delle misure indicate dal

Governo nel P.n.r. hanno trovato una traduzione normativa con il **decreto-legge sulle semplificazioni** (d.l.n.76/2020), un testo recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Va detto pure che, nel 2019, l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali secondo i parametri dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital economy and society index – D.e.s.i.). Tornando alle disposizioni in materia di informatizzazione delle attività della P.a. nella “Legge di bilancio 2020” e quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019 occorre sottolineare quanto segue. In effetti, la legge di bilancio del 2020 (Legge 160/2019) ha previsto diverse misure volte a promuovere ed a valorizzare l'informatizzazione della pubblica Amministrazione. In primo luogo, la legge di bilancio ha attribuito nuove competenze alla persona, intesa come organo, del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro delegato, consistenti nell'individuazione, promozione e gestione dei necessari **<progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale>** mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (operante ex Legge 160/2019, art.1, comma 401). Altre risorse aggiuntive in quella fonte normativa sono state destinate ai processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del “Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio” e per l'attuazione delle missioni dell’**Agenda digitale italiana**, attraverso l'incremento dello stanziamento economico ad esse relativo¹⁰² Inoltre, la legge di bilancio per l'anno 2020 autorizza la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, in favore dell'AgID - Agenzia per l'Italia digitale, per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, questi sono in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400). Alla struttura della Presidenza del Consiglio è stato affidato lo sviluppo della **Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni** attraverso la società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, **PagoPa**, cui compete la gestione della piattaforma e sono state a tal fine stanziare delle specifiche risorse finanziarie (v. Legge 160/2019, art.1, commi 402-403). In più, è stato disposto

¹⁰² Per una somma di 6 milioni annui disposto dal d.l. 135/2018; l'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 2021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

che le Amministrazioni pubbliche, così come le società inserite nel conto economico consolidato della P.a. con esclusione degli enti territoriali e delle società da questi partecipate - assicurino, per il triennio 2020-2022, un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-2017. È stato richiamato, quale possibile modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa, il riutilizzo dei sistemi e degli strumenti di **ICT (Information and communications technology)**. Nel sistema devono essere inoltre assicurate misure idonee per la gestione delle infrastrutture informatiche di Data Center (ex L. 160/2019, art.1, commi 588; 610-613). Nella medesima ottica dei risparmi di spesa, si prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri (od il Ministro delegato) emani un atto di indirizzo e coordinamento adottato a fini di razionalizzazione dei C.e.d (Centri per l'elaborazione delle informazioni) della pubblica Amministrazione centrale. Tale atto, oltre a fornire risparmi di spesa, deve perseguire obiettivi di maggior qualità, sicurezza, efficienza energetica, continuità operativa dei CED (L.160/2019, art.1, commi 407-409).

I sistemi per il voto elettronico.

Per innovare le esigenze elettorali è stato inoltre istituito il “**Fondo per il voto elettronico**”¹⁰³ per l'introduzione, in via sperimentale, del voto - in via digitale - nelle Elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, in quelle politiche generali per il rinnovo delle Camere parlamentari, in occasione dei Referendum costituzionali, sia per gli italiani votanti all'estero che per quelli temporaneamente fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, di studio o per cure mediche (Legge 160/2019, articolo 1, commi 627-628). Il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di termini e altre disposizioni, introduce, a sua volta, diverse altre misure in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, è stato oggetto di proroga (al 30 giugno 2020) il termine di decorrenza dell'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati, di avvalersi esclusivamente dell'apposita piattaforma per effettuare i pagamenti diretti alle pubbliche Amministrazioni (comma 8 dell'art.1). Inoltre, la norma citata dispone che, entro quel medesimo termine del 30 giugno 2020, i soggetti pubblici siano tenuti a integrare i loro

¹⁰³ Cui è stato destinato uno stanziamento di 1 milione di euro per l'anno 2020.

sistemi di incasso in alternativa con la piattaforma digitale per i pagamenti con modalità informatiche (di cui all'articolo 5 del “Codice dell'amministrazione digitale”) o con altri soggetti pubblici o fornitori di servizi di incasso che siano abilitati ad operare su quella piattaforma. I soggetti pubblici considerati dalla normativa in esame sono quelli indicati dall'articolo 2, comma 2 del Codice dell'amministrazione digitale, in particolare: tutte le Amministrazioni pubbliche (ivi comprese le “Autorità di sistema portuale” nonché le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione); i gestori di servizi pubblici (ivi comprese le società quotate in Borsa, in relazione ai servizi di pubblico interesse); le società a controllo pubblico (come sono state definite nel testo del decreto legislativo n.175 del 2016), escluse le società a partecipazione pubblica (che non rientrino tra i gestori di servizi pubblici) emettenti azioni o strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Il mancato adempimento dell'obbligo d'integrazione dei sistemi di incasso è previsto rilevare ai fini valutativi della performance individuale dei dirigenti pubblici responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Nella specie, quella oggetto della previsione sanzionatoria degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n.165 del 2001. Le disposizioni dell'articolo 42 incrementano la dotazione di esperti di cui la Presidenza del Consiglio può avvalersi per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasformazione digitale del Paese e dispone in merito all'esclusività dell'esercizio di alcune di queste funzioni per il tramite della società PagoPa.

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (C.i.e.).

Il potenziamento della C.i.e. ha trovato riferimento nella la proposta di legge a.C.n.432¹⁰⁴ normativa volta a potenziare l'utilizzo della “carta di identità elettronica” come strumento di ordinario accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo ai servizi in rete. **In particolare, si definisce la C.i.e. strumento che assicura, al massimo livello di sicurezza, il riconoscimento dell'identità fisica e digitale del cittadino e si prescrive di dotare le autorità di pubblica sicurezza degli strumenti informatici necessari per garantire l'immediato riconoscimento della persona (articolo 1).** Inoltre, si prevede che la Carta identificativa elettronica diventi lo strumento preferenziale di identificazione di una serie di soggetti, quali: gli esercenti attività finanziaria (articolo 2); i professionisti ed i revisori contabili (articolo 3); i soggetti addetti al recupero crediti, alla custodia e al trasporto di valori, addetti alla mediazione mobiliare (art.4); gli operatori delle comunicazioni (articolo 5). La proposta di legge prevede poi che anche l'accesso a

¹⁰⁴ Proposta legislativa presentata dall'on. Fragomeni ed altri.

siti sensibili, quali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie possa avvenire tramite la C.i.e. (articolo 6), come l'accesso al luogo di lavoro dei dipendenti pubblici, in sostituzione della timbratura, sia pure elettronica. In quest'ultimo caso, la C. può essere utilizzata anche ai fini della verifica della effettiva presenza in servizio del lavoratore (articolo 7). **Si ricorda**, in proposito, **che l'art.2 della legge 56/2019** recante interventi per la concretezza delle azioni pubbliche amministrative, le buone prassi e la prevenzione dell'assenteismo, **prevede l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e insieme di videosorveglianza degli accessi agli uffici** (in sostituzione di quelli di rilevazione automatica che sono attualmente in uso) **per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche** (con esclusione del personale in regime di diritto pubblico e dei dipendenti titolari di un rapporto agile), **ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro**. Infine, si stabilisce che i servizi in rete erogati da soggetti pubblici o privati debbano essere compatibili con i sistemi di sicurezza realizzati tramite la CIE (articolo 8).

XIII) La “carta d'identità elettronica”: le convenzioni per il rilascio della C.i.e. nella Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019.

In effetti, l'articolo 1, comma 811, della “Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) integrava la precedente disposizione di cui all'art.7-vicies ter, comma 2-bis del d.l. 43/2005, al fine di consentire al Ministero dell'interno di stipulare convenzioni tese alla riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica¹⁰⁵ Il citato comma 2-bis dell'art. 7-vicies ter, del d.l. 43/2005 dispone che l'emissione della <carta d'identità elettronica> sia riservata al Ministero dell'interno che vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza. Inoltre, affida ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, la definizione delle caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato e tale disposizione è stata adottata con il decreto del Ministero

¹⁰⁵ Nel limite di spesa di 750 mila euro a decorrere dal 2019.

dell'interno del 23 dicembre 2015. In base a questo D.m. le funzioni per lo svolgimento delle attività di produzione, distribuzione, gestione e supporto all'utilizzo della C.i.e. vengono svolte dal Ministero dell'interno, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dai Comuni, dai Consolati e dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. La disposizione normativa in esame introduce lo strumento convenzionale con la finalità di ridurre gli oneri amministrativi e semplificare le modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica. Le relative Convenzioni possono essere stipulate con soggetti che abbiano i seguenti requisiti: siano dotati di una rete di sportelli diffusa su tutto il territorio nazionale; siano **Identity provider**; abbiano la qualifica di **Certification Authority** accreditata dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

Nell'ambito del <Sistema pubblico di identità digitale (Spid)> gli Identity provider sono soggetti privati accreditati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali SPID per l'accesso ai servizi delle pubbliche Amministrazioni e gestiscono l'autenticazione individuale degli utenti.

L'elenco dei soggetti chiamati "identity provider" accreditati è pubblicato sul sito dell'AgID. Attualmente sono otto gli operatori privati: Aruba, Infocert, Namirial, Poste Italiane, Register.it, Sielte, TIM, Intesa.

Ai sensi del D.m. 23 dicembre 2015, sulle modalità tecniche di emissione della C.i.e. per **Certification Authority** si intende la struttura operativa del **Centro nazionale dei servizi demografici** che emette i certificati di autenticazione in rete, componente della piattaforma e dell'infrastruttura per l'emissione della CIE. In base alla formulazione della disposizione, le procedure affidate ai <soggetti privati convenzionati> non sono definite dalla legge, in quanto si rimanda ad una definizione analitica da parte della Convenzione. La disposizione in esame, infatti, prevede che: **«gli addetti alle procedure definite dalla Convenzione sono incaricati di pubblico servizio autorizzati a procedere all'identificazione degli interessati con l'osservanza delle disposizioni di legge o di regolamento in vigore per gli addetti alla ricezione delle domande, dichiarazioni o atti destinati alle pubbliche Amministrazioni».**

Si deve sottolineare come la definizione di "incaricati di pubblico servizio" implichi il riconoscimento della <natura pubblicistica delle attività assegnate> ai soggetti convenzionati e determina l'applicabilità delle forme di tutela e di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative

all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio¹⁰⁶. Si ricorda, in proposito, che la nozione di <incaricato di pubblico servizio> è contenuta nell'art.358 del Codice penale, con la norma in base al quale agli effetti della legge penale sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito in proposito che "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt.357 e 358 del C.p. ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate che devono essere inquadrabili tra quelle della P.a. Mentre, non rilevano, invece, la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico e neppure lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tanto meno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo pubblico datore di lavoro" (v. Cass. n.17109/2011). Gli stessi sono inoltre autorizzati per legge a procedere all'identificazione degli interessati nel compiuto rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti. Per quanto riguarda gli importi da corrispondere per il rilascio da parte del richiedente la carta di identità elettronica si rinvia ai corrispettivi previsti nel decreto predisposto ai sensi dell'articolo 7-vicies quater, comma 1, del d.l. n.7/2005. I soggetti convenzionati riversano i corrispettivi delle carte d'identità elettroniche rilasciate, comprensivi dell'I.v.a. e possono trattenere i diritti fissi e quelli di segreteria. Il comma 812 apporta alcune modifiche consequenziali alle norme del Codice dell'amministrazione digitale (Cad), stabilendo che le caratteristiche e le modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica sono definite non con d. P.C.M. come previsto dall'art.66, comma 1, del D.lgs.vo n.82/2005, ai sensi del citato comma 2-bis dell'art.7-vicies ter del D.l. n. 7/2005 che viene integrato dal precedente comma 472. La disposizione richiamata rinvia, anche dopo le modifiche introdotte, ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città autonomie locali, per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta

¹⁰⁶ Vedi gli articoli 3, 28, 81, 97, 98 e 117 e seguenti della Costituzione.

del relativo archivio nazionale informatizzato¹⁰⁷. Come sappiamo, a decorrere dal 1° gennaio 2020 sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni del “*Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale*” ex d.l. n.135/2018, il c.d. “Decreto semplificazioni”, all’art.8). Si tratta delle funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici ed equiparati, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie informatiche della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi ricompresi nell'**Agenda digitale italiana**, con i connessi poteri di impulso e di coordinamento nei confronti delle pubbliche Amministrazioni. Cui competono tali adempimenti, ivi inclusa l'**Agenzia per l'Italia digitale**, nonché l'esercizio del potere sostitutivo in caso si verificano inadempienze gestionali o amministrative¹⁰⁸. Come ben sappiamo, la “Legge di bilancio dello Stato per il 2020” ha attribuito nuove competenze amministrative monocratiche al Presidente del Consiglio dei ministri, od al Ministro delegato, esattamente consistenti nell'individuazione, promozione e gestione di progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale, mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (L. 160/2019, art.1, comma 401).

XIV) La nuova figura istituzionale del “Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale”.

La figura in esame è stata introdotta dal decreto legislativo n.179 del 2016, di modifica del Codice dell'amministrazione digitale (CadD) che ha previsto (art.63) che il Presidente del Consiglio dei ministri possa nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto un Commissario straordinario.

Una organo con funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione e rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, operando in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea¹⁰⁹. In precedenza, il d.l.25 luglio 2018, n.91, aveva abrogato la disposizione che al Commissario straordinario non fosse dovuto alcun

¹⁰⁷ Focus: vedi il Dossier sulla governance della pubblica amministrazione digitale.

¹⁰⁸ Per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio viene posto uno stanziamento di 6 milioni annui, a decorrere dal 2020.

¹⁰⁹ Con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 16 settembre 2016 Diego Piacentini è stato nominato Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale per due anni. Alla scadenza del mandato è stato nominato Commissario, Luca Attias (D.P.C.M. 25 ottobre 2018).

compenso per l'espletamento dell'incarico (art.13-ter, comma 1, del d.l. 91/2018 che ha soppresso il comma 9 dell'art. 63 del D. lgs.vo 179/2016). Il successivo d.l.135/2018 aveva prolungato il mandato del Commissario straordinario per l'attivazione dell'Agenda digitale al 31 dicembre 2019. Sempre il d.l. 135/2018 prescrive che la Presidenza del Consiglio si avvalga, per le nuove funzioni acquisite, di un "contingente di esperti" da tenere a disposizione di quella struttura formata da soggetti in possesso di specifica ed elevata competenza e di significativa esperienza in materia tecnologica e di gestione di processi complessi, compreso lo sviluppo di programmi e di piattaforme digitali con potenza di diffusione a larga scala e questi esperti sono all'origine dell'adozione della Carta di identità elettronica¹¹⁰. In proposito, si rimanda per un dovuto approfondimento alle norme delle: ***"Disposizioni concernenti la carta d'identità elettronica e la sua utilizzazione per l'accertamento dell'identità personale"***¹¹¹ secondo la disciplina di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n.303/1999 per il conferimento degli incarichi presso la Presidenza del Consiglio. Per quanto riguarda il regime giuridico ed economico di tale contingente è disciplinato dal d.l. 162/2019 (art.42) che prevede anche la possibilità per la Presidenza del Consiglio di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni nella materia di innovazione tecnologica, di un ulteriore contingente di personale tecnico-amministrativo, non dirigenziale, composto da 7 unità, poste in collocamento fuori ruolo da altre P.a. Inoltre, a seguito dell'approvazione del d.l. n.135 del 2018, il Governo ha proceduto all'istituzione di un organismo apposito denominato il **"Dipartimento per la trasformazione digitale"** operante nel D.P.C.¹¹² previsto quale struttura di supporto al Presidente del Consiglio per la promozione ed il coordinamento di tutte le azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale della P.a. e, più in generale, di modernizzazione del Paese attraverso l'applicazione in settori ed uffici delle tecnologie digitali. Con il provvedimento citato emanato per dare attuazione alle direttive adottate dal Presidente in materia ed assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (d.PCM 19 giugno 2019).

L'Agenda digitale italiana ed i suoi obiettivi.

Mentre, con il successivo decreto 24 luglio 2019 al suddetto Dipartimento è stata data

¹¹⁰ V. <https://temi.camera.it/leg18/post/la-carta-di-identit-elettronica.html>.

¹¹¹V.<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11868/disposizioni-concernenti-carta-d-identita-elettronica-e-suautilizzazione>.

¹¹² Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

una organizzazione interna operativa della struttura . Ancora successivamente, con d.M. 24 luglio 2020, che ha ridefinito l'organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica, le funzioni in materia di digitalizzazione sono state scorporate dall'Ufficio per l'innovazione amministrativa esistente presso il Dipartimento medesimo. La legge di bilancio 2020 ha incrementato lo stanziamento¹¹³ che in precedenza era stato disposto dal d.l. 135/2018 al fine del rafforzamento strutturale dei processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale.¹¹⁴ Con la formazione del II Governo Conte, avvenuta nel settembre 2019, era stato nominato anche un Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione¹¹⁵ cui era conferita delega a esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione “digitalizzazione” del Paese. Un incarico che prevedeva, e prevede, un particolare riferimento politico amministrativo alla creazione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali, alle tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo ed alla diffusione dell'uso delle tecnologie d'interconnessione tra cittadini, imprese e pubbliche Amministrazioni, alla diffusione dell'educazione e la cultura digitale, attraverso il necessario raccordo e coordinamento da operare con le organizzazioni internazionali ed europee operanti nel settore. Il Ministro è altresì delegato ad esercitare le funzioni inerenti alla trasformazione digitale delle pubbliche Amministrazioni, ai termini del dPCM 26 settembre 2019.

Occorre poi ricordare che il medesimo articolo 8 del citato d.l. 135/2018 aveva trasferito dall'Agenzia per l'Italia Digitale alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche i compiti relativi a <pago PA> la piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento. Tale piattaforma è dedicata all'effettuazione di pagamenti con modalità informatiche che devono essere **obbligatoriamente accettati** dalle pubbliche Amministrazioni, dai gestori di servizi pubblici dalle società, a controllo pubblico. A tale fine si prevedeva la costituzione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decretolegge, di una società per azioni interamente partecipata dallo Stato per lo svolgimento delle suddette attività. Inoltre, al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto

¹¹³ Pari a 6 milioni annui.

¹¹⁴ L'incremento è pari a 6 mln di euro per l'anno 2020, 8 per il 2021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

¹¹⁵ Nella persona di Paola Pisano.

tecnico delle pubbliche Amministrazioni per assicurare la massima diffusione delle forme di pagamento con strumenti elettronico. In attuazione di tale disposizione con il DPCM del 19 giugno 2019 è stata istituita una società per azioni partecipata interamente dallo Stato, denominata “**pago PA S.p.a.**” sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di gestire quella piattaforma tecnologica.

La legge di bilancio dello Stato, per l’anno 2020, ha affidato direttamente alla Presidenza del Consiglio la competenza per lo sviluppo della “Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni” da realizzare attraverso le attività organizzative di Pago PA spa, cui compete la gestione della piattaforma.¹¹⁶ Inoltre, il decreto-legge 162/2019 (art.42) prevede che la struttura della Presidenza del Consiglio eserciti funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche amministrazioni in alcuni ambiti della trasformazione digitale esclusivamente tramite la Pago PA s.p.a. Tali ambiti riguardano la diffusione del sistema di pagamento elettronico attraverso la piattaforma tecnologica; lo sviluppo del “punto di accesso telematico” e lo sviluppo della piattaforma digitale nazionale dati.

A completare il quadro della “governance digitale” è l’Agenzia per l’Italia digitale (AGID), l’organismo tecnico del Governo che ha il compito di garantire, sulla base degli indirizzi del Presidente del Consiglio, la realizzazione gli obiettivi dell’Agenda digitale Italiana. Più in generale, l’AGID promuove sia l’innovazione digitale del sistema Paese, sia la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni anche nel rapporto con cittadini e imprese. In relazione alle risorse dell’AgID, la “Legge di bilancio del 2019” ha autorizzato, tra le altre, assunzioni a tempo indeterminato per il personale dirigenziale di livello non generale e per quello non dirigenziale dell’Agenzia.¹¹⁷ Ancora, sempre attraverso la legge di bilancio 2020, ha autorizzato la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, destinati all’avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all’attuazione dell’Agenda digitale italiana da attuare in coerenza con gli obiettivi

¹¹⁶ Per la realizzazione della piattaforma è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro a decorrere dall’anno 2020 (L. 160/2019, art. 1, commi 402 e 403).

¹¹⁷ Questa nel limite di spesa di euro 1.695.529 per il 2019 e 2.260.705 annui dal 2020 (L. 45/2018, art. 1, commi 301-302).

dell'Agenda digitale europea, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400).

Ancora sulle funzioni dell'AGID è intervenuto il d.l. 76/2020 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, in particolare, l'art.31, prevede il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AGID alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b); l'eliminazione della possibilità di definire, di esclusiva iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti delle P.a. e l'abolizione della disposizione che prevedeva il trasferimento all'AGID di ogni funzione già attribuita al Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett.c).

Sempre in materia di organizzazione dell'amministrazione digitale il citato d.l. 76/2020 prevede l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (**cloud nazionale**) ad alta affidabilità dove sono destinati a migrare i C.e.d. delle varie Amministrazioni centrali e locali in quanto privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AGID. In alternativa, le P.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettano i requisiti fissati dall'AGID (art.35). Resta da segnalare l'istituzione, prevista dal medesimo d.l. n.76/2020, nel Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie del Ministero dell'interno, della "Direzione centrale per l'innovazione tecnologica" organo con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del Dicastero e delle Prefetture-Uffici territoriali di governo (art.31, commi terzo e quarto).

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali.

Con il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del 21 luglio 2020 è stata approvata la regolamentazione normativa relativa alla prevista <**Strategia nazionale per le competenze digitali**> elaborata nell'ambito dell'iniziativa denominata <**Repubblica digitale**> che si articola sui seguenti assi di intervento:

- a)** istruzione e formazione superiore - per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca;
- b)** Forza lavoro attiva, per garantire competenze digitali adeguate sia nel settore privato che nel settore pubblico, incluse le competenze per l'e-leadership, con il coordinamento del Ministero dello sviluppo economico e del Ministro per la Pubblica amministrazione;
- c)** le necessarie competenze specialistiche <ICT> per potenziare la capacità del Paese

di sviluppare adeguate capacità operative per nuovi mercati e innovative possibilità di occupazione, in gran parte legate alle tecnologie emergenti, come al possesso delle competenze indispensabili per i lavori del futuro, il tutto tramite il coordinamento del Ministero dell'Università e ricerca e del Ministero dello sviluppo economico, il Mi.s.e.

XVII) L'innovazione digitale nelle misure generali per i cittadini.

Attualmente sono in corso di attuazione diverse altre misure operative precedenti per sviluppare le competenze digitali necessarie alla popolazione per poter meglio esercitare i <diritti di cittadinanza> e la <partecipazione consapevole alla vita democratica>, con il coordinamento del Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione (M.i.d.). In questo caso specifico, l'obiettivo strategico è quello di eliminare il ritardo consistente rispetto agli altri Paesi europei, in termini generali di digitalizzazione come per i singoli assi di intervento, e di abbattere il <digital divide> esistente tra le varie aree del nostro territorio nazionale.

1) Iniziative di sviluppo dei servizi digitali delle P.a. articolate nel d.l. 34/2019, il c.d. "Decreto crescita".

La normativa in esame ha introdotto, tra le altre misure, quelle per assicurare lo sviluppo del processo di digitalizzazione da attuare nell'interesse generale dei cittadini. Così, da consentire l'accesso ai servizi della P.a. in forme semplificate, con ottimizzazione delle fruizioni telematiche e conseguendo maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione dei servizi amministrativi e tecnici sull'intero territorio nazionale. I commi da 9-bis a 9-octies, dell'articolo 29, inseriti in sede parlamentare referente, prevedono che con uno, o più decreti, del Presidente del Consiglio dei ministri siano individuate le **<aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni>** a cui sarà possibile accedere tramite strutture e piattaforme tecnologiche utilizzate dal fornitore del **<servizio universale postale>** ossia Poste italiane S.p.A. Tale intervento è realizzato al fine di assicurare un omogeneo sviluppo del processo di digitalizzazione attuato nell'interesse generale, consentendo l'accesso ai servizi della P.a. in forma semplificata, ottimizzarne la fruizione e conseguire una maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione su tutto il territorio nazionale (comma 9-bis). Inoltre, in attuazione dei medesimi decreti, devono essere stabilite le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati, livello e modalità di effettuazione delle prestazioni da parte di Poste italiane S.p.a. con l'entità massima del contributo economico riconosciuto in favore di quell'ente, a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater. In particolare, i rapporti tra l'Amministrazione statale titolare del servizio digitale ed il fornitore privato del servizio

sono definiti mediante la stipula apposita "Convenzione di attività per i servizi digitali". Sempre mediante i decreti vengono individuate le modalità di remunerazione dell'attività prestata ed a provvedere, ove lo stanziamento a valere sul citato fondo non risulti sufficiente, a remunerare il servizio effettivamente prestato (commi 9-bis e 9-ter). Viene riconosciuta, anche in capo alle pubbliche amministrazioni non statali, la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali di propria titolarità attraverso strutture e piattaforme tecnologiche di Poste italiane, secondo criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra (comma 9-quinquies). **In effetti, al personale di Poste italiane è affidata l'identificazione, in qualità di incaricati di pubblico servizio, di tutti quei soggetti che richiedono l'uso dei servizi digitali** (comma 9-sexies). Gli eventuali "servizi aggiuntivi", ovvero quelli in mobilità a domicilio offerti da Poste rispetto a quelli specificamente previsti nel dPCM, sono posti a carico dell'utente con costi che devono essere resi noti sul sito ufficiale del Concessionario - Poste italiane (comma 9-septies). Per quanto riguarda la durata del servizio d'interesse generale assicurata dal **<Gestore del servizio universale>** viene prevista negli stessi termini temporali da parte del <servizio universale postale> (comma 9-octies). La copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies viene posta a carico di una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui (comma 9-quater). Invece, il comma 9-novies pone in capo all'ENIT - Agenzia nazionale del turismo - il compito di promuovere i servizi turistici e culturali e favorire la commercializzazione di prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, anche attraverso un portale dedicato già esistente e l'affidamento la realizzazione e la gestione di una apposita "carta".

Una card realizzabile sia su supporto cartaceo che digitale la quale consente, tra l'altro, di acquistare beni e servizi per la fruizione di servizi pubblici di trasporto, dei luoghi della cultura, dei parchi divertimento e degli spettacoli viaggianti, nonché di disporre di agevolazioni per l'acquisto di servizi e prodotti enogastronomici a seguito di apposite convenzioni stipulate a livello locale con soggetti pubblici e privati. La norma in esame, elenca poi i requisiti dei quali i soggetti ai quali il servizio è affidato devono risultare in possesso. Più nel dettaglio, il comma 9-bis stabilisce che con adozione di uno o più dPCM siano individuate le aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni cui è possibile accedere tramite strutture e piattaforme tecnologiche del fornitore del servizio universale postale, Poste italiane S.p.A). I decreti necessari sono adottati su proposta

del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il M.e.f., sentita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata. Oltre ai servizi digitali accessibili mediante Poste italiane, i d.PCM devono indicare ulteriori aspetti, nel rispetto della disciplina europea stabilita in materia di gestione dei denominati **<servizi di interesse economico generale (S.i.e.g.)**. In proposito, si deve ricordare che per servizi in tal modo qualificabili la normativa europea intende indicare quei servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE classificano come di "interesse generale" e che, in conseguenza, sono soggetti ad obblighi specifici di pubblico servizio: ove essi possono essere forniti sia dallo Stato che dal settore privato. All'interno di tale categoria, i "servizi di interesse economico generale" (Sieg) sono costituiti da attività economiche che le Autorità pubbliche identificano come particolarmente importanti per i cittadini tanto che non sarebbero fornite (o sarebbero fornite a condizioni diverse) se non ci fosse un intervento pubblico a supporto: questo, in particolare, è il caso dei servizi di trasporto, di energia, di comunicazione e dei servizi postali. Tali servizi sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e "mercato interno europeo" e tuttavia, sono possibili deroghe a tali norme quando ciò sia necessario a garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base. **Nell'ambito dell'Unione europea è stato sviluppato anche il concetto di "servizio universale" per definire un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile, anche nel caso il mercato non lo fornisca.**

Si tratta, in particolare, di specificare nei decreti: in primo luogo, le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati; il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte degli uffici di Poste italiane; insieme all'entità massima del contributo riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater, nonché le modalità di remunerazione dell'attività prestata. Infine, a prevedere un rimedio, un ristoro economico, nel caso che lo stanziamento a valere sul citato fondo non sia sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato dal Concessionario. La disposizione rinvia, infine, ad apposita "Convenzione" da stipulare con lo Stato per la definizione dei rapporti tra l'amministrazione statale titolare del servizio digitale e il citato fornitore del servizio universale (comma 9-ter). Il comma 9-quater pone a copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione degli utili d'esercizio o appartenente a riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, entro il

limite massimo di 15 milioni di euro annui e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposti. Le entrate autorizzate a tale titolo possono essere riassegnate, anche in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un apposito fondo istituito nello stato di previsione di quel Ministero. Inoltre, viene ridotta dal 15 al 10 % la percentuale minima dell'ammontare delle medesime entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili di esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal M.e.f. che la legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 216, della legge n.145/2018) ha destinato ad investimenti in <Fondi di venture capital>. In materia poi, la norma infine aveva spostato la decorrenza delle disposizioni del citato comma 216 al 1° luglio 2019.

Invece il comma 9-quinquies della normativa riconosce, come si è accennato, anche in relazione alle pubbliche Amministrazioni non statali, la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali che sono e saranno di propria titolarità attraverso strutture e "piattaforme tecnologiche decentrate" sempre di Poste italiane, secondo i criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra. Ciascuna amministrazione provvede ai relativi oneri nei limiti delle risorse iscritte in appositi capitoli di bilancio, con esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il comma 9-sexies prevede che qualora l'accesso ai servizi digitali necessari dell'identificazione degli aventi diritto, il personale del gestore del servizio universale (Poste italiane) proceda all'identificazione in base alle norme vigenti e perciò assuma la qualità di <incaricato di pubblico servizio>. Si ripete che, la definizione di "incaricato di pubblico servizio" implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate ai soggetti convenzionati, e determina l'applicabilità delle forme di tutela come di specifica responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio¹¹⁸. Il comma 9-septies della norma stabilisce: come avvenga la prestazione di servizi in mobilità a domicilio e di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari individuati con i d.PCM e come questi siano posti ad onere esclusivo dell'utente. A tal fine, Poste italiane dovrà pubblicare anche sul proprio sito internet sia l'esistenza, fornitura che fruibilità in concreto di tali servizi, con indicazione della loro natura e dei relativi costi specificati a carico dell'utente. Infine, il comma 9-octies della normativa in esame prevede che il

¹¹⁸ Si ricorda in proposito che la nozione di "incaricato di pubblico servizio" è quella contenuta nell'art.358 del codice penale, in base al quale, agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

servizio di interesse economico generale previsto al comma 9-bis sia garantito dal fornitore del servizio universale di cui sopra, nelle modalità previste, per una durata pari a quella dell'affidamento del servizio universale, e proprio a tale riguardo, vengono in rilievo le modalità di selezione delle imprese incaricate dei servizi di interesse economico generale.

Dossier: il “Piano triennale per l'informatica nella P.a.” nella “strategia” per il 2025.

Il Piano triennale per l'informatica nella pubblica Amministrazione fissa gli obiettivi e individua i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle P.a. (art.14-bis del C.a.d.). Il Piano relativo viene redatto dall'AgID, il soggetto istituzionale che ne deve curare la verifica di corretta attuazione, nel testo che viene approvato dal Presidente del Consiglio, oppure dal Ministro delegato per l'informatizzazione della P.a.

XVII) Misure urgenti di crescita economica e la risoluzione di specifiche situazioni di crisi¹¹⁹.

Nel luglio del 2020 è stato varato il **<Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 2020-2022>** che prosegue e integra le linee di azione dell'omologo Piano per gli anni 2019 - 2021, così come quelle dell'ancora precedente <Piano 2017-2019>.

Il nuovo Piano si focalizza sulla continuità nella realizzazione delle azioni previste da quelli precedenti ed è rivolto in particolare al compito essenziale di velocizzare le azioni:
- favorire lo sviluppo di una società digitale,

un insieme dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, la vita comune dei cittadini e insieme le necessità delle attività imprenditoriali attraverso la digitalizzazione dei servizi della pubblica Amministrazione: obiettivo che costituisce il “motore di sviluppo” per tutto il Paese.

Per promuovere uno sviluppo sostenibile, etico e inclusivo attraverso l'innovazione e la digitalizzazione con soluzioni pratiche poste al servizio delle persone, di comunità e dei territori. Tanto dovrà avvenire, nel rispetto della sostenibilità ambientale, contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici. Nell'arco del triennio d'interesse sono state definite circa 200 azioni: a competenza di

¹¹⁹Vedi:<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifiche-situazioni-crisi-3.html>

AgID e Dipartimento per la trasformazione digitale, oltre a carico di P.a. centrali e territoriali. Al riguardo, si deve ricordare che nel dicembre del 2019 il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione ha presentato il “**Progetto 2025**”.

Consistente in una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.

La strategia dell'innovazione su scala nazionale è stata articolata in tre "sfide" principali:

- a) la digitalizzazione della società italiana;**
- b) l'innovazione del Paese, in ogni forma disponibile; e,**
- c) lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.**

Il Piano descrive un processo di trasformazione strutturale del Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della pubblica Amministrazione, alla collaborazione tra il pubblico ed il privato nel generare innovazione, mentre l'attuazione del Progetto complessivo è monitorata sul sito del “Dipartimento per la trasformazione digitale”.

XVIII) Le modifiche al <Codice dell'amministrazione digitale>.

In attuazione di una specifica delega contenuta nella “*Legge di riforma della pubblica amministrazione*”¹²⁰ è stato riformato il Codice dell'amministrazione digitale, il “CAD”, con il decreto legislativo n.179/2016 che ha modificato il d. Lgs.vo di origine, il n.82/2005, con l'obiettivo di creare una “**Carta della cittadinanza digitale**” che permetta l'accesso in maniera digitale di cittadini ed imprese ai dati e servizi delle pubbliche Amministrazioni. Nella nuova formulazione il C.a.d. ha introdotto una serie di misure volte a garantire un livello minimo di erogazione dei <servizi on line> forniti dalle Amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del **principio del <digital first>** (in base al quale il sistema digitale è il canale principale da utilizzare per tutte le attività delle P.a.), la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici, l'utilizzo del **c.d. Pin unico**, la promozione dell'elezione del **domicilio digitale**.

Ricorre poi, l'adeguamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche, con la maggiore diffusione dei pagamenti digitali (cash back). Mentre, in ordine alla <partecipazione elettronica democratica>, il nuovo C.a.d. ha aggiunto alla disciplina normativa previgente la finalità di migliorare la qualità degli atti amministrativi anche con forme di consultazione preventiva che possono avvenire per via telematica. In attuazione di tale disposizione, il Governo ha adottato le “Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia” (ex Direttiva della U.E. n.2/2017).

¹²⁰ La legge n.124/2015, detta Madia.

Inoltre, le modifiche apportate al C.a.d. hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di governance del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio attraverso la **<Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica>** insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite all'Ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche Amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale. Inoltre, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, mediante proprio decreto, un **Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale**. Ancora successivamente sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al C.a.d. come previsto dalla norma della legge delega (d. Lgs.vo n.217/2017). Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del C.a.d. al fine di accelerare l'attuazione dell'**Agenda digitale europea**.

In sintesi, sono state queste le linee del nuovo intervento legislativo:

- proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel <Codice dell'amministrazione digitale>

per l'attuazione di quelle molteplici misure di deregolamentazione negli ambiti avviati con il precedente intervento.

Insieme, al rafforzare la natura di "**carta di cittadinanza digitale**" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini ed imprese il "diritto ad una identità e a un domicilio digitale".

Più quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera semplice e mobile-oriented.

La partecipazione di cittadini e imprese al procedimento amministrativo digitale.

Un aspetto essenziale, per importanza, è costituito da quello degli "utenti interessati" a poter partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica, oltre quello di poter effettuare pagamenti online.

In materia, lo Stato deve promuovere con le modalità tecniche più efficaci l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Amministrazioni centrali e locali. Inoltre, garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali; rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale. In ultimo, occorre promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e

garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso le più moderne soluzioni di “data analysis”¹²¹.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, ha introdotto nel nostro Stato ed ormai da quasi diciassette anni, quale primo fondamentale strumento in materia, una normativa nazionale data per realizzare < sistemi > generati dal progresso tecnologico elettronico, applicabili alle azioni e attività rese dagli uffici della pubblica Amministrazione dello Stato e degli altri enti al servizio collettivo. Sistemi telematici relazionali da estendere agli altri enti pubblici, regionali, provinciali¹²² territoriali delle Città metropolitane, Comuni e Roma Capitale della Repubblica.

Nella specie, si tratta nelle origini di un testo attuativo dei principi espressi nella “Legge sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio” n.400 del 23 agosto del 1988 e dalle successive normative adottate in materia¹²³ riprese dalla “*Legge di semplificazione dei servizi pubblici anno 2001*” rispetto alla “delega” conferita all’Esecutivo centrale per la “*digitalizzazione dei servizi pubblici*” e allo scopo di averne una schematica idea riportiamo del C. a. d. l’indice sommario di quella normativa che prevede:

Capo I. Principi generali (art. 1 -19);

Capo II.Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi (art. 20 - 39);

Capo III. Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici (art. 40 - 44 bis);

Capo IV. Trasmissione informatica dei documenti (art. 45 - 49);

Capo V. Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line (art. 50 - 66);

Capo VI. Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni (art. 67 - 70);

¹²¹ I contenuti revisionati del capitolo sono tratti dal focus della Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sulla digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni istituita nella XVII legislatura.

¹²² Nelle restanti funzioni residuali che esse possono esercitare.

¹²³ Le principali sono la c.d. “Bassanini” la n.59 del 1997, il decreto legislativo n.300 del 1999 e la legge 127 del 2001.

Capo VII. Regole tecniche (art. 71);

Capo VIII. Sistema pubblico di connettività (art. 72 - 87);

Capo IX. Disposizioni transitorie finali e abrogazioni (art. 88 - 92).

SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Una premessa sul “next generation Italia”.

Il dispositivo europeo per la ripresa e resilienza, denominato RRF- EU, richiede agli Stati membri di presentare, nei termini, un “pacchetto nazionale complessivo di investimenti e riforme strutturali” tese, nella modernità telematica, a raggiungere l’efficienza, in specie delle pubbliche Amministrazioni; e dalla richiesta dell’Esecutivo dell’Unione europea deriva il P.n.r.r che andiamo ad esplicitare.:

il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il Piano nazionale italiano è un documento progettuale articolato in sei “Missioni” e 16 “Componenti” fondamentali che nella sua formulazione ha beneficiato degli effetti positivi della serrata interlocuzione avvenuta nei mesi precedenti alle decisioni prese, fra il 2020 ed il 2021, con il Parlamento e con la Commissione Europea, organi competenti, svolta sulla base del Regolamento del RRF. Le sei fondamentali < Missioni del Piano > sono le seguenti:

- 1) digitalizzazione dei servizi pubblici (P.a. in generale) efficienza e riforma incisiva del settore giustizia;**
- 2) l’innovazione da realizzare nei settori di attività e in specie nell’Amministrazione pubblica;**
- 3) competitività;**
- 4) cultura e turismo;**
- 5) attuazione della rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione;**
- 6) salute.**

Il “Piano nazionale” si pone in piena coerenza con i sei pilastri europei del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati, in materia, dai “Regolamenti europei” relativi alle quote di risorse da destinare ai progetti “verdi” e digitali. In effetti, circa il 40 % delle cifre rese disponibili per gli impieghi previsti dal Piano nazionale sono state destinate a spese per investimenti da farsi nei territori ricompresi nel Mezzogiorno d’Italia a testimonianza dell’attenzione verso il tema strategico del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all’inclusione di genere, al sostegno all’istruzione di base ed avanzata, alla formazione professionale ed all’occupazione dei giovani, inoltre contribuisce a tutti i sette progetti di punta della <Strategia annuale sulla crescita sostenibile> negli aspetti delineati dall’**UE - European flagship**.

In questo quadro di attenzione, gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del “*non arrecare danni significativi*” all’ambiente (“**do not significant harm**” - in sigla DNSH) la caratteristica che ha ispirato il NGEU. Il Piano che andremo ad esaminare comprende un ambizioso progetto complessivo di riforme attraverso il quale il governo intende attuare quattro importanti riforme definite di contesto che sono le seguenti:

- a) pubblica amministrazione, innovazione, efficienza;
- b) riforma della giustizia e del sistema fiscale;
- c) semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza;
- d) interventi sulla sanità.

I) La riforma della pubblica Amministrazione.

Un intervento che deve portare a migliorare la capacità amministrativa a livello sia centrale che locale, attraverso il rafforzamento dei processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici più meritevoli e titolati. Con l’obiettivo essenziale, quanto contestuale, di incentivare la semplificazione e la digitalizzazione dei servizi pubblici e delle correlate procedure amministrative. Si tratta di un <progetto complessivo per la P.a.> basato su di una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell’identità, dell’autenticazione, della sanità pubblica e della giustizia. Interventi rivolti a raggiungere il traguardo strategico di una marcata “**s-burocratizzazione**” un’azione assolutamente necessaria per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

II) La riforma della giustizia.

In specie, l’obiettivo è quello di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale, rivedendo l’organizzazione complessiva e l’efficienza degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia si devono inoltre semplificare il rito processuale, in particolare nei settori del civile-commerciale, di primo grado, in appello ed in Cassazione¹²⁴ per implementare in via definitiva il processo telematico (il P.c.t.).

Il Piano predispone, nell’ambito di una complessiva riforma fiscale, degli interventi volti a ridurre il volume complessivo del contenzioso tributario ed i tempi della sua definizione. In materia di giustizia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e quella dell’udienza preliminare; ampliare, incentivandone il ricorso, i riti alternativi; rendere più selettivo l’esercizio dell’azione penale e l’accesso al dibattimento; definire termini ridotti di durata dei processi.

¹²⁴ Ufficio giudiziario giudicante nel grado di legittimità che, come vedremo, è afflitto da peculiari quanto gravi problematiche.

III) Con l'altra riforma prevista finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione vigente, si devono abrogare o modificare numerose leggi, altre fonti normative di vario grado e regolamentari che ostacolano la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e le stesse attività della pubblica amministrazione.

La riforma deve intervenire sulle leggi in materia di attività delle amministrazioni e dei contratti pubblici, sulle normative che sono di ostacolo alla concorrenza e sulle regole che hanno facilitato frodi ed episodi corruttivi.

IV) La concorrenza economica.

Un altro fattore essenziale per favorire la crescita economica del Paese verso una ripresa è quello costituito dall'equità, la promozione e la tutela della concorrenza.

Meglio assicurare la concorrenza non risponde solo alla logica corretta del mercato ma, piuttosto può, e deve, contribuire a garantire una maggiore giustizia sociale ai cittadini. Proprio su tali aspetti, sia la Commissione europea che l'Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato, nella loro rispettiva indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare, come nel sanzionare, "cartelli" illeciti costituiti tra le imprese. Oppure, "abusivi di posizione dominante" e fusioni o acquisizioni di controllo azionario e di gruppo surrettizie che fraudolentemente ostacolano il gioco competitivo. Tanto che, in materia, il Governo s'impegna a presentare in Parlamento il "Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza" ed insieme ad approvare norme che possano agevolare l'attività d'impresa in settori strategici, come le reti digitali, l'energia e i porti. Con il Piano, il Governo si impegna, inoltre, a mitigare gli effetti negativi prodotti da queste misure come a rafforzare i meccanismi di regolamentazione.

A dirsi che, in effetti, quanto più si riesca ad incoraggiare la corretta concorrenza, tanto più occorre anche rafforzare tutti gli istituti della protezione sociale.

Un organismo di controllo per l'attuazione del Piano.

In tema, il Governo ha predisposto uno <schema di governance del Piano nazionale> presentato all'Europa, con il documento che prevede, allo scopo, la creazione di una <**struttura di coordinamento centrale per l'attuazione del P.n.r.r.**> costituita presso il Ministero dell'economia.

Questa, la struttura che dovrà supervisionare l'attuazione del Piano, costituendo l'organo responsabile dell'invio delle periodiche richieste di pagamento rivolte alla Commissione europea, un invio che deve restare sempre subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Accanto a questa struttura principale di coordinamento, saranno attivate delle

altre strutture “derivate” di valutazione e di controllo.

Resta il fatto che, le diverse pubbliche Amministrazioni quali enti destinatari sono invece responsabili dei singoli investimenti e dell’attuazione corretta di ciascuna delle riforme e per questo le P.a. devono periodicamente inviare i loro rendiconti, per verifica, alla “Struttura di coordinamento centrale”.

Gli organi di controllo e verifica progressiva dei risultati attuativi del Piano.

Il Governo costituirà anche delle <task force> a livello locale che possano aiutare le Amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento ed a semplificare le procedure. In generale, il Governo stima che gli investimenti economici previsti nel “Piano nazionale” avranno un impatto molto significativo su tutte le principali variabili macroeconomiche nazionali. In proposito, si può stimare che alla fine del 2026, l’anno di conclusione attuativa dei finanziamenti del nostro Piano da parte della UE, nelle stime il prodotto interno lordo, il P.i.l. italiano dovrebbe essere almeno di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all’andamento tendenziale “ordinario”. Tanto che, nell’ultimo triennio dell’orizzonte temporale riformista (2024-2026), l’occupazione sperabilmente potrà essere più alta di 3,2 punti percentuali. E ancora, gli investimenti pubblici previsti nel Piano porteranno a miglioramenti marcati in tutti gli indicatori che misurano i divari regionali, l’occupazione femminile e quella giovanile.

Il “**Programma di riforme**” in corso di attuazione potrà ulteriormente accrescere questi impatti positivi e comunque il P.n.r.r. è parte di una più ampia, ambiziosa, strategia per l’ammmodernamento complessivo del nostro Paese attraverso la quale l’Esecutivo intende aggiornare tutte le strategie nazionali in tema di:

sviluppo e mobilità sostenibile;

ambiente e clima;

idrogeno;

automotive;

filiera della salute.

In sostanza, l’Italia deve combinare nel suo complesso l’immaginazione di nuove realtà, attuare una capacità progettuale-organizzativa tale da raggiungere più concretezza, per consegnare alle prossime generazioni, come ai giovani di oggi, un Paese per il futuro più moderno, all’interno di un’Europa destinata ad essere sempre più forte e solidale.

Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato “Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategica. L’Europa verso il 2050.

La pandemia di sarsCovid-2019, ancora in corso, è sopraggiunta in un momento storico nel quale era divenuta evidente, quanto condivisa, la necessità di dover adattare l’attuale modello economico europeo e nazionale verso una maggiore sostenibilità ambientale, economica e sociale. Proprio per questo motivo, nel dicembre 2019, la Presidenza della Commissione europea aveva presentato l’iniziativa denominata **European Green Deal**, esempio di un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico che intende rendere i Paesi componenti dell’Europa unita i protagonisti attivi, quali “parti virtuose”, del primo continente al mondo ad avere un “impatto climatico zero” entro l’anno 2050.

Tuttavia, la pandemia e la conseguente crisi economica che si è sviluppata, nei quasi due anni passati, hanno spinto la UE a formulare una risposta coordinata, a livello sia:

a) congiunturale, con la sospensione del “Patto di stabilità” interno agli Stati, con tutte le connesse restrizioni finanziarie tali, per l’Italia, da rendere impossibile qualsiasi investimento, oltre ad avere in adozione ingenti pacchetti di sostegno con finanziamenti all’economia nei singoli Stati membri; e quindi di natura,

b) strutturale, in particolare attraverso l’avvio avvenuto nel luglio 2020 del Programma denominato

“NEXT GENERATION E.U.” (NGEU).

Nei fatti, di certo, il NGEU segna un cambiamento epocale per l’Unione Europea.

In effetti, l’enorme quantità di risorse finanziarie messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme, ammonta all’entità di 750 miliardi di euro dei quali oltre la metà, pari alla cifra di 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni che per oltre un terzo sono “a fondo perduto”.

Le risorse che vengono destinate al “Dispositivo per la ripresa e resilienza” (RRF), la componente più rilevante del “Programma”, saranno reperite attraverso l’emissione di titoli obbligazionari emessi e garantiti dalla Banca centrale della UE con parte di “debito comunitario” e quindi redistribuendo gli oneri derivanti su tutti gli Stati membri¹²⁵ oltre che facendo leva sull’innalzamento del tetto destinato alle “risorse proprie”. Queste emissioni

¹²⁵ Una proposta che, in anni precedenti, era stata sempre recisamente respinta dai Paesi europei più virtuosi.

si uniscono a quelle che erano già in corso dal settembre 2020 ed ora sono qui effettuate per finanziare il programma denominato di:

“Sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza” (Support to mitigate Unemployment risks in an emergency - SURE).

Così, l'iniziativa del NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi, quali l'Italia, che, pur essendo caratterizzati da livelli di reddito individuali pro-capite in linea con la media dei Paesi della U.E. hanno, in anni recenti, sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione¹²⁶.

Il meccanismo di allocazione tra gli Stati membri riflette infatti non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabilità contingenti negative come la grave perdita di prodotto interno lordo legato agli effetti dannosi della pandemia. In effetti, negli anni previsti per il loro impiego, i fondi del NGEU potranno permettere al nostro Paese di rilanciare fortemente gli investimenti pubblici ed agevolare quelli dei privati e far crescere l'occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'Unione Europea.

Il programma relativo del NGEU - Next generation EU - comprende due strumenti principali di sostegno agli Stati membri.

I) il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022), per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie.

II) il RRF ha invece una durata finanziabile di sei anni, dal 2021 al 2026.

A dimostrazione della straordinaria rilevanza vi è la sua obbiettiva dimensione totale che è **pari a 672,5 miliardi di euro**, dei quali 312,5 miliardi sono costituiti da sovvenzioni “a fondo perduto” e quindi da non restituire” oltre a 360 miliardi di prestiti a tassi agevolati molto convenienti. Se poi, alle sovvenzioni sopra-stimate della RRF, si viene a sommare la prima parte dei trasferimenti finanziabili dal REACT-EU (37,5 miliardi: su di un totale di 47,5 miliardi), il quadro complessivo emergente è quello nel quale le risorse rese disponibili per i principali Stati membri vengono ad essere rapportate al livello del Pil raggiunto nel 2019. Sebbene i due principali strumenti del NGEU siano relativamente generosi nei confronti di Stati membri con un reddito pro-capite della popolazione più basso, il raffronto, in rapporto alla misura quantitativa del Pil mette in luce anche l'effetto “perequativo” del programma e l'occasione “unica” che rappresenta, fra i maggiori Paesi dell'Unione, in particolare per la Spagna e l'Italia.

¹²⁶ Almeno dal 2010 in poi.

Attraverso i mezzi finanziari attribuibili, il NGEU intende promuovere una forte ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della nuova competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale insieme a quella di genere. Una parte essenziale dell'intervento finanziario di sostegno europeo è contenuta nello strumento esecutivo.

Il Regolamento del RRF (Recovery fund).

Costituisce la normativa di attuazione che enuncia le sei grandi aree dell'intervento economico dell'Europa unita in quelle indicate nei c.d. “pilastri” sui quali i Piani di r.r. nazionali dovevano focalizzare, adattandoli, come ha fatto quello italiano i loro interventi. In particolare, sui temi strategici de:

• la transizione verde • trasformazione digitale • crescita intelligente, sostenibile e inclusiva • coesione sociale e territoriale • salute e resilienza economica, sociale e istituzionale • politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il pilastro della “transizione verde” discende direttamente dall'European Green Deal e dal doppio obiettivo della U.E. di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento, rispetto allo scenario del 1990, già entro il 2030, eliminando i motori termici dell'attuale settore “automotive” entro l'anno 2035. A tal fine, il Regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei P.n.r.r. nazionali debba sostenere gli obiettivi di miglioramento degli assetti climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste dai Piani nazionali devono rispettare il principio del “non arrecare danni significativi” all'ambiente. Inoltre, gli Stati membri devono illustrare agli organi della U.E. come attraverso l'attuazione graduale dei loro Piani contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi ambientali, climatici ed energetici che sono stati prefissati dall'Unione degli stati europei. Le componenti statuali devono anche specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite (fra le quali, il nucleare c.d. “leggero”) e l'interconnessione elettrica.

Il Piano nazionale deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi che sono fissati, rispettivamente, nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che ha istituito il “**Dispositivo per la ripresa e la resilienza**” (D.R.R. in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021). Gli obiettivi ambientali fissati dalle Istituzioni, a livello UE, devono essere raggiunti attraverso l'uso delle

tecnologie digitali più avanzate, mediante la protezione delle risorse idriche sia terrestri che di quelle marine, a tutela dei valori ambientali essenziali, e attuare la transizione verso un'economia circolare. Inoltre, realizzare la riduzione quantitativa in assoluto ed il riciclaggio sempre più selettivo dei rifiuti, verso il loro quasi integrale riuso. Occorre dispiegare il massimo impegno nella prevenzione dei molteplici fattori dell'inquinamento terrestre e marino con la protezione ed il ripristino di ecosistemi ambientali sani. Questi ultimi comprendono le foreste, zone umide, le torbiere e le aree costiere, insieme alla piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane.

La fase della “transizione digitale”.

Per quanto concerne gli aspetti della c.d. transizione digitale, i Piani nazionali attuativi devono dedicarvi almeno il 20 per cento della spesa complessiva da impegnare per investimenti e riforme. In termini, l'obiettivo strategico è quello di migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dai parametri dell' **“Indice di digitalizzazione dell'economia e della società” (D.e.s.i.)** uniti agli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione **“Progettare il futuro digitale dell'Europa”**.

In questa ottica e prospettiva virtuosa:

Uno dei pilastri dei Piani nazionali e in primo luogo del nostro deve ricomprendere, in ogni ufficio della pubblica Amministrazione, la trasformazione digitale delle attività e sviluppare dei servizi pubblici digitali.

Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione delle reti di telecomunicazione (Tlc) ad altissima capacità, nella quale i costi ad onere degli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata. I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo (R&S) nelle Tlc e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, con particolare attenzione alle piccole e medie dimensioni. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente in favore dei gruppi sociali più vulnerabili.

Gli investimenti digitali debbono essere allineati alle comunicazioni elaborate in materia dalla Commissione della U.E. così come devono essere poi evidenziate e valorizzate le sinergie possibili tra investimenti “verdi” e “digitali”.

Sotto altri aspetti, venendo alle prescrizioni date con il Piano per una crescita intelligente, ambientalmente sostenibile ed inclusiva, i progetti devono efficacemente rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso l'attuazione di strategie economico-sociali che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva con

aspetti tali da migliorare la crescita potenziale. Le azioni nazionali devono concretamente contribuire ad innalzare la produttività, la competitività e la stabilità macro-economica, in linea con le priorità delineate nella <**Strategia annuale per la crescita sostenibile**>. I piani devono contribuire all'attuazione in sede nazionale del <**Pilastro europeo dei diritti sociali**> in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; a realizzare condizioni di lavoro più eque; un migliore accesso all'assistenza sanitaria ed a forme di protezione più incisive, insieme a maggiore inclusione sociale. I piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali.

Il quarto pilastro è rappresentato dalla coesione sociale e territoriale.

In materia, i Piani nazionali devono rafforzare la coesione e ridurre le disparità locali e regionali esistenti fra i centri urbani, le aree periferiche e le zone rurali. Inoltre, attraverso i loro programmi attuativi devono anche affrontare sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito ed alle tendenze demografiche della componente sociale, nel nostro caso di decrescita popolativa (andremo presto sotto quota 60 milioni di abitanti¹²⁷). Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e saper interpretare i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da sars-covid-2019, e spiegare come i rispettivi Piani allevino in concreto gli effetti della crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali operando in linea con i principi del <Pilastro europeo dei diritti sociali>.

Per quanto riguarda salute e resilienza economica, sociale e aspetti istituzionale, gli Stati membri della U.E. devono rafforzare la propria capacità di risposta rispetto alle crisi (shock) economici, sociali e ambientali, come ai rapidi cambiamenti. A questo riguardo, il D.e.s.i. sintetizza numerosi <indicatori di performance digitale> raggruppati in cinque dimensioni:

a) connettività; b) capitale umano; c) uso di internet; d) integrazione della tecnologia digitale; e) servizi pubblici digitali.

In tema, si veda: **European Commission in “Shaping Europe’s digital future”** del 19 febbraio 2020).

Ad esempio, ne costituiscono concreti esempi: a) la Strategia europea sui dati; b) il “Libro bianco sull'intelligenza artificiale”; e c) la strategia dell'Unione Europea sulla ciber-sicurezza (in European Commission, Annual sustainable growth strategy 2021, 17

¹²⁷ Purtroppo, sono stati meno di 460.000 i nuovi nati durante l'anno 2021.

september 2020), ciò impone che gli interventi siano strutturali in modo equo, sostenibile e più inclusivo. Purtroppo, la pandemia ha evidenziato la forte vulnerabilità dei sistemi sanitari nazionali di fronte a tassi di contagio elevati del morbo, uniti alle altre pregresse debolezze strutturali del sistema sanitario pubblico e “di base”. La crisi economica ha ridotto, nel biennio quasi trascorso, di circa il 10% il livello dei P.i.l. nazionali (l'Italia è decresciuta, nel solo 2020, dell'8.90%). L'incapacità dimostrata dagli Stati membri di far riprendere a crescere ha accentuato gli squilibri e le disparità territoriali già esistenti ed in tema si deve puntare a rafforzare le “catene di approvvigionamento” dei beni e le collegate infrastrutture industriali, come le sanitarie. Infine, è necessario salvaguardare le catene del valore e insieme a loro le infrastrutture definibili come critiche, nonché garantire l'accesso a quelle materie prime di importanza strategica sia per consentire attraverso quei minerali le produzioni tecnologiche che per alimentare a corrente il riscaldamento domestico e l'utilizzo industriale produttivo (v. gas metano, alluminio, litio, titanio, terre rare¹²⁸) e proteggere adeguatamente i sistemi di comunicazione.

Venendo infine alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia ed i giovani, i “Piani nazionali” devono poter migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze tecnologiche di base diffuse a tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Grazie agli interventi da realizzare le nuove generazioni di cittadini europei non devono subire danni permanenti dalla crisi causata dall'epidemia di sars-covid-2019. Inoltre, in linea con i principi del più volte citato “**Pilastro europeo dei diritti sociali**” gli Stati membri devono puntare a colmare tutti gli esistenti divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, le donne e per l'integrazione necessaria dei disoccupati. Infine, le risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani nell'istruzione, l'accesso garantito alle cure basilari per la tutela della salute, all'alimentazione ed agli alloggi da destinare alle persone in stato di bisogno e gli indigenti.

¹²⁸ Si tratta delle componenti organiche minerali essenziali per costruire i micro-chip a loro volta necessari per la produzione di telefonini, tv ed automobili.

IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO.

I lavori preparatori del Piano nazionale.

Il 27 maggio del 2020, la Commissione europea ha proposto lo strumento denominato Next Generation EU (N.g.E.u.) dotato di stanziamenti economici complessivi pari a 750 miliardi di euro, oltre ad un rafforzamento mirato del Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021- 2027. Successivamente il 21 luglio del 2020 durante i lavori del Consiglio Europeo, i capi di Stato o di governo dell'UE hanno raggiunto l'“accordo politico” su quel pacchetto complessivo d'interventi di sostegno. Poi, di seguito, nel settembre del 2020, il “**Comitato interministeriale per gli affari europei**” (in sigla, **CIAE**) ha approvato una <**Proposta di linee guida per la redazione del Piano di ripresa e resilienza**> un elaborato che è stato sottoposto all'esame del Parlamento europeo. Mentre, per quanto riguarda la sua successiva filiazione nazionale, il 13 ed il 14 ottobre del 2020, la Camera ed il Senato si sono pronunciate adottando un “atto di indirizzo” che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del nostro Paese. Nei mesi successivi, ha avuto luogo un'approfondita quanto analitica interlocuzione informale intrattenuta con la specifica “task force” della Commissione europea. Il 12 gennaio 2021, il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta di P.n.r.r. predisposta dall'Esecutivo nazionale sulla quale il Parlamento ha svolto, dalla fine di quel mese, un approfondito esame approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021. In conseguenza, il Governo ha provveduto ad una integrazione del Piano, alla luce delle importanti osservazioni fatte dal Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il Piano in esame è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti economico sociali, in vista della presentazione alla Commissione dell'Unione Europea che è avvenuto nel rispetto della data del 30 aprile 2021.

Assi strategici e priorità trasversali.

Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal Piano nazionale presentato si sviluppa intorno a tre assi strategici che sono ampiamente condivisi a livello europeo:

I) digitalizzazione e innovazione (essenziali le riforme di P.a., giustizia e fisco);

II) transizione ecologica;

III) inclusione sociale.

La trasformazione digitale con l'innovazione di procedimenti, prodotti e servizi “on line” anche delle pubbliche amministrazioni rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma che sia inserita

per la sua realizzazione nel Piano in esame.

L'Italia, nei decenni trascorsi, ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo sia, in generale, rispetto alle competenze informatiche "di base" possedute dai cittadini che, nello specifico, nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e per le applicazioni possibili nei servizi pubblici. Occorre recuperare il deficit e promuovere gli investimenti necessari in tecnologie, infrastrutture e processi digitali e questo diviene un fatto essenziale per poter migliorare la competitività italiana, insieme a quella europea, per favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione migliorando l'adattabilità ai rapidi cambiamenti dei mercati.

La **"transizione ecologica"**, così come indicato dall'**Agenda 2030 dell'ONU** ed in parallelo dai nuovi obiettivi europei delineati per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo che si vuole innovativo quanto ecologico. Intervenire per poter ancora ridurre, sensibilmente, tutte le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare l'avanzante dissesto idrogeologico del territorio; inoltre, occorre minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente. Tanto risulta necessario per migliorare la qualità della vita nella sicurezza ambientale, oltre che per rispettare l'impegno di lasciare un Paese più verde insieme ad una economia maggiormente sostenibile alle generazioni future. In effetti, anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di una occupazione stabile.

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale.

Occorre garantire con idonee misure una piena inclusione sociale dei cittadini e in specie si tratta di un aspetto fondamentale in uno Stato per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare pluriennali diseguaglianze, anche profonde, fra ambiti nord-sud spesso accentuate dalla situazione pandemica.

Nella specie: le tre priorità principali sono quelle costituite dalla:

a) parità di genere; b) la protezione e la valorizzazione dei giovani; e, c) insieme ad essi, il superamento dei divari territoriali.

L'empowerment femminile ed il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento di competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti operative del P.n.r.r. nella considerazione di assi strategici in percentuale, rispetto al totale indicato

nell' D.RRF.

Missioni e componenti del “Piano”.

Le “Linee guida definite dalla Commissione Europea per l’elaborazione dei singoli Pnrr” identificano le componenti, come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e di riforma previsti dai medesimi Piani progettuali. Ciascuna componente nazionale riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero per attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e tali da formare un “pacchetto coerente di misure complementari”. Nel quale le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte.

Il Piano si articola in sedici componenti, raggruppate in sei missioni.

Queste ultime sono state opportunamente articolate ponendole in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF dell’Unione Europea per come illustrati nel precedente paragrafo, sebbene la formulazione nazionale segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente. In primo luogo, abbiamo l’indicazione della:

I) Transizione digitale.

La rivoluzione digitale da tempo in atto su scala mondiale, piuttosto che temuta, in realtà può rappresentare una gigantesca occasione positiva, se ben sfruttata, per aumentare la produttività, l’innovazione e l’occupazione giovanile specialistica, garantire un accesso più ampio all’istruzione ed alla cultura e cercare di colmare gli attuali divari territoriali.

Infatti, nonostante alcuni recenti miglioramenti settoriali, l’Italia è ancora in sensibile ritardo in termini di adozione della tecnologia digitale come, più in generale, sotto i profili dell’innovazione informatica. Una situazione ampiamente deficitaria, come evidenziato dai numeri dell’ultimo aggiornamento dell’indice D.e.s.i. che vede il nostro Paese al 24° e quart’ultimo posto fra i 27 Stati attualmente membri della UE. In tema, il nostro Governo intende recuperare il terreno perduto, accelerare la transizione per rendere l’Italia uno dei primi Paesi capaci di raggiungere gli obiettivi ancora recentemente illustrati dalla Commissione Europea nella specifica “**Communication 2030 Digital Compass**” per creare una società completamente digitale nei servizi pubblici essenziali. Pertanto, i temi del digitale e dell’innovazione contraddistinguono il P.n.r.r. lungo una serie di priorità che sono indicate analiticamente.

Un primo obiettivo è quello di offrire una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese per i residenti, le aziende, scuole, i servizi e gli uffici pubblici ed ospedali. Per poterlo fare è necessario utilizzare tutte le tecnologie più avanzate (Fibra,

FWA7, 5G) adattando opportunamente il quadro normativo attualmente applicabile in modo da facilitarne l'implementazione. Al riguardo, pur osservando che i dati utilizzati per la compilazione del <Desi 2020> si riferiscono al 2019.

II) La pubblica Amministrazione.

Occorre investire nella trasformazione digitale della pubblica Amministrazione (P.a.) e per poterlo fare nei termini più adeguati il **Piano propone una strategia "cloud first"**.

“Programma” nel quale le singole Amministrazioni possono scegliere se migrare verso una nuova infrastruttura cloud nazionale all'avanguardia (“**polo strategico nazionale**”: il PSN) o verso un esistente cloud “pubblico” sicuro nell'uso ed archiviazione, la scelta dovrà tener conto della sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti. La migrazione al cloud offre l'opportunità di eseguire un'importante revisione e aggiornamento dei processi e delle applicazioni delle P.a. nel quale le Amministrazioni sono aiutate in questo percorso con finanziamenti, capacità e riforme. Vengono razionalizzati gli appalti ICT, e sono create squadre d'implementazione dedicate al sostegno delle sei priorità, come indicato in **European Commission 2030 digital Compass - the European way for the digital decade**, del 9 marzo 2021. Si può realizzare un <**fixed wireless access**>: consentire accesso ad un edificio tramite connessione radio collegata a un apparato di trasmissione (antenna/torre) che consente agli operatori di rete di fornire una connessione a banda larga ad altissima velocità alternativa a quella realizzata in fibra. Sono soluzioni cloud commerciali acquistabili sul mercato: Italia 5. 0. In sintesi, operative negli ambiti seguenti: 1) connettività; 2) capitale umano; 3) uso di internet; 4) Integrazione con le tecnologie digitali; 5) P.a. digitale.

Le Amministrazioni locali e centrali durante la fase di attuazione.

Allo stesso tempo, il passaggio al <cloud tecnologico> faciliterà lo sviluppo di un nuovo ecosistema di prodotti e servizi per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Infatti, è necessario accelerare la realizzazione della piena “interoperabilità tra enti pubblici” insieme alle loro basi informative che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie all'efficiente realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) dell' “**once only**”, un concetto di e-government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni personali ad enti, Autorità, organi ed amministrazioni. Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e P.a. s'intende rafforzare l'identità digitale, a partire da quelle esistenti (**spid e cie**), migliorare i servizi offerti ai cittadini, tra cui i pagamenti (**PagoPA**) e le comunicazioni con la P.a. (domicilio digitale e piattaforma di

notifica), e fare leva sulla **app “io”** come principale punto di contatto digitale con gli uffici pubblici.

Gli aspetti critici del nostro sistema sanitario nazionale (S.s.n.).

Anche sotto quest'ultimo profilo la situazione di pandemia ha messo in evidenza come la sanità pubblica italiana costituisca un'area di amministrazione di settore che richiede un significativo aggiornamento necessariamente da realizzare con la tecnologia digitale. In proposito, il Piano di r.r. prevede di accelerare in modo decisivo il miglioramento, l'armonizzazione e la diffusione del “**Fascicolo sanitario elettronico (F.s.e.)**” strumento definito una “pietra angolare” per l'erogazione dei servizi sanitari digitali insieme alla valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, per sviluppare degli **<ecosistemi avanzati di telemedicina>** quale asse portante del rafforzamento della sanità territoriale, con i sanitari “di base” e del miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti. In tema, il Piano rafforza la sicurezza informatica e coinvolge l'intera gamma di domini, dalle forze dell'ordine alle altre attività operative di sicurezza, dall'ispezione del software all'audit delle tecnologie installate. In specie, si deve costruire un sistema integrato ed all'avanguardia telematica fra le diverse entità del Paese e lo collega a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia affidabili. Allo stesso tempo, si rafforza la “**cittadinanza digitale**” (**A.n.p.r., cf-cs, spid, digit-PA, PagoPA.**) operando anche attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. A questo riguardo, occorre considerare che una parte notevole della nostra popolazione ne è ancora priva: un fatto che ostacola la partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali. Queste azioni fanno parte di una più ampia ed articolata **<Strategia nazionale per le competenze digitali>** azione volta a promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro esistente e futura su tematiche digitali e connessi aspetti tecnologici. Il Governo intende rafforzare l'istruzione professionale, in particolare il sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e l'istruzione (STEM), con una forte priorità indirizzata sulla “parità di genere”.

Avviamento giovanile al lavoro.

Per quanto riguarda le iniziative relative al **sistema scolastico** sono integrate da azioni operate per rafforzare il necessario collegamento tra ricerca di lavoro e offerta d'impresa, ad esempio, attraverso il sostegno attivo alle attività di ricerca applicata e agli ecosistemi dell'innovazione. Infine, la trasformazione digitale deve avere un ruolo determinante per

dare nuovo impulso alla competitività del nostro sistema produttivo complessivo.

Nel quadro delineato, il nuovo <**Piano per la transizione 4.0**> vuole rafforzare il tasso d'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese e incentivare in concreto gli investimenti in tecnologie all'avanguardia in ricerca, sviluppo e innovazione per le competenze digitali e manageriali. In particolare, operando nel settore delle infrastrutture (di trasporto, di distribuzione elettrica, ed altre) le tecnologie digitali devono rappresentare un nuovo paradigma di qualità ed efficacia nella gestione degli asset pubblici, attraverso l'applicazione estensiva di "sensori gestionali" strategici grazie ai quali analizzare i "parametri chiave" dei processi infrastrutturali nel tempo.

Altri aspetti della "transizione ecologica".

L'Italia è particolarmente esposta ai cambiamenti climatici e deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica, obiettivo da realizzare entro il 2050 per andare verso una maggiore sostenibilità ambientale.

In tema sono già stati fatti alcuni progressi significativi: poiché, tra il 2005 e il 2019, le emissioni di "gas serra" dell'Italia erano diminuite del 19% nella rilevazione. Attualmente, le emissioni pro-capite di <gas climalteranti> espresse in tonnellate equivalenti, sono inferiori alla media corrente negli altri Stati della UE. In materia, tuttavia, il nostro Paese presenta ancora dei notevoli ritardi e delle sensibili vulnerabilità.

Per quanto riguarda i trasporti "privati" ed il conseguente inquinamento ambientale l'Italia ha il numero di autovetture "a combustione termica" ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei¹²⁹.

Struttura del piano#nextgenerationitalia.

Previsto il finanziamento di bandi per il contrasto alla povertà educativa nel Mezzogiorno, per un valore di €:220 milioni. Inoltre, il contributo previsto dal P.n.r.r alla "**Strategia nazionale per le aree interne**" sarà complementare ad un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobiliterà €2,1 miliardi nei prossimi cinque anni: entro la fine del 2026.

Nella Missione n.6, la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali.

¹²⁹ Vedi, all'opposto estremo, il caso della Norvegia Paese dove, già da quest'anno, non possono essere più vendute automobili alimentate con motori termici.

Il Programma denominato React - E.U.

Al fine di assicurare, da subito, la coerenza tra risorse del P.n.r.r. e quelle disponibili per la coesione e perseguire concretamente gli obiettivi di complementarità e addizionalità propri delle risorse stabilite per la coesione, è stata inviata alla Commissione europea la programmazione relativa alle disponibilità del **React-EU**. **Questo fondo destina “risorse aggiuntive” per la politica di coesione previste negli anni 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia e assegna al nostro Paese la quota più alta (13,5 miliardi su 47.5 miliardi complessivi)** dei quali quasi 8 miliardi e mezzo sono rivolti ad interventi per il Mezzogiorno d'Italia. Con la nuova programmazione si valorizza l'innovazione, sviluppo e tutela ambientale in ottica green, introducendo un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici di quei territori di sud ed isole, irrobustisce i sostegni alle PMI¹³⁰ meridionali e investe risorse sulla ricerca, l'istruzione, il lavoro. In coerenza con le indicazioni europee, di medio-breve periodo sono previste esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON, il nuovo **<Accordo di partenariato 2021-2027>** e la rinnovata programmazione del **<Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)>**. Si aggiunga che sono in fase avanzata le interlocuzioni con gli Uffici della Commissione europea in merito alla definizione del nuovo *“Accordo di partenariato sui fondi strutturali anni 2021-2027”*. La dote complessiva delle risorse disponibili ammonta a circa 83 miliardi (incluso il cofinanziamento).

Il “Fondo per lo sviluppo e la coesione” (FSC) valido per gli anni 2021-2027.

A sua volta, prevede una dotazione di 50 miliardi di euro assegnata dalla “Legge di Bilancio 2021”, cui si aggiungeranno ulteriori 23 miliardi con la “Legge di bilancio 2022”, che dovrà essere impiegato in linea con le politiche settoriali di investimento e riforma previste nel Pnrr, secondo un principio di complementarità e addizionalità delle risorse. Risponde proprio a quest'obiettivo principale, l'esigenza di anticipare nella formulazione del Pnrr la programmazione nazionale del FSC, per gli anni 2021-2027, relativi ad un valore di circa 15,5 miliardi, resi disponibili per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e quelle di realizzazione degli investimenti.

¹³⁰ Project management institute. PMI. Membership, advocacy and professional development for the project management profession. For customer care: <http://bit.ly/pmicare>; PMI.it è il portale delle piccole e medie imprese italiane: news, approfondimenti, strumenti IT e guide sulla gestione aziendale e le opportunità di business.

Situazioni nelle quali tali risorse saranno poi reintegrate nella disponibilità del fondo, così da garantirne la piena addizionalità.

Il sostegno agli anziani “non autosufficienti”.

La pandemia ha dimostrato quanto sia necessario prendersi cura della salute psicofisica delle persone anziane, le più vulnerabili, anche rispetto alle conseguenze della solitudine e dell'esclusione sociale. Attualmente, in Italia, le persone con un'età superiore ai 65 anni sono il 23 per cento della popolazione, un dato ancora destinato ad aumentare gradualmente nei prossimi anni. Inoltre, secondo le stime attuali, il numero di anziani “non autosufficienti” raddoppierà fino a raggiungere i quasi 5 milioni entro il 2030 e questi dati pongono una vera e propria sfida per i servizi di welfare e per l'assistenza socio-sanitaria da prestare. Per le persone anziane non autosufficienti, il Piano nazionale di r. e r. introduce diverse misure, strettamente legate tra di loro sia riguardo al rafforzamento dei servizi sociali territoriali che finalizzato alla prevenzione, all'istituzionalizzazione ed al mantenimento, per quanto possibile, di una dimensione autonoma (Missione 5), sia attraverso il potenziamento dell'assistenza sanitaria, soprattutto di quella radicata sul territorio (con la Missione 6). Nella Missione 5, €:500 milioni sono stanziati per il sostegno alle persone fragili e anziane per rafforzare i servizi sociali territoriali e “di prossimità”. E di questi, €:300 milioni riguardano la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi. Qui, l'obiettivo è quello di assicurare, per quanto possibile, la massima autonomia e indipendenza delle persone anziane, in un contesto nel quale viene garantita una esplicita presa in carico da parte dei servizi sociali e vengono assicurati tutti i relativi sostegni. Questi interventi sono affiancati da un'altra riforma tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all'individuazione di <livelli essenziali delle prestazioni>. Tale intervento è strettamente integrato con i progetti proposti nel capitolo sanitario del Piano (Missione 6), in particolare con la riforma dei “servizi sanitari di prossimità” e con l'investimento a farsi sull'assistenza domiciliare. In questa linea di intervento sono infatti stanziati fondi per il potenziamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale. In particolare, la cifra di €:2 miliardi saranno investiti per l'attivazione di 1.288 “Case della Comunità” costituite quali punti di assistenza continuativa per la popolazione, in particolare per le persone fragili e gli anziani. Altre risorse sono quelle stanziare per il potenziamento dei servizi assistenziali sanitari domiciliari e per le possibili applicazioni della telemedicina per diagnosi e cure a distanza. Tali investimenti hanno l'obiettivo di

rafforzare i servizi sanitari di prossimità e domiciliari al fine di garantire un'assistenza sanitaria che sia più vicina ai soggetti più fragili, come gli anziani non autosufficienti, in conseguenza positiva riducendo così la necessità di istituzionalizzarli, ma garantendogli tutte le cure necessarie in un contesto autonomo e socialmente adeguato. Inoltre, questi investimenti si legano anche all'altro investimento previsto dalla "Missione 5" per la valorizzazione delle aree interne. Infatti, una delle linee di questo intervento mira a potenziare i servizi e le infrastrutture sociali di comunità dedicati ai soggetti fragili, come gli anziani.

Le <pari opportunità> per le persone con disabilità.

L'attenzione per le persone con disabilità caratterizza tutto il Pnrr, in linea con la **Convenzione delle Nazioni Unite sui "Diritti delle persone con disabilità"**. Stando ai dati del 2019, in Italia, le persone con disabilità - ovvero che soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali - sono 3 milioni e 150 mila, pari a circa il 5 per cento della popolazione. Gli anziani sono i più colpiti e soprattutto le donne: su quasi 1 milione e mezzo di ultrasessantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, vi è ben un milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso a quelli dovuti alle disuguaglianze territoriali, avendosi pure una maggiore concentrazione statistica nelle Isole. Occorre poi considerare i molteplici fattori economici, sociali e infrastrutturali che incidono negativamente sulla vita delle persone disabili in Italia, a partire dalla primaria difficoltà di spostamento. Infatti, solo il 14,4 per cento delle persone con disabilità si sposta con i mezzi pubblici urbani, contro una media del 25,5 per cento del resto della popolazione. Nelle scuole, l'assistenza per l'autonomia e alla comunicazione è carente in molte Regioni e soprattutto quelle al Sud. Spesso, l'onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità è a carico integrale delle famiglie e colpisce soprattutto quelle con redditi più bassi. Oltre due terzi delle famiglie nelle quali vive almeno una persona disabile non può permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, mentre oltre la metà non è in grado di affrontare una spesa imprevista dell'entità di soli 800 euro. Si consideri poi che le misure adottate per il contenimento del contagio durante la pandemia hanno ulteriormente colpito soprattutto le fasce più fragili della popolazione, in primo luogo le persone con disabilità. Il Governo italiano ha voluto istituire un'Autorità politica ad hoc proprio per sottolineare il rilievo dato alle politiche in favore delle persone con disabilità e per garantire che le azioni delle singole Amministrazioni territoriali siano guidate da una prospettiva condivisa.

Nel corso dell'attuazione del Piano, l'**Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità** sarà coinvolto dalle amministrazioni competenti per monitorare che le riforme proposte (ad esempio: giustizia, pubblica amministrazione, mercato del lavoro) siano adeguatamente inclusive.

Il Governo aveva creato, con la "Legge di bilancio per il 2020", un "fondo disabilità e non autosufficienza" ed ha allocato complessivamente €:800 milioni per il triennio 2021-2023 a quel fine. La prima riforma che verrà finanziata con queste risorse è finalizzata alla realizzazione della "**Legge quadro della disabilità**".

Questa normativa specifica si propone di realizzare nell'ordinamento giuridico nazionale pienamente i principi della Convenzione ONU secondo un approccio coerente con la "**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**" ed in linea operativa con la recente "*Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*" presentata a marzo 2021 dalla Commissione europea.

In particolare, la riforma semplificherà l'accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della situazione personale di disabilità ed a tal fine potenzierà gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato; e all'interno del Piano sono previste le seguenti misure:

nella <**Missione 1**>, si rimuovono le barriere architettoniche e sensoriali presenti in Musei, Biblioteche e Archivi, per promuovere una cultura dell'accessibilità del patrimonio culturale italiano.

Nella <**Missione 2**> e nella <**Missione 3**> si prevedono gli interventi per la mobilità, con il trasporto pubblico locale, le filo-tramvie e le linee ferroviarie da sviluppare per favorire il miglioramento e l'accessibilità di infrastrutture e servizi resi più agibili per tutti i cittadini. La <**Missione 4**> prevede una specifica attenzione rivolta alle persone con disabilità, nell'ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado.

La <**Missione 5**> include un investimento straordinario per le infrastrutture sociali, nonché sui servizi socio-sanitari di comunità e per quelli domiciliari, con l'obiettivo di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità.

Nella <**Missione 6**> viene previsto il miglioramento di servizi sanitari sul territorio per permettere di rispondere ai bisogni delle persone con disabilità, favorendo un accesso realmente universale a strutture e servizi della sanità pubblica. Mentre, nel più generale ambito sociale-sanitario, si affianca una componente di riforma volta a sostenere le situazioni di "non autosufficienza" con l'obiettivo primario di offrire delle risposte concrete

ai problemi propri degli anziani. Nei termini proposti, tale riforma vuole affrontare, in maniera coordinata e organica, i diversi bisogni che scaturiscono dalle conseguenze dell'invecchiamento popolativo per riuscire a realizzare un intervento di natura sociale finalizzato ad offrire le migliori condizioni per mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto che possa essere il più possibile de-istituzionalizzato.

LE RIFORME.

I Piani nazionali di ripresa e resilienza sono, in primo luogo, dei complessivi “piani di riforma”. Nei quali, le linee di investimento previste devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso, le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione. In linea con le **Raccomandazioni della Commissione U.E. le riforme previste dal Piano nazionale affrontano le carenze del Paese sia in ottica strutturale (CSR 2019) che ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020).** Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia. Sul punto, il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate e ferme restando le prerogative del Parlamento. L'impegno che si prende è quello ad accompagnare e monitorare strettamente anche la fase di attuazione delle misure previste, attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi (v. Capitolo 3).

A questo fine sono previste tre tipologie di azioni:

1) le riforme orizzontali;

2) le riforme abilitanti; e,

3) le riforme settoriali.

I) Le riforme orizzontali, o di contesto generale, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento e d'interesse trasversale comune a tutte le **“Missioni del Piano”**, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e tramite esse il clima socio-economico complessivo del Paese.

Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione (con il fisco) e la riforma del sistema giudiziario e del relativo ordinamento.

II) Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano frenandole le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini ed alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano una gamma di misure di semplificazione e razionalizzazione

della legislazione in diversi ambiti e settori di attività che risultano assolutamente necessarie e urgenti cui si uniscono quelle per la promozione della concorrenza.

III) Sono invece contenute all'interno delle singole "Missioni" le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento e di attività economica, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi settori. Ad esempio, e senza pretesa di alcuna esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti sulle fonti rinnovabili o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, e ancora la legge quadro sulla disabilità, la riforma relativa alla non autosufficienza, il <Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso> ed i servizi sanitari di prossimità di base sul territorio.

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del Pnrr anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano attualmente redatto, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione nella pratica.

Altre riforme assolutamente necessarie: il fisco.

Si tratta delle necessarie riforme di accompagnamento del Piano complessivo, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale complessivo e, sotto profili generali collegati alla tassazione del lavoro dipendente pubblico e privato, per l'estensione ed il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

LE RIFORME ORIZZONTALI: P.A. E GIUSTIZIA.

Sono settori che soffrono situazioni critiche, strettamente collegate fra di loro, causando con le rispettive inefficienze gravi conseguenze all'economia complessiva del Paese. Infatti, la debole capacità amministrativa distintiva del settore pubblico italiano da sempre rappresenta un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti ed agli investimenti pubblici peggiorando ancora nel corso negli ultimi anni. Una situazione deficitaria cui neppure il ricorso agli organi di giustizia ordinari e specializzati riesce ad offrire, per i tempi lunghi e la contraddittorietà degli esiti nei vari gradi, delle soluzioni valide.

Il Piano vuole affrontare questa situazione e promuove un'ambiziosa agenda di riforme previste per la pubblica Amministrazione.

Questa dev'essere, a sua volta, rafforzata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal contestuale rafforzamento della capacità gestionale, con le connesse responsabilità direttive, e dalla fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle Amministrazioni centrali e locali che rappresentano gli enti fondamentali per promuovere un utilizzo rapido e più efficiente delle risorse pubbliche nei relativi "livelli di governo". In tale quadro uno degli obiettivi più ambiziosi del Pnrr che deve essere raggiunto è il risultato dell'aumento, in via permanente, dell'efficienza della pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere azioni efficaci e corrette mettendo a punto progetti innovativi per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla loro realizzazione finale.

Un altro punto essenziale di crisi strutturale per l'Italia è dato dall'inefficienza grave del sistema giudiziario.

Si tratta di una situazione conclamata da decenni e tuttora in peggioramento che causa gravi ostacoli agli investimenti esteri nel nostro Paese, specie nei settori del diritto civile commerciale che risentono della complessità del rito processuale, della contraddittorietà delle decisioni assunte nei diversi gradi e in generale della lentezza dei tempi giudicanti della giustizia. Quest'ultimo del "dato temporale" è un aspetto che mina la competitività delle imprese frenando la propensione a investire, dall'estero, nel nostro Paese: il suo superamento impone azioni organizzative incisive da fare in tempi estremamente rapidi.

Occorre investire sul personale, i mezzi, i servizi e gli uffici compresa la logistica ed il digitale telematico al fine di aumentare l'efficienza di sistema, oltre ad agire

per la trasparenza esterna del rito¹³¹, l'informatizzazione di atti ed attività e la prevedibilità della durata dei procedimenti sia civili che penali. Infatti, la durata media pluriennale dei processi, seppur lievemente ridottasi nell'ultimo triennio (anche in Cassazione), è ancora eccessiva discostandosi in modo sensibile dalla media europea oltre che dalla stessa obiettiva ragionevolezza.

La risposta giudiziaria deve essere maggiormente contenuta nei tempi occorrenti per arrivare ad emettere un provvedimento definitivo con interventi di riforma processuale e ordinamentale, sulla magistratura sia giudicante che requirente, oltre al rafforzamento ed alla continuità della formazione professionale. A questi fini, in conclusione, è necessario potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario.

La riforma della P.a. e del suo personale rappresenta una condizione essenziale per il futuro dell'Italia.

Causa il nostro gigantesco "debito pubblico" aumentato ancora nell'ultimo decennio¹³² non vi è stata evoluzione alcuna della spesa pubblica. Inoltre, fra il 1996 ed il 2017, con il pluri-ventennale "blocco del turnover" si è impedita la sostituzione del personale pubblico cessato per i vincoli di bilancio derivanti, anche, dall'applicazione delle ferree regole del "Patto interno di stabilità" impostoci dall'Europa che, nei fatti, ha contribuito alla significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia, per oltre un terzo. Attualmente, la pubblica Amministrazione italiana registra un numero di dipendenti con funzioni pubbliche di circa 3 milioni (in valore assoluto) che risulta inferiore alla media dei Paesi dell' OCSE (13,4% dell'occupazione totale, contro il 17,7% della relativa quota OCSE in base ai dati 2017). **In conseguenza, il ricambio generazionale dei dipendenti della P.a. nell'ultimo decennio è stato lento e quasi marginale ad eccezione del comparto della scuola, inoltre l'età media è di oltre cinquantacinque anni: è la più elevata fra i Paesi della U.E.** In effetti, la sostituzione del personale in servizio è stata pari ad un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali (fra le quali, spiccano giustizia e sanità) e, in tempi non coincidenti, di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Attualmente l'età media dei dipendenti pubblici è di oltre 55 anni (dati 2019) in aumento. Il 16,3 per cento del totale ha più di 60

¹³¹ Ad esempio, l'effettiva motivazione dei rinvii nella celebrazione delle udienze: persino di quelle telematiche!

¹³² Nella proporzione di 1 ad 1.7. ovvero, 1.100 miliardi di P.i.l. ed 1.700 miliardi di €uro di debito pubblico.

anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30 e sono gli assunti nell'ultimo quadriennio. Una situazione statica che ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle (diverse/innovative) richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo). **La carenza o la insufficienza di nuove competenze è anche determinata dal taglio, quasi un azzeramento in realtà, delle spese destinate alle attività di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici.** Infatti, negli ultimi dieci anni gli investimenti fatti per la formazione si sono quasi dimezzati, passando da impieghi per 262 milioni di euro nel 2008 a soli 164 milioni nel 2019: una media, irrisoria, pari ad appena 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è stata anche poco finalizzata verso il telematico ed il digitale: nel 2018, la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti delle P.a. locali addirittura con una ulteriore diminuzione dello 0,4% rispetto al precedente 2015. Occorre ancora sottolineare che questi ricorrenti problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Ad esempio, le amministrazioni regionali e quelle territoriali "locali" ed in primo luogo i Comuni hanno particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica e, in meno di dieci anni, hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti attuati tra il 2007 ed il 2015, con una riduzione pari a circa il 50 per cento. Quindi, a fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la P.a. italiana, di tutti i livelli di governo istituiti, si è trovata, come si trova, a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse, quando non contrastanti, progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata, spesso conflittuale, su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale). Infatti, se una pubblica Amministrazione, insieme ai crescenti problemi strutturali, deve riuscire a gestire un insieme di regole procedurali sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici che privati, da parte dell'intero sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese nazionali ed estere tanto da pregiudicare, in misura maggiore di quanto già fatto, la capacità di crescita interna nel lungo periodo.

Non a caso, la riforma della Pubblica amministrazione italiana è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle <Country specific recommendations> (vedi, da ultimo, il CSR 2019, n. 2020, n.4), che rappresentano il punto di partenza per la scrittura del Piano in questa materia. Alla luce di questo quadro, è evidente che una riforma strutturale dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso

debba tener conto sia: a) dei tanti vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze; che: b) di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e procedimentale dell'ordinamento amministrativo e insieme di digitalizzazione delle modalità di azione.

In proposito, sempre la Commissione della U.E. ha sottolineato, in particolare, la necessità dell'Italia di definire una strategia organizzativa, strutturale, di durata almeno decennale, insieme a una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione.

L'Esecutivo dell'Unione suggerisce di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi e di creare strutturalmente capacità amministrativa rinnovata, attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone dipendenti. Ossia di eliminare quei "colli di bottiglia" (così, sono letteralmente definiti nel documento citato) che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal Pnrr. In tema, sia il Senato che la Camera hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli interventi di semplificazione normativa e per l'effetto amministrativa, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal Piano. **Il Parlamento ha richiesto al Governo di meglio articolare, rafforzandole, le misure di carattere organizzativo strutturale della P.a. (reclutamento, aggiornamento, formazione continua e non episodica, valorizzazione delle funzioni, obiettiva valutazione delle performance individuali e di gruppo, governance complessiva di settori e uffici pubblici) necessarie per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle pubbliche Amministrazioni.** Si tratta, quindi, di un intervento complessivo tale che deve concretare un radicale cambio di prospettiva e di visione realizzando l'efficienza del sistema in modo da genere miliardi di euro di risparmi e vantaggi di bilancio, oltre alla primaria soddisfazione dei cittadini "utenti". **Infatti, la complessiva riforma ideata deve poter consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di cambiamento e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese, con speciale riguardo agli investitori "esteri".**

Sulla base di queste fondamentali premesse, la realizzazione del programma di riforme e investimenti si muove su quattro assi principali:

A) accesso agli impieghi pubblici.

Per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale nei prossimi sette anni saranno messi a concorso almeno 100.000 posti

disponibili nei ruoli delle diverse Amministrazioni pubbliche.

B) buona amministrazione, conseguente al semplificare norme e procedure;

C) competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative pubbliche alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;

D) digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme. Occorre sottolineare come non tutte le azioni previste nel Piano in esame implicino delle misure di carattere finanziario richiedenti una effettiva spesa pubblica. In effetti, molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure già delineati e in atto da tempo. Solo alcune richiedono l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi, normativi o regolamentari che devono essere diversamente articolati da un punto di vista temporale. Sui singoli punti da esaminare occorre dettagliare seguendo le linee di articolazione contenute nel Piano.

A. Accesso agli impieghi pubblici.

Il turnover in atto, finora verificato evento dannoso, può invece rappresentare una grande opportunità se sarà gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto delle P.a. ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di capacità professionali del futuro (tra le altre possibili, il "digitale" e il "big data"). Tuttavia, l'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili mal si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella P.a. italiana, con parametri che tendono a riprodurre solo l'esistente, pure con poca discontinuità, rispetto al passato. **Manca un progetto che nasca da una innovativa visione per il futuro.**

Inoltre, le procedure concorsuali di Ministeri ed enti per gestire il ricambio all'interno delle pubbliche Amministrazioni restano ancora molto lente: in effetti, il dato temporale che intercorre tra la pubblicazione del bando in G.U. per indire un concorso pubblico e le procedure occorrenti per svolgerne l'iter completo, fino alla materiale assunzione in servizio, può arrivare a richiedere anche oltre quattro anni. Si tratta di un assurdo, oltre alla tendenziale lentezza, un sistema di prove concorsuali ancorato alla valutazione della conoscenza in chiave sovente solo nozionistica, invece che mirata alle capacità tecniche e attitudini individuali, resta a essere strumento inefficace per assicurare il rinnovamento necessario auspicato. **Infine, la pubblica Amministrazione nei suoi ruoli deve tornare a essere attrattiva, non solo come "rifugio dalla crisi", per i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso (sicuro entro i limiti di legge) bensì la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese.**

A.1) Gli obiettivi per una nuova Amministrazione pubblica.

L'obiettivo di questo complesso di misure è quello di adottare un quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, volti a valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze ma anche, e soprattutto, le competenze oltre che a garantire a tutti parità di accesso e in primo luogo quella di genere. In particolare, attraverso gli interventi del Piano si vuole ottenere di:

- rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze;
- potenziare i sistemi di preselezione;
- predisporre delle modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza;
- progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere;
- disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica, su aggiornamento, formazione e sui suoi cambiamenti.

Modalità specifiche di attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di r.r.

In primo luogo, si deve realizzare una "piattaforma telematica unica" per il reclutamento del personale di tutti i livelli, ruoli e qualifiche amministrative professionali da assumere nelle Amministrazioni centrali dello Stato.

La "**Piattaforma unica di reclutamento della P.a.**" insieme alle redigende "**Linee guida per la selezione pubblica**" verrà poi messa a disposizione di enti e persone interessate:

- a) delle singole Amministrazioni che potranno utilizzare, in materia, le risorse digitali per pianificare e gestire le procedure dei concorsi pubblici;
- b) dei dipendenti pubblici che potranno accedere al proprio profilo personale pubblico completo (fascicolo digitale individuale) per aggiornare costantemente le informazioni curriculari sulle capacità, i titoli e le competenze possedute. Si tratterà di un <curriculum evolutivo> che può ridurre il fenomeno negativo della rigidità compartimentale delle P.a. anche centrali facendo conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno della P.a. per le quali eventualmente presentare la propria candidatura; e, più in generale,
- c) di tutti i potenziali candidati esterni per accedere alle informazioni relative ai concorsi ed alle posizioni aperte e valutare in questo modo tutte le possibili opportunità di lavoro.

La "Piattaforma unica della P.a." in progetto verrà progressivamente integrata tramite un'apposita "Banca dati" da implementare di informazioni dettagliate sulle competenze insieme alle capacità dimostrate dal personale pubblico in servizio.

Uno strumento utile per definire in un'ottica di "pianificazione strategica" delle efficaci

“politiche del personale come dell’organizzazione amministrativa pubblica” finalmente potendo distinguere “in meglio” con criteri obiettivi i più capaci e meritevoli rispetto agli altri. Il quadro di informazioni e di dati così raccolti, nonché la definizione di **<modelli di pianificazione strategica delle risorse umane>** vengono messe a punto e valorizzate dal “Dipartimento della funzione pubblica”, anche grazie all’utilizzo di nuovi sistemi di intelligenza artificiale e di business intelligence. In secondo luogo, pur rimanendo il concorso la modalità ordinaria per l’accesso al pubblico impiego, saranno definiti altri possibili percorsi di reclutamento. In particolare, ai percorsi ordinari di reclutamento verranno affiancati programmi dedicati agli alti profili professionali: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienze internazionali) da inserire nelle varie Amministrazioni con percorsi più rapidi e affiancati da una formazione di livello ad hoc. **In questo quadro innovativo, ai fini della realizzazione dei progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, possono essere conclusi accordi con Università, Centri studi di alta formazione culturale, discipline scientifica, Albi, Collegi e Ordini professionali per favorire la selezione e l’assunzione rapida dei migliori profili specialistici**, come peraltro sta avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla situazione di emergenza pandemica. Si prevede poi che, per il tramite di procedure analoghe, venga ad essere selezionato un pool di esperti multidisciplinari chiamati a dare un supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal **<Piano di assunzioni pubbliche>**.

Il personale, così selezionato, viene contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l’attuazione dei progetti portati dal Pnrr. In ogni caso, le competenze e insieme le conoscenze acquisite dal personale, in tal modo reclutato nei settori pubblici, possano essere consolidate attraverso percorsi formativi interni specificamente realizzati che consentano di costruire strutturalmente altre capacità tecnico-amministrative. In particolare, le esperienze e competenze maturate nello svolgimento delle attività di supporto tecnico interne alle varie Amministrazioni per l’attuazione delle prospettive riformatrici del Pnrr dovranno essere debitamente valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione. Il relativo percorso di riforma è stato avviato con l’art.10 del Decreto legge n.44 del 2021 con la norma che ha introdotto meccanismi semplificati per le future procedure di concorsi pubblici che prevedono un ampio ricorso al digitale.

I tempi di attuazione della riforma della pubblica Amministrazione.

Si stimava, come dimostratosi ottimisticamente, che alcune delle misure in precedenza accennate, nelle previsioni, potessero essere rese operative entro la fine del 2021: ma, così non è finora stato.

B. 2) La “buona amministrazione”.

Le riforme e gli investimenti programmati per le P.a. hanno la finalità dichiarata di voler eliminare molti dei vincoli burocratici che attualmente sono di freno ad attività pubbliche per rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa di Stato, Regioni, Comuni ed altri enti pubblici anche non territoriali e ridurre i tempi ed i costi per cittadini e imprese.

Gli obiettivi.

In primo luogo, l'azione riformatrice mira a semplificare e accelerare attraverso gli interventi precedentemente enumerati, e tutti da realizzare in tempi rapidi, le procedure direttamente collegate all'attuazione del Pnrr.

I <tavoli tecnici tematici> con enti e categorie produttive.

Deve ricordarsi come alcune di queste procedure siano state finora individuate in accordo con le associazioni imprenditoriali e condivise con le Regioni, l'UPI (Unione delle Province italiane) e l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), nell'ambito dell'**Agenda per la semplificazione**.

Il documento programmatico dove quei c.d. <colli di bottiglia> individuati riguardano in particolare la **Via (Valutazione impatto ambientale)** una procedura sia di norma statale che regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle dovute per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica), nonché le **<Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale>**.

Più in generale, l'investimento e l'azione di riforma devono perseguire i seguenti obiettivi specifici:

- **ridurre i tempi per la gestione delle procedure**, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa;
- **liberalizzare, semplificare** (anche mediante l'eliminazione di numerosi adempimenti e fasi non necessari), **reingegnerizzare, riprogrammare ed uniformare le procedure amministrative dei poteri pubblici negli uffici**, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione delle attività e la riduzione di oneri e tempi per i cittadini e le imprese.

La completa digitalizzazione delle procedure amministrative necessarie per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso verso cittadini e imprese e l'operatività degli **“Sportelli unici per le attività produttive”** e le pratiche dell'edilizia (in sigla, Suap e Sue) attraverso una gestione efficace ed efficiente del back-office, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della P.a.

Inoltre, il monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e la loro comunicazione ai richiedenti “interessati” al fine di poter assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi di governo e contemporaneamente darne corretta informazione ai cittadini (trasparenza degli atti della pubblica amministrazione).

Modalità attuative dei progetti di riforma della pubblica Amministrazione.

La pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività insieme alla verifica progressiva dell'attuazione sono assicurati da un “tavolo tecnico” istituito ai sensi dell'art.2 della Intesa sancita in **“Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali”** svolta ex art.15 del d.l. n.76 del 2020 ai termini della norma che ha adottato l'**Agenda per la semplificazione**. In quella sede, il tavolo tecnico convocato era composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati da ANCI ed UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione pubblica del d. P.C.M. mentre le attività di coordinamento e di segreteria tecnica sono state assicurate dall'**Ufficio per la semplificazione**, e la (s)burocratizzazione, istituito nell'ambito del medesimo Dipartimento della Fp.

Nello specifico dei suoi contenuti, l'Agenda prevede:

- a) La mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi vigenti;
- b) L'individuazione del catalogo dei nuovi “regimi del fare” interattivo con la P.a. attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi e di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie digitali, l'estensione della Scia (ora denominata Cila)¹³³, il silenzio assenso¹³⁴, la comunicazione e l'adozione di regimi amministrativi uniformi condivisi con Regioni e Comuni;
- c) La **“completa reingegnerizzazione in digitale”** delle attività pubbliche con la

¹³³ La “comunicazione di inizio lavori” in precedenza denominata “segnalazione di inizio attività” inoltrata alla Pubblica amministrazione destinataria.

¹³⁴ Mentre, attualmente in ogni pubblica amministrazione sono assolutamente prevalenti le situazioni di “silenzio rifiuto” o “silenzio rigetto” di automatica decorrenza temporale per le istanze-richieste degli “utenti”.

semplificazione di un set completo di 200 procedure critiche, selezionate sulla base fornita dalle risultanze della consultazione degli “stakeholder”, ovvero dei “ricercatori per la semplificazione” di attività e procedimenti.

Risultati voluti.

Il risultato finale atteso dell'intervento in esame è quello di avere formato per renderlo telematicamente accessibile ed operativo, per la prima volta in Italia, un <catalogo di attività pubbliche> completo, uniforme ed aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale, si tratta di almeno 600 procedimenti. **La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico su tutti i procedimenti amministrativi di enti, organi, servizi ed uffici pubblici.** Inoltre, a completare il processo innovativo, tutta la modulistica necessaria nei rapporti con la P.a. si troverà “standardizzata online” insieme alla digitalizzazione dei procedimenti per l'edilizia e le attività produttive. Per superare le difficoltà che cittadini e imprese devono affrontare quotidianamente nei rapporti con organi e uffici delle Amministrazioni centrali e locali, **è stato avviato un lavoro di “definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità” (backend).** Un'operazione che avviene in collaborazione con il Ministero per l'Innovazione digitale, per realizzare una piena ed effettiva attuazione del **principio “once-only” un unico procedimento** (v. in proposito i principi originari propri della legge 7 agosto 1990, n.241). Tale esercizio prevede il pieno coinvolgimento delle Amministrazioni centrali e locali nell'ambito di un comune accordo interistituzionale già in essere con gli esiti della Conferenza unificata, la messa a punto di meccanismi di monitoraggio ed il coinvolgimento in varie forme partecipative dei cittadini. Tanto, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle “banche dati di interesse nazionale” di assicurare il costante aggiornamento delle informazioni ivi destinate, l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio successivo svolto in favore dell'utenza. Per supportare l'implementazione di queste attività a livello di amministrazioni locali è previsto il ricorso a uno strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente alla creazione di un <pool operativo> composto di 1.000 esperti. Mentre, i pool derivati opereranno con il coordinamento delle Amministrazioni regionali, che provvederanno, anche sentite l'ANCI e l'UPI ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i colli di bottiglia nello specifico contesto. Nella specie, l'azione del TA svolgerà i seguenti compiti:

- 1) Supporto alle diverse Amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio, il V.i.a. e le altre valutazioni ambientali, richieste per infrastrutture, procedure

di urbanistica ed edilizia, impatto sul paesaggio, problematiche sui rifiuti, etc...) e ad ogni altra attività che sia utile alla velocizzazione dei correlati iter procedurali;

- 2) Supporto al recupero dell'arretrato;
- 3) Assistenza tecnica ai soggetti proponenti, per la presentazione dei progetti, la cui migliore qualità redattiva consentirà di accelerare i tempi del loro esame;

• 4) Supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure. Sono, infine, previste azioni specifiche per introdurre iniziative di "benchmarking" nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi Comuni (Città metropolitane), al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (**outcome-based performance**), introducendo specifici incentivi alle migliori prestazioni ad essi collegati. **Inoltre, mettendo in pratica gli istituti contenuti nel decreto lgs.vo n.150/2009 che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi,**

sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati finora, una delle più pesanti lacune pluridecennali delle pubbliche Amministrazioni in Italia (in primo luogo, il Ministero della giustizia).

Riforma degli O.i.v. gli Organismi indipendenti di valutazione.

A questo scopo è altresì prevista una riforma degli Organismi indipendenti di valutazione che, negli anni trascorsi dalla loro introduzione, non hanno fornito quella risposta che si voleva risolutiva sul controllo di gestione rispetto agli obiettivi amministrativi prefigurati.

I tempi di attuazione del programma.

Per quanto variabili, sono da considerare in ritardo rispetto a quanto era stato previsto da avviarsi già entro la fine del 2021. Comunque, le più rapide di esse costituite dalle c.d. "**misure fast track**" saranno emanate, sperabilmente, nel corso dei primi mesi del corrente 2022 mediante l'approvazione di un decreto-legge.

Un testo contenente una serie di interventi urgenti di semplificazione amministrativa, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale.

Il lavoro di semplificazione e quello di riduzione degli oneri burocratici pesanti dovrà proseguire in modo progressivo e costante fino alla fine del 2026, insieme all'azione sul miglioramento complessivo della "performance amministrativa" per poter andare, con delle amministrazioni pubbliche profondamente rinnovate, verso uno "Stato moderno".

C.3) Le competenze.

Sarà sugli investimenti personali che si giocherà il successo non solo del P.n.r.r. ma di

qualsiasi altra politica pubblica indirizzata a rendere dei servizi più efficienti in favore dei cittadini e delle imprese.

IL PUBBLICO IMPIEGO

In proposito:

il miglioramento dei percorsi di selezione e di reclutamento dei dipendenti pubblici sono un passo essenziale per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del “capitale umano”.

Finora, la perdurante mancanza di una gestione “per competenze” ha ridotto, spesso, la programmazione di settore in specie nella giustizia e la sanità ad una mera pianificazione di (deficitaria) sostituzione del personale cessato dal servizio. Così scrive nel Piano che: ***“l’assenza di una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e di quelle (o meglio che sarebbero, n.d.r.) necessarie non rende, inoltre, possibile una comparazione tra diverse Amministrazioni, anche appartenenti alle medesime tipologie, ostacolando un agevole accesso alla mobilità e una migliore allocazione del personale”.***

Per continuare scrivendo che:

“al più, il linguaggio comune si ferma, infatti, alle classificazioni giuridiche ed economiche definite, per ciascun comparto, all’interno dei rispettivi contratti collettivi di lavoro e diverse da un settore all’altro, dalle funzioni centrali agli enti locali. Inoltre, in genere, risulta spesso carente nelle varie amministrazioni la capacità di proiettare nell’orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia”.

In altre parole, meglio definendone i contorni in termini di competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo. In ultimo, non per importanza, si assiste spesso all’inadeguatezza, anche grave, dei sistemi di gestione delle risorse umane che, proprio nei confronti dei dipendenti più capaci e motivati, difettano di strumenti in grado di tenerne alta la motivazione e valorizzarne efficacemente l’apporto individuale nel gruppo¹³⁵.

Gli ulteriori obiettivi della riforma amministrativa.

Dall’attuale quadro, tanto deficitario nelle attività finora svolte dai pubblici uffici e servizi, nasce l’esigenza nazionale essenziale, strategica, di allestire al più presto una

¹³⁵ Per citazione testuale del punto trattato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

nuova e completa strumentazione normativa e regolamentare che fornisca alle Amministrazioni una innovativa quanto reale <capacità di pianificazione strategica delle risorse umane>. Questo processo funzionale innovativo, dovrà essere quasi radicale, e partire da un insieme di descrittori di competenze (incluse le c.d. “**soft skills**”) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella <piattaforma unica per il reclutamento>. **Occorre, quindi, creare aggregazioni “intelligenti” di tali profili e ruoli per famiglie e aree professionali ed operare la corrispondenza “qualificata” con gli inquadramenti contrattuali, quando costituiscano un adeguato riferimento.**

In particolare, gli obiettivi del Piano in commento sono ancora i seguenti:

- **a)** definire dei profili professionali più qualificati quale “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione;
- **b)** migliorare la coerenza tra competenze effettive, titoli e percorsi possibili di carriera;
- **c)** attivare dei percorsi formativi differenziati per ciascun nuovo target di riferimento, altamente qualificati e certificati, all’interno di un sistema generale di accreditamento, individuati a partire dall’effettiva rilevazione dei <gap di competenze> rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti; tra i quali svolgere interventi formativi sui temi dell’etica pubblica;
- **d)** incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori pubblici, con misure che stimolino l’adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva anche sull’etica e lo spirito di missione dei <civil-servant>.

Modalità di attuazione.

Per raggiungere gli obiettivi sopra-enumerati si intende investire con il Piano in esame su due contestuali direttrici di intervento.

l) da un lato, **una revisione dei percorsi di carriera interni alla P.a. che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra le Amministrazioni che verticale, per favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali.** In tali termini, sarà importante, se non decisivo, favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l’accesso al pubblico da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in Università straniere o presso soggetti sia pubblici che privati all’estero. Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa delle P.a. e proprio a questo scopo l’intervento si articola sui tre assi portanti, sotto indicati:

- **a) il potenziamento della <Scuola nazionale dell’Amministrazione> (S.n.A.)** anche

attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali;

• **b) la riorganizzazione e razionalizzazione complessiva dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (Mooc) aperti al personale della P.a. sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnrr e con standard qualitativo certificato.**

Aspetti questi ultimi che vanno integrati da una rigorosa misura dell'impatto formativo verificabile a breve e medio termine;

• **c)** creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche <Learning communities tematiche>, per la condivisione delle migliori <best-practices> rilevate attraverso la risoluzione di concreti casi di amministrazione;

• **d)** lo sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve - medio termine.

Al riguardo, si segnala come nel Piano sia stata inoltre prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da oltre 25.000 fino a 250.000 abitanti) da realizzare sulla base del “**modello sul futuro dell'ambiente di lavoro**” definito in termini dalla Commissione Europea nel suo “**Behaviours, bricks and bytes**”, v.COM.2019 - 7450), attraverso il finanziamento di specifici programmi volti ad una revisione dei processi decisionali e organizzativi (**Behaviours**), insieme ad una riorganizzazione funzionale degli spazi di lavoro (**bricks**) e delle stesse modalità, come al lavoro da remoto (“**smart working**”)¹³⁶. Inoltre, ad una crescente digitalizzazione delle procedure (**bytes**), con l'acquisizione delle necessarie competenze specifiche, tramite attività di ulteriore formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziare del P.n.r.r. ed i fondi economici della “Programmazione europea 2021/2027”.

I fondi resi disponibili per gli interventi di riforma previsti nel P.n.r.r. finanzieranno i primi “Progetti pilota” in questi termini delimitati. Mentre, per l'azione sistematica da realizzare, a livello nazionale, l'Italia potrebbe avvalersi delle risorse per noi disponibili nella nuova “**Programmazione comunitaria consolidata per gli anni 2021-2027**”.

Circa i tempi di attuazione: le misure sulla “riforma delle carriere” dovevano essere prese, entro il 2021, ora si spera lo saranno nell'anno appena cominciato ed un segnale positivo sarebbe dato dalla prossima sottoscrizione (31 gennaio 2022) del CCNL vigente per gli

¹³⁶ Per noi, “lavoro agile” prestato “a distanza”.

anni 2019-2021 (!)¹³⁷ per il comparto Ministeri ed Amministrazione centrale dello Stato, testo che reca qualche timida innovazione su istituti contrattuali efficienti per la selezione meritocratica del personale in servizio ed altri aspetti almeno propositivi.

Comunque, lo sviluppo in concreto della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali Amministrazioni è previsto come attuabile dalla fine del 2023.

La riforma dell'offerta formativa per le Amministrazioni pubbliche, insieme alle azioni a supporto delle necessità intermedie saranno implementati per tutta la durata temporale del "programma" cioè fino alla fine del 2026.

D.4) La digitalizzazione del settore pubblico.

La "digitalizzazione" consiste in un "**sistema abilitatore trasversale ad ampio spettro**" che può interagire partendo dalla "piattaforma unica per la selezione ed il reclutamento del personale dipendente", come alla loro formazione periodica successiva ed alla gestione delle procedure amministrative, con il loro costante, monitoraggio nelle diverse Pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi.

Gli obiettivi principali perseguiti dall'applicazione digitale complessiva nelle P.a. sono quelli di seguito ri-elencati:

- 1)** consolidare un nucleo stratificato di nuove competenze individuali e di staff di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa, attraverso i mezzi dell'innovazione tecnologica e organizzativa;
- 2)** facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti necessari per le attività strumentali all'impianto della tecnologia digitale;
- 3)** assicurare quanto necessario per passare dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni in tutti i settori pubblici di attività;
- 4)** valorizzare le competenze digitali che siano presenti nelle Amministrazioni e ampliarle rafforzandole.

Con il Piano proposto si deve agire attraverso le seguenti modalità di attuazione.

Gli obiettivi perseguiti saranno raggiunti attraverso un insieme coordinato di progetti sistemici orientati alla realizzazione di nuove architetture operative per le basi dati come delle relative applicazioni.

¹³⁷ Ovviamente, una data poi saltata e siamo già all'8 febbraio del 2022 per un Contratto già scaduto al 31 dicembre 2021. Quindi, i ritardi e le incapacità della "funzione pubblica" continuano, nonostante il P.n.r.r.

Inoltre, il programma complesso in esame dev'essere realizzato insieme ad un continuo e progressivo ampliamento delle risorse umane dedicate e insieme degli strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze occorrenti per attuare le riforme. **In particolare, queste ultime, con profili professionali innovativi, saranno definite e implementate secondo le necessità emergenti dalle analisi applicative, d'intesa con il “Ministero dell'innovazione e della transizione digitale”.** In effetti, la natura trasversale degli interventi previsti richiede la costruzione di una “governance” innovativa, e concreta, che sia chiara ed efficiente tra tutte le Amministrazioni coinvolte. Per quanto riguarda più specificamente gli ambiti di azione propri della P.a. centrale, al “Dipartimento della funzione pubblica” (D.f.p.) dell'omologo Ministero, ottimisticamente, è stata affidata la supervisione strategica del processo definito di **<reingegnerizzazione delle procedure amministrative>** adottando degli standard comuni. Un obiettivo cui si deve aggiungere la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni, Comuni ed altri enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione durante il servizio d'istituto.

Mentre, al <Ministero per la transizione digitale> sono state attribuite le competenze ideative progettuali e realizzative in materia di definizione e costruzione delle tecnologie necessarie e delle infrastrutture digitali interoperabili, sulla base delle quali dovranno essere concretamente implementate le procedure amministrative “reingegnerizzate”.

Rispetto ai tempi di attuazione di questi interventi, a loro volta strategici, relativi alle misure in materia di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica del Paese, il Piano rinvia al “cronoprogramma degli interventi” di cui alla componente siglata M1C1.

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA.

L'esercizio della giurisdizione prevede l'essenziale funzione di applicazione delle norme dell'Ordinamento giuridico attribuita agli organi giudiziari espressione del relativo potere dello Stato che, in base alla Costituzione, rappresenta un valore assoluto per uno Stato fondato sul "metodo del diritto" ove è il Parlamento elettivo ad approvare le leggi vigenti. Il sistema della giustizia italiana, è caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un elevato profilo di professionalità garantito- ex lege - per i magistrati, ma soffre di due fondamentali problemi:

- 1) il difetto assoluto di programmazione da parte del competente Ministero della giustizia, con assenza conseguente di motivazioni degli operatori, obiettivi e programmi;
- 2) in conseguenza, i tempi lunghi occorrenti per la celebrazione dei processi, i gradi di giudizio multipli e le sempre possibili contraddittorietà decisorie¹³⁸.

In particolare, la durata eccessiva dei processi incide negativamente sulla percezione, anche estera, della qualità reale della giustizia resa nelle nostre aule giudiziarie offuscandone, qualche volta indebitamente; il valore assoluto, secondo la nota massima per la quale, una:

"giustizia ritardata è giustizia denegata".

I gravi problemi legati al fattore "tempo" sono al centro dell'attenzione nel dibattito politico sia interno, da tempo fermo in Parlamento, quanto esterno, in sede sovranazionale, tanto da essere stati ripetutamente discussi e rimarcati nelle competenti sedi europee. In quella sede, ad esempio, le criticità più evidenti erano state indicate nel corpo delle **"Country specific recommendations"** indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020. Con documenti significativi nei quali la Commissione Europea, pur dando atto di alcuni (marginali) progressi da noi compiuti negli ultimi anni (v. Cassazione), ha invitato l'Italia ad aumentare l'efficienza complessiva del sistema giudiziario, in specie del settore civile-commerciale-industriale-lavoro. Inoltre, a favorire ulteriormente la repressione dei fenomeni della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali, così come a <velocizzare> i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie mobiliari ed immobiliari, in materia di procedimenti giudiziari civili. In tema, la **"Relazione per l'anno 2020" della Commissione Europea** sottolinea la particolare

¹³⁸ Alle volte particolarmente gravi ed inspiegabili, con l'esito di sovraccaricare il ruolo e le funzioni della Cassazione.

rilevanza di questi perduranti fattori di criticità del nostro Paese che risultano essersi poi aggravati nel contesto dell'emergenza pandemica.

Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma.

Nel Piano proposto si pone la <limitazione del fattore tempo> al centro dell'interesse nazionale, quale <obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme da realizzare> nell'ambito del settore giustizia.

Ottenere, la generale riduzione dei tempi di svolgimento di un giudizio che attualmente continuano a registrare "medie di durata" del tutto inadeguate quando non inaccettabili. Tutti gli interventi in materia di efficienza della giustizia convergono, al dunque, verso il comune scopo di riportare, in specie il processo civile italiano ad un modello di efficienza e competitività che sia perlomeno in linea con la media europea. **Tanto più considerato che per uno Stato, l'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore essenziale, radicato nella cultura costituzionale comune europea.** Un obbligo statutale che richiede di assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi" per la tutela dei diritti ed interessi delle persone fisiche e giuridiche, in specie dei soggetti deboli che, al solito, sono i più danneggiati dai tempi della risposta giudiziaria.

Inoltre, un sistema giudiziario efficiente nelle sue diverse componenti (magistrati, personale ed ausiliari), equilibrato nei tempi e "giusto" nelle interpretazioni date, sostiene il funzionamento dell'intera economia.

In uno Stato moderno, l'efficienza complessiva del <settoe giustizia> è sempre più una condizione indispensabile per migliorare lo sviluppo economico nazionale oltre che per favorire un più corretto funzionamento del mercato. In effetti, diversi studi specialistici dimostrano nei fatti che una giustizia¹³⁹ rapida e di buona qualità stimola, in meglio, la concorrenza economica poiché ne accresce la disponibilità e riduce il costo del credito. Oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità che tipicamente sono quelle di più recente costituzione, magari "innovative". Un "settoe giustizia" efficiente consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia reale, poiché accelera l'uscita dal mercato delle imprese non più produttive e la ristrutturazione di quelle che invece si trovano in temporanea difficoltà. In un ordinamento statale avanzato il buon funzionamento di essa, deve contribuire a incentivare gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili

¹³⁹ In Italia è articolata nelle diverse, almeno sei, giurisdizioni previste da Costituzione e leggi.

da tutelare, oltre che a promuovere la scelta di soluzioni organizzative societarie più efficienti. A questo proposito, si può stimare con primarie istituzioni di ricerca economica, il dato “impressionante” che la riduzione della durata temporale dei procedimenti civili della metà possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. Sempre a livello di aggregato, uno studio economico recente ha valutato che una riduzione dai 9 attuali a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari, da solo, possa generare un incremento di produttività dell’economia italiana pari all’1,6 per cento, con benefici certi anche per le entrate dell’Erario statale.

I costi miliardari determinati dall’attuale funzionamento deficitario del “settore giustizia”.

In generale, una giustizia inefficiente peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese: nel caso, il confronto tra le nostre Province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per ogni 1000 abitanti corrisponde a una riduzione del rapporto tra prestiti e Pil dell’1,5 per cento. Si aggiunga che, alla durata dei processi più elevata, si deve associare come altra conseguenza dannosa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali di formazione del valore insieme ad una minore dimensione media delle imprese, aspetto quest’ultimo che costituisce una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema di economia interna.

Tutti i dati di settore, nelle elaborazioni fatte dagli specialisti, evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia nazionale: in effetti, un qualsiasi progetto di investimento per essere reputato credibile deve potersi innestare in un’economia tutelata, e non certo rallentata o di fatto inattuata, dagli esiti sempre dilatori e spesso contraddittori od opposti nei vari gradi di un eventuale procedimento giudiziario. Così come, deve essere tutelato rispetto alle possibili infiltrazioni criminali che in alcune zone d’Italia sono di più probabile verifica. In conseguenza, le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall’approvazione di riforme migliorative unite ad investimenti efficacemente risolutivi dei problemi strutturali esistenti nel settore della giustizia. **Sempre secondo le analisi compiute da primarie istituzioni di ricerca economica¹⁴⁰, può essere calcolato che il “danno” annualmente arrecato all’economia interna del nostro Paese dal cattivo funzionamento del sistema giudiziario¹⁴¹ sia nell’ordine dei 12 miliardi di euro, 2 dei quali causati dalla Corte**

¹⁴⁰ Istituto “Luigi EINAUDI”, Osservatorio nazionale sulla giustizia, C.G.I.A. di Mestre, “Il Sole 24 ore” ed altri, fra i quali l’autore del presente contributo.

¹⁴¹ Gli studi sono riferiti alla sola giurisdizione ordinaria.

di Cassazione (benché, questa sia un organo giudiziario in realtà molto produttivo). Ora, considerato che una “manovra economica annuale” media dello Stato è del valore di 30 miliardi circa¹⁴² può capirsi bene l'importanza ed il forte peso negativo pro-quota sull'economia interna che la carente situazione giudiziaria continua a provocare. Inoltre, come meglio si chiarirà in seguito, gli organi giudiziari potrebbero contribuire attraverso alcune attività (retribuite) delle Cancellerie a far incassare all'erario statale miliardi di euro, ma non sono messi operativamente in grado di provvedervi¹⁴³.

Comunque, alcuni limitati provvedimenti sono in corso di attuazione.

Tuttavia, **il programma di riforme organizzative e normative in materia giudiziaria inserite nel Piano di r.r. in esame deve essere meglio inquadrato nell'ambito di un processo complessivo di rinnovamento che, solo in minima parte, è stato avviato.**

In particolare, almeno secondo i redattori governativi, l'Italia può vantare una legislazione molto efficace per il contrasto a fenomeno emico della criminalità organizzata e insieme una buona legislazione anticorruzione, strumenti che hanno mostrato elementi di forza tanto da essere stati riconosciuti negli effetti da diversi osservatori internazionali. Ma, **negli ultimi vent'anni sono mancate da parte del Governo (Ministero di giustizia), per quanto era dovuto, azioni di rafforzamento delle dotazioni di mezzi e personale dei ruoli amministrativo-giudiziari (Cancellerie e Segreterie, notifiche, Archivi notarili) progressivamente svuotatisi nelle dotazioni e presenze in servizio. Inoltre, sono mancate iniziative decisive di sviluppo della digitalizzazione processuale, un ambito quello dell'informatica giuridica (v. il C.e.d. della Corte di Cassazione) che vedeva l'Italia primeggiare, solo pochi decenni fa, tra le esperienze di avanguardia in Europa.**

Rispetto ad un quadro tanto negativo occorre aggiungere al discorso quanto segue, che: Certamente, un incremento di numero dei magistrati e degli operatori amministrativi del settore giustizia, in servizio attivo¹⁴⁴, costituisce un fattore indispensabile, ancorché non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi dati con il Piano in commento.

Nel 2018 è stato deliberato e finanziato con risorse interne, del Ripam (ex Formez) un piano di assunzioni di personale amministrativo per circa 13.000 unità, poi aumentato

¹⁴² Quest'anno è di oltre 32 miliardi di euro.

¹⁴³ Chi scrive ha presentato, finora sempre inutilmente, diversi progetti di recupero di somme erariali (“crediti giudiziari”).

¹⁴⁴ Mancano oltre 1.000 magistrati ordinari, tre volte tanti fra quelli “onorari” ed almeno 12.000 di Cancellerie e Segreterie giudiziarie.

con le ultime leggi di bilancio fino a circa 17.000 unità, anche se poi in attuazione di tale piano, dopo quasi quattro anni, sono state assunte solo 7.000 delle unità previste, e non tutte a “tempo indeterminato”. Attualmente, rispetto ad un organico nazionale di 44.000 unità¹⁴⁵ i posti ricoperti nei ruoli sono appena 32.000, inoltre, quasi metà di questi saranno pensionati entro il prossimo triennio (2022-2024). Senza una politica di settore il 2024 rischia di essere un “anno zero” per il “settore della giustizia in Italia” nel mentre su di una linea parallela si muove l’incremento di dotazione organica dei magistrati “ordinari”, pari a 600 unità, fino a comporre un organico complessivo di 10.797 (con quasi mille vacanze). Si tratta di un intervento necessario, ma non ancora sufficiente per portare il numero di magistrati di carriera, in Italia, in linea con la media dei Paesi europei evoluti. Mancano, anche per l’incertezza perdurante sullo “status giuridico” loro spettante molti giudici onorari. Inoltre, il rapporto parametrico con il personale amministrativo giudiziario non è assolutamente proporzionato: con meno di due ad uno, se nel conto inseriamo gli oltre 7.000 giudici onorari previsti¹⁴⁶ pure questi dall’incerto futuro riformatore. Comunque, grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n.44 del 2021 verranno espletate delle selezioni pubbliche (non con modalità ordinarie di concorso) in forme compatibili con la perdurante situazione sanitaria nel rispetto dei protocolli di sicurezza. In tema, sono riprese le prove del concorso per l’accesso alla magistratura bandito nell’ottobre 2019 e più volte rinviato causa l’emergenza sanitaria, al quale seguiranno tempestivamente altri due concorsi deliberati. Inoltre, per risolvere almeno parte del problema costituito dall’arretrato giudicante viene istituita una “pianta organica flessibile” un contingente distrettuale di magistrati (176 unità) destinato ad ovviare, come forza d’impatto, alle “criticità di rendimento” rilevate in determinati distretti e uffici giudiziari. Questi, nelle situazioni sono individuati sulla base di indicatori come l’accumulo delle pendenze decisorie e l’indice delle assenze provvisorie determinate da aspettative per malattia o per maternità.

Sotto un altro profilo, quello della struttura organizzativa, alcuni sviluppi positivi sono stati avviati e qualcosa realizzato nell’ambito della prima digitalizzazione degli uffici giudiziari

¹⁴⁵ Fino al 1993 l’organico del Ministero, allora denominato di grazia e giustizia, prevedeva oltre 56.000 unità di personale nell’Amministrazione giudiziaria.

¹⁴⁶ Fra i giudicanti: i Giudici di pace, i componenti onorari di Tribunali, Corti di appello e Corte di cassazione, più i componenti “esperti” presso i Tribunali e le Sezioni di Corte di appello per i minorenni e gli “esperti” componenti dei Tribunali di sorveglianza. Fra i magistrati requirenti, si trovano i Vice Procuratori onorari.

e del processo civile di primo grado, in specie con il p.c.t. il processo civile telematico, anche sotto la spinta determinata dalle esigenze restrittive date dalla pandemia.

In Italia, il processo civile telematico è una realtà da tempo funzionante nel merito, nei Tribunali e parzialmente applicato nelle Corti di appello, in sede distrettuale. Uffici giudicanti che possono enumerare oltre 80 milioni di atti “nativi” digitali depositati a partire dal 2014 all’attualità. Certamente un progresso, lento, ma incoraggiante. Mentre, da ultimo, mediante il d.l. 19 maggio 2020, n.34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, nonché il d.l. 28 ottobre 2020, n.137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n.176), ha iniziato ad essere applicato, in alcune modalità funzionali, anche nei giudizi civili-commerciali presentati alla Corte di Cassazione, sia pure sotto forma di deposito telematico aggiuntivo e parziale negli allegati.

Ancora più recente è la sperimentazione del processo penale telematico, avviata con le attività relative alle intercettazioni, coordinate presso gli uffici di Procura della Repubblica e dei giudici preliminari, è cresciuta per far fronte ai problemi causati dalla pandemia e in attesa di essere messa compiutamente a regime. A dirsi, comunque, degli importanti finanziamenti economici che sono stati stanziati per il completamento di questo progetto.

Nell’ambito del P.n.r.r. occorre attuare un “Piano straordinario per la giustizia”.

Infatti, per quanto riguarda la complessiva strategia di settore per assicurare un futuro di compatibilità e di efficienza si devono realizzare i seguenti elementi essenziali:

- idonei livelli di numero e organizzazione del personale assegnato agli Uffici giudiziari giudicanti e requirenti e la Corte di Cassazione; insieme ad interventi processuali di riforma-semplificazione, a loro volta uniti alla valorizzazione delle risorse disponibili ed alle <best-practices> riconosciute (retribuite) ai dipendenti.

Il Ministero della giustizia dichiara di voler affrontare i problemi più urgenti, con l’obiettivo essenziale di rispondere alle sempre più pressanti domande relative alla tempestività delle decisioni giudiziarie, in particolare in materia civile, istanze che provengono da cittadini, imprese, investitori e osservatori internazionali. Tuttavia, per poter raggiungere questi obiettivi, in tempi definiti, è indispensabile procedere con il Piano in esame ad una vasta opera riformatrice che non si deve fondare unicamente su interventi di carattere processuale, normativo, ma aggredisca anche gli strategici nodi organizzativi irrisolti, da decenni, per abbattere l’enorme mole di arretrato che, formatasi in decenni, pesa sul presente come incide, ipotecandolo, sul futuro degli uffici giudiziari. Allo stesso tempo, sono da individuare misure di possibile adozione immediata per arrestare il “trend” in crescita della domanda inevasa di giustizia e avviare, in concreto, il percorso riformatore

da completare nei tempi assegnati dal Piano in esame al fine di soddisfare in tema le pluri-citate raccomandazioni fatteci dalla Commissione della U.E. sulla giustizia civile italiana per il 2019 e il 2020. Le misure sono finalizzate anche a stabilizzare alcune delle positive esperienze giudiziarie maturate nel corso della fase emergenziale pandemica che sono legate all'esigenza di realizzare, in tempi brevi, una maggiore digitalizzazione delle attività per riuscire nella velocizzazione dei processi.

Il collegato **“Piano straordinario per la giustizia”** inserito nel **“progetto nazionale”**, secondo la presentazione del P.n.r.r. è stato “costruito” redigendolo secondo i criteri propri di un innovativo approccio organico che intende coniugare gli interventi normativi riformatori con riferimento concreto e puntuale agli investimenti economici adeguati a sostenerli nel tempo. E così, la strategia prescelta si è basata sulla stretta correlazione tra le misure messe in campo, volte a migliorare in tempi rapidi la risposta di giustizia, insieme alle altre necessarie ad avviare un reale processo di innovazione organizzativa destinato a stabilizzarsi in futuro, nella successiva continuità. Nel Piano in esame si ritiene che l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che “giusta”, attuato ex artt.3, 24 e seg. 27 e 111 della Costituzione della Repubblica, non possa essere raggiunto unicamente attraverso interventi di riforma fatti sul procedimento civile o su quelli dei diversi riti processuali codificati nelle varie giurisdizioni, ovvero, agendo sulla “testa” del problema. Invece, occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici che sono tra loro inscindibili e complementari, mezzi, organizzazione e personale:

I) operando sul piano organizzativo, sia nella dimensione extraprocessuale che in quella endo-processuale, in aspetti che sono complementari fra loro come “Ufficio per il processo” e l'assunzione a tempo determinato dei Funzionari “assistenti”.

Al riguardo, già da tempo è in corso la raccolta di contributi da numerosi stakeholders (ricercatori per le innovazioni migliorative) inoltre si è proceduto ad un accurato, analitico, esame degli esiti delle audizioni espletate in materia in sede parlamentare. In aggiunta, presso il Ministero della giustizia, in effetti risultano costituite delle apposite Commissioni consultive composte di esperti incaricate di lavorare in modo specifico per formulare proposte in ciascuno degli ambiti di riforma individuati dal Piano e dal “Progetto giustizia” allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti da presentare all'esame del Parlamento nel corso dei lavori.

Per quanto riguarda lo strumento normativo più rapido ed incisivo al quale il Governo intende ricorrere è quello della “delega legislativa” che coinvolge le Camere parlamentari dalla fase elaborazione degli interventi normativi, secondo la seguente scansione

procedimentale:

1) definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto), indicazione dei suoi orientamenti di fondo (principi e criteri direttivi), come dei tempi di attuazione (tempistica riformatrice) attraverso il contributo di Commissioni tecniche dedicate, istituite presso il Ministero ed il confronto fatto con il Parlamento;

II) Con l'approvazione dei disegni di <legge delega> e la successiva attuazione delle deleghe normative attraverso l'emanazione dei corrispettivi decreti delegati.

In materia, i progetti presentati nell'ambito del P.n.r.r. devono poter consentire, nei fatti, di compiutamente declinare, sotto i diversi aspetti fin qui trattati, l'azione ri-organizzativa della complessa macchina giudiziaria e amministrativa, con il fine principale di:

- portare a piena attuazione l'Ufficio del processo a supporto dei magistrati giudicanti;
- sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le risorse umane, rinforzando gli uffici delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie, garantendo l'apporto di professionalità tecniche, diverse da quelle di stretta natura giuridica.

Innovazioni essenziali per attuare e insieme monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze.

III) Insieme ad esse, aumentare il grado di "digitalizzazione della giustizia" mediante l'utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza (utili, anzi indispensabili, sia per un esercizio migliorato e velocizzato della giurisdizione che per adottare delle scelte consapevoli), assicurando il recupero del patrimonio documentale. Operare tramite il potenziamento dei relativi software e delle connesse dotazioni tecnologiche, procedendo all'ulteriore potenziamento del processo telematico (civile ed avviare quello penale). Occorre poi garantire al <sistema giustizia> delle strutture edilizie efficienti e moderne (v. il grave caso, ancora irrisolto, degli uffici giudiziari di Bari e numerose altre situazioni simili).

Infine, per citazione testuale dal Piano: *"a porre le giuste premesse per una reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l'inserimento sociale diversificato dei soggetti attualmente inseriti nel circuito penitenziario"*.

Sulla base di quanto si è sopra descritto, e dei tanti altri profili esistenti che occorre meglio approfondire, la < riforma della giustizia > in Italia si deve sviluppare in alcuni ambiti di intervento prioritari.

Interventi sull'organizzazione e "mezzi alternativi" al contenzioso giudiziario.

Ufficio del processo e potenziamento dell'amministrazione giudiziaria che attualmente prevede oltre 600 uffici giudicanti (dei quali 398 del Giudice di pace) e 172 requirenti (Procure della Repubblica), insieme alla riforma del processo civile con attivazione di

sistemi concreti ed efficaci di mediazione, più funzionali rispetto a quelli vigenti, denominati secondo il glossario europeo: “**Alternative dispute resolution**” (A.d.r.).

Sono poi necessarie, sia:

- **la riforma del Fisco (o meglio, sistema fiscale) che quella della giustizia tributaria**, considerati i miliardi di Euro coinvolti nelle controversie di quella giurisdizione fra persone ed imprese con gli uffici del fisco statale, regionale e comunale o di altri enti pubblici ed i grandi effetti positivi che possono essere raggiunti attraverso una revisione-riduzione di sanzioni e interessi di mora, sia con l’attivazione di effettivi “mezzi giustiziali” che in ultimo di rateizzazioni sostenibili dalla parte.

Necessitano, con estrema urgenza, anche la riforma di parti del processo penale e, su di un piano più generale, occorre fare quella dell’Ordinamento giudiziario, il cui “Testo unico” è vigente come normativa (in forma di r.D.), seppure molto modificato negli oltre ottanta anni trascorsi, dal 30 gennaio del 1941. Si tratta di un essenziale corpo normativo dello Stato che doveva essere riformulato a termini della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione nei primi cinque anni successivi (1948 - 1953) alla vigenza della Carta, ove è menzionato, fra testo e Disposizioni transitorie e finali, per ben altre sei volte. Quindi, è una disposizione normativa costituzionalmente strategica.

Per quanto riguarda gli interventi sull’organizzazione:

- si parte dall’istituzione dell’Ufficio del processo e correlato potenziamento di mezzi, sedi, sistemi, uffici e personale amministrativo-giudiziario.

Intanto, si tratta della temporanea (trenta mesi) assunzione di Funzionari - Assistenti dell’Ufficio per il processo - addetti presso gli Uffici giudiziari - in specie giudicanti - a funzioni qualificate di collaborazione con i magistrati e a fare da “cerniera” rispetto ai compiti attribuiti agli addetti alle Cancellerie.

I progetti specifici relativi alla giustizia presentati nell’ambito del “Recovery plan”.

Sono tali da consentire di declinare sotto diversi aspetti tutti definibili come co-essenziali, l’azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa ed il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema complessivo, facendo in modo che:

- a) valorizzi le risorse umane disponibili;
- b) integri il personale delle Cancellerie ricoprendo i posti previsti dall’organico ad oggi carente di ben 12.000 unità (sulle 44.000 complessive previste nei ruoli giudiziari); e,
- c) sopperisca alla carenza di professionalità tecniche di nuova formazione, diverse da quelle di natura esclusivamente giuridica, da ritenersi essenziali per attuare e monitorare i risultati delle innovazioni organizzative (in primo luogo, le applicazioni telematiche);

d) il potenziamento delle infrastrutture digitali, con la diffusione di nuovi sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione degli atti e provvedimenti e la completa revisione di quelli in uso.

L'innovazione fondamentale che si vuole realizzare sul piano organizzativo-giudiziario è quella consistente nelle strutture denominate "Ufficio del processo".

Una struttura che diventerà operativa nel corso del mese di febbraio c.a. con l'arrivo dei Funzionari addetti, introdotta nel sistema con il d.l. 24 giugno 2014, n.90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n.114, in via sperimentale, con durata temporanea degli incarichi. Per contribuire a risolvere le tante carenze e criticità presenti presso gli organi giudiziari, in specie giudicanti, l'ufficio per il processo mira ad affiancare al giudice un <team> di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie alla funzione di giudizio, con il controllo degli atti e documenti del fascicolo, il compimento di ricerche e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti.

Gli obiettivi specifici attesi dall'Ufficio del processo".

Viene dichiarato in atti che l'obiettivo principale di questo intervento è offrire un concreto ausilio alle attività proprie della funzione giurisdizionale così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli Uffici giudiziari per poter sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato riducendo drasticamente la durata dei procedimenti sia civili che penali. Per quanto riguarda le modalità di attuazione, l'obiettivo dovrà essere realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con quelle professionalità in grado di collaborare utilmente in tutte le attività preliminari alla funzione del giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti).

I Funzionari - "Assistenti dell'Ufficio per il processo" sono delle risorse umane reclutate "a tempo determinato" per trenta mesi con i fondi resi disponibili dal P.n.r.r. per essere impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato "Programma di gestione" che, presso ciascun Organo giudicante, dovrà essere idoneo a misurare ed a controllare gli esiti effettivi raggiunti rispetto agli obiettivi di smaltimento individuati per quell'ufficio.

Per la Corte di Cassazione sono in arrivo 200 funzionari "Assistenti del processo".

Nel settore penale, le attività che potrebbero essere affidate agli "addetti all'Ufficio del processo" presso le Sezioni penali della Corte di cassazione sono quelle che saranno di seguito enumerate. Al riguardo, il gruppo di lavoro dei Direttori di settore incaricato dalla

Dirigenza, dopo essersi riunito e confrontato in diverse occasioni successive, esaminata la documentazione disponibile, compresi i contenuti normativi del bando selettivo e le valutazioni preliminari fatte, in tema, dalla Primo Presidenza, dalla Dirigenza come dalla dottrina (contributo De Florio in “Quaderni giustizia”), rispetto alle esigenze funzionali concretamente emergenti dalle strutture amministrative, ritiene di poter, allo stato, fornire le seguenti indicazioni. Le innovative “figure professionali” di supporto saranno presenti, dal marzo 2022, in servizio temporaneo negli uffici giudiziari giudicanti, compresa la Cassazione, all’esito di due distinte tornate selettive, con contingenti diversi, ciascuno previsto per la durata di trenta mesi di attività. Si tratta, quindi, di un periodo temporale coincidente con la preventivata attuazione delle necessarie riforme che sono collegate ai finanziamenti concessi dall’Unione Europea relativi ai progetti riformatori, ritenuti essenziali e attualmente in corso di esame nei lavori del Parlamento, per la modifica dei riti processuali civili e penali.

Quanto sopra, in relazione alle esigenze individuate negli anni di attuazione previsti dal **“Piano nazionale di ripresa e resilienza”** in termini proposto dal nostro Paese alla Commissione dell’Unione Europea. Rispetto a quello che si è brevemente premesso ed ai profili innovativi di queste professionalità temporanee da utilizzare, al meglio, presso gli uffici delle Cancellerie del settore penale della Corte di legittimità, ciò dovrà avvenire nella maniera più proficua e coordinata rispetto alle concordanti esigenze dei magistrati e del personale dipendente “di ruolo” in servizio nelle Sezioni, si ritiene di proporre, schematicamente, quanto segue.

Gli “Assistenti” addetti all’ufficio per il processo” quale personale dell’ U.p.p (All. II al d.L.80/2021).

In primo luogo, essi devono inserirsi organicamente nella struttura processuale degli uffici giudiziari giudicanti, ove potrebbero essere addetti ai compiti di seguito elencati, tutti strettamente connessi alle attività giurisdizionali giudicanti “proprie” dei magistrati della Corte di cassazione. Attività riconducibili a quanto specificato nella declaratoria del profilo professionale: a partire dallo studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle “schede riassuntive” dei motivi svolti dai ricorrenti per ciascun procedimento) per supportare il Consigliere nel compimento dell’attività pratico/materiale delegabile in sede preliminare. Con, in primo luogo, la basilare verifica relativa alla completezza dei dati del fascicolo ricorsuale inviato alla Corte trasmesso alle Sezioni dalla struttura del Registro generale penale. Successivamente, nell’ordine interno delle attività, essi potrebbero collaborare alle diverse <attività di spoglio> in affiancamento al magistrato incaricato

dell'esame preliminare degli atti ricorsuali - secondo la turnazione di attività degli stessi - in Sezione ed operare l'inserimento dei relativi dati sul Sistema informatico - **Sic** - sede ove in particolare potrebbero procedere ai seguenti adempimenti:

- a) compilazione della "scheda riassuntiva del ricorso", mediante la verifica ed il controllo dei dati personali, inseriti in fase di iscrizione della impugnativa medesima;
- b) segnalazione/esecuzione di eventuali richieste istruttorie di integrazione dei contenuti del fascicolo emerse a seguito al riscontro;
- c) partecipazione ad altre attività preliminari richieste dal magistrato di riferimento;
- d) verifica della corrispondenza dei dati presenti sul Sic e SIT-MP relativamente alla situazione dei beni confiscati;
- e) l'indicazione della Procura della Repubblica competente in *executivis*;
- f) la segnalazione della presenza di eventuali adempimenti da farsi ex art. 70 del decreto lgs.vo n.165/2001;
- g) segnalazione per oscuramento dei dati a tutela della "riservatezza dei dati personali";
- h) segnalazione, in fase di spoglio, della prevedibile rilevanza mediatica, oggettiva e soggettiva, del procedimento relativo al ricorso;
- i) compilazione schede delle proposte di inammissibilità per i ricorsi da fissare in Settima sezione penale (ed inserimento dei relativi dati al Sic, ivi compresa l'elencazione dei ricorsi nella formazione del ruolo di udienza).

Attività di supporto al relatore e al collegio giudicante.

Attività di controllo delle "minute" dei provvedimenti decisori prima del deposito.

Nel caso, fornendo supporto al magistrato sia nella stesura di provvedimenti "semplici" che per la consegna in Cancelleria della "minuta di sentenza". In particolare, il supporto ai magistrati in relazione alla fase precedente al deposito formale, per la pubblicazione, con particolare riguardo alla verifica dei dati inseriti nell'epigrafe, sia di quelli numerici che i relativi anagrafici - in relazione al Sic penale con la verifica della corrispondenza rispetto ai dati inseriti nel dispositivo.

In altre fasi di attività sezionale, potrebbero prestare una collaborazione complessiva in relazione ai seguenti aspetti: sistemazione dei fascicoli, organizzazione delle udienze e del ruolo, con segnalazione dei ricorsi che presentino carattere di priorità di trattazione.

Attività di supporto al Presidente titolare:

Suddivisione dei fascicoli ai fini della fissazione del ruolo d'udienza secondo le evidenti priorità ed urgenze: quali la scadenza termini di prescrizione e dei termini di custodia cautelare, verificati e segnalati dal magistrato competente; per l'esatta individuazione

della materia trattata; il rilievo di eventuali situazioni di incompatibilità in relazione ad un procedimento. Inoltre, procedere all'annotazione dei ricorsi destinati ai magistrati relatori con la segnalazione di quelli aventi particolare rilevanza, intendendosi tali gli atti d'impugnazione con valore ponderale da 5 a 10.

Attività di supporto relativa ai processi di digitalizzazione e possibile innovazione organizzativa dell'Ufficio per le attività magistratuali e monitoraggio statistico dei relativi risultati.

Possibile verifica di istanze pervenute e condivisione dei dati relativi sui canali e- Teams; verifica della completezza di altri atti sugli stessi canali, suddivisi per udienza, fino allo svolgimento di questa.

Inoltre, si prevede la successiva creazione di apposite figure professionali con specifiche mansioni e i compiti di <addetti all'ufficio del processo> operatori dei "data entry" ed altre professionalità tecniche "di base".

Nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo insieme ai risultati conseguiti attraverso il reclutamento temporaneo di personale in parola e laddove sia possibile, si intende verificare le condizioni per rendere operativa <in via permanente> la struttura organizzativa che sta per essere costituita per mantenere inalterata, nei risultati conseguiti, una volta verificati positivamente, la sua composizione e funzione.

Ai collaboratori reclutati con <contratto a tempo determinato> nell'ambito del "Recovery plan" a tal fine verranno, al termine del servizio prestato, riconosciuti titoli preferenziali ed una riserva di quota nei concorsi pubblici che verranno effettuati successivamente dal Ministero della giustizia e dalle altre pubbliche amministrazioni.

Allo scopo, si prevede il possibile il rilascio di un'attestazione di lodevole servizio da parte del Dirigente dell'Ufficio giudiziario al termine del periodo di 30 mesi previsto dal rapporto di lavoro a tempo determinato, qualora la prestazione lavorativa sia stata svolta per l'intera durata contrattuale, sempre presso la sede di prima assegnazione. Inoltre, che tale attestazione costituisca un titolo di preferenza, ricorrente a parità di merito, in esito ai concorsi indetti dal Ministero della giustizia e altre amministrazioni dello Stato **e titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario.**

Si deve poi aggiungere che, sempre al fine di rafforzare le linee di progetto evidenziate, si intende procedere, con norme selettive semplificate, in specie per la valutazione telematica dei titoli, alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo. In particolare, per poter garantire la necessaria rapidità del reclutamento, l'Amministrazione procede

alle assunzioni mediante concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su basi distrettuali anche per la destinazione operativa. **Per quanto riguarda i tempi di attuazione si può prevedere di completare le procedure relative alle prime 8.000 assunzioni entro i primi tre mesi del 2022.** In effetti, dal marzo del corrente anno, l'Ufficio del processo diventa pienamente operativo presso gli Uffici giudiziari, secondo la distribuzione di risorse prevista, che tiene conto del carico di lavoro (arretrato patologico e pendenza corrente) e insieme della dotazione organica dei magistrati togati.

Per la Cassazione agli oltre 400 magistrati addetti, con questa prima assegnazione di personale, saranno affiancati 200 neo "Assistenti dell'ufficio per il processo".

La riforma in atto del processo civile.

Occorre ora fare alcuni ulteriori approfondimenti sulla riforma del processo civile che viene articolata secondo tre grandi dorsali, complementari fra loro:

- 1) da un lato, si intende accentuare il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, A.d.r. (*Alternative dispute resolution*);
- 2) dall'altro, occorre apportare le necessarie semplificazioni agli snodi del processo civile, in considerazione del fatto che solo a fronte di un processo efficace, svolto e definito in tempi ragionevoli (nella "media europea") davanti agli organi dell'Autorità giudiziaria, senza possibilità di tattiche di parte unicamente dilatorie, le misure alternative possono essere in grado di funzionare proficuamente; infine,
- c) occorre intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali.

Alternative dispute resolution (A.d.r.).

Uno degli elementi ritenuti essenziali per garantire una maggiore efficienza della giustizia civile-commerciale-lavoro è quello legato alla definizione di efficaci strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie che, nella realtà, sono stati individuati e previsti con il disegno di legge a.S.1662.

Occorre tuttavia incrementarne l'utilizzo e, in particolare, garantire un maggior ricorso all'arbitrato, alla negoziazione assistita ed alla mediazione.

Nella loro combinazione applicativa, tali strumenti consentono l'esercizio di una giustizia preventiva e consensuale, necessaria per il contenimento di una possibile ri-esplosione del contenzioso arretrato presso gli uffici giudiziari giudicanti. Uno scenario innovativo, un cambio prospettico della visione, nel quale obiettivo principale della riforma che viene delineata è di sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie.

Con specifica norma si deve provvedere a rafforzare le garanzie di imparzialità dei decidenti nei procedimenti di Arbitrato e inoltre ad estendere l'ambito applicativo della negoziazione (mediazione).

Provvedimenti in parte avviati od in attuazione e, comunque, il progetto di riforme organizzative e normative inserite nel Piano dev'essere inquadrato nell'ambito di un processo di rinnovamento in essere che occorre rafforzare decisamente. Sempre a livello propositivo, negli anni più recenti ci si è concentrati sul rafforzamento delle dotazioni di personale di magistratura e ad iniziare lo sviluppo della digitalizzazione processuale in un ambito che vede, in alcuni settori, l'Italia tra le esperienze di avanguardia in Europa. Un incremento del numero dei magistrati e degli operatori del settore giustizia (presenti solo 32.000, con un'età media <in aumento> di 56 anni, contro i 44.000 posti di organico previsti dai diversi ruoli¹⁴⁷) costituisce un fattore indispensabile, e tuttavia non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi. Come sappiamo, era stato deliberato e finanziato, con risorse trovate all'interno del bilancio statale¹⁴⁸, un "piano di assunzioni di personale amministrativo-giudiziario" per circa 17.000 unità e in attuazione di tale piano, sono state assunte 7.000 persone, in gran parte "a tempo determinato". Un numero che ricomprende anche gli "Assistenti dell'ufficio del processo" e sulla stessa linea emergenziale si è mosso l'incremento della dotazione organica dei magistrati, pari a 600 unità. Anche in questo caso, si è trattato di un intervento necessario, ma non ancora sufficiente, per portare il numero di magistrati in Italia in linea con la media dei Paesi europei e deve dirsi che grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n.44 del 2021 verranno espletate, con modalità compatibili con la situazione nel rispetto dei protocolli di sicurezza, le prove del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria bandito nel 2019 e più volte rinviato per l'emergenza covid perdurante, cui seguiranno tempestivamente gli altri concorsi già indetti. Inoltre, per risolvere il problema dell'arretrato giudicante è stata prevista e istituita sulla base di una "pianta organica flessibile" una "task force" consistente in un contingente distrettuale di magistrati¹⁴⁹ destinato ad ovviare alle diverse situazioni di "criticità di rendimento" rilevate negli uffici giudiziari rientranti nel distretto di C.A. Questi sono stati individuati sulla base di indicatori quantitativi come l'accumulo delle pendenze e le assenze provvisorie determinate da

¹⁴⁷ In Corte di Cassazione a fronte di un organico previsto di 744 unità, il personale presente in servizio, compreso quello a titolo temporaneo, supera di poco le 500 persone.

¹⁴⁸ Quindi, senza che occorranne delle dotazioni economiche aggiuntive.

¹⁴⁹ Pari a 276 unità.

aspettative per i diversi motivi consentiti dalla legge, ma anche qualitativi. Sotto un altro profilo, dei notevoli sviluppi sono già stati realizzati nell'ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e dei riti processuali, sotto la spinta determinata dalle esigenze della pandemia che hanno costretto a limitare gli accessi agli Uffici giudiziari. In Italia, il processo civile telematico (p.c.t.) è una realtà da tempo funzionante sia pure ancora con varie problematiche applicative, in specie nei Tribunali e nelle Corti di Appello in 170 organi giudiziari che annovera oltre ottanta milioni di atti "nativi" con sistemi digitali depositati dall'iniziale sperimentazione del 2014 fino all'attualità¹⁵⁰.

Una parte del sistema, limitato al deposito telematico degli atti ricorsuali per l'iscrizione a ruolo generale ha iniziato ad essere applicato anche nei giudizi civili, commerciali e per l'immigrazione presentati alla Corte di cassazione.

Invece, è più recente è la sperimentazione del "processo penale telematico" avviata con le attività relative alle intercettazioni e poi cresciuta per far fronte ai problemi relazionali di presenza diretta negli uffici giudiziari causati dalla pandemia e in attesa di essere messa compiutamente a regime. Importanti finanziamenti sono già stati stanziati per il completamento di questo progetto che nella strategia per il futuro a medio-breve periodo prevede: organizzazione, interventi processuali, valorizzazione delle best-practices.

Il Ministero della giustizia dichiara di voler affrontare i problemi più urgenti, con l'obiettivo di rispondere alle sempre più pressanti domande di riduzione dei tempi occorrenti per giungere fino alla definitività delle decisioni giudiziarie, in particolare, di quelle assunte in materia civile, commerciale, industriale e nelle cause di lavoro. Raccogliendo, in tema, le pressanti istanze che provengono da cittadini, imprese, investitori e anche d'interesse di osservatori internazionali. Per raggiungere questi obiettivi nei tempi definiti secondo gli intenti del Piano si ritiene indispensabile procedere ad un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale, ma affronti anche i nodi organizzativi pluridecennali irrisolti al fine di abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari. Sono state individuate misure di possibile adozione immediata per arrestare la crescita della "domanda di giustizia" e avviare il percorso riformatore da completare nei tempi segnati dal Piano al fine di soddisfare le raccomandazioni della Commissione UE sulla giustizia civile italiana riferite agli anni 2019/2020. Nella specie, le misure sono finalizzate anche a stabilizzare alcune delle positive esperienze maturate

¹⁵⁰ da ultimo, mediante il d.l. 19 maggio 2020, n.34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, nonché il d.l. 28 ottobre 2020, n.137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

nel corso della fase emergenziale pandemica e sono legate all'esigenza di una maggiore digitalizzazione e velocizzazione dei processi, mediante l'utilizzo ampliato della <p.e.c.> per gli avvisi ed i successivi adempimenti di rito fino all'emissione della sentenza¹⁵¹.

Il "Piano straordinario per la giustizia" costruito e redatto secondo un metodo che dev'essere organico e intende collegare gli interventi normativi agli investimenti materiali adeguati a poter sostenere nel tempo gli interventi di riforma.

In particolare, la strategia prescelta si basa sulla stretta correlazione tra le misure messe in campo volte a migliorare la risposta di giustizia avviando un reale processo di innovazione organizzativa-tecnologica che deve stabilizzarsi nel futuro a medio termine. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di una giustizia effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non possa essere raggiunto limitandosi solo a interventi riformatori sul rito processuale dei diversi procedimenti. Invece, occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tutte tra loro inscindibili e complementari:

a) sul piano organizzativo; b) nella dimensione extraprocessuale e c) nella dimensione endo-processuale,

in aspetti che risultano essere complementari fra di loro. Già da tempo è in corso la raccolta di contributi da numerosi operatori della materia mentre, intanto, si è proceduto all'accurato esame degli esiti delle audizioni di settore espletate nelle competenti sedi parlamentari di giustizia. Presso il Ministero operano, da diverso tempo, Commissioni di esperti incaricate dal Ministro¹⁵² di lavorare specificamente per dettagliare ciascuno degli ambiti di riforma, allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti da presentare in Parlamento. Il principale strumento normativo al quale si ricorrerà è la <delega legislativa> che coinvolge il Parlamento, come dovuto, nella fase di elaborazione degli interventi normativi secondo la seguente scansione procedimentale: definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (con i principi e criteri direttivi) attraverso il contributo di Commissioni tecniche dedicate, istituite presso il Ministero nel confronto con il Parlamento • approvazione dei disegni di legge delega • attuazione delle deleghe attraverso i decreti delegati. Riforme per le quali è essenziale il "fattore temporale". I progetti presentati nell'ambito del P.n.r.r consentono di declinare sotto diversi aspetti l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa con il fine principale di riuscire intanto a portare ad una piena attuazione l'Ufficio del processo. Sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le

¹⁵¹ Per la Cassazione si veda, ad esempio, il testo dell'articolo 688 del Codice processuale civile.

¹⁵² Attualmente la carica è rivestita dalla prof. M. Cartabia.

risorse umane attualmente presenti, rinforzando gli uffici di Cancelleria, aggiungendovi l'apporto di diverse innovative professionalità tecniche, oltre quelle di natura giuridica. Con queste che saranno innovative, quanto essenziali per attuare e monitorare i risultati della modernizzazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze. Inoltre, al fine di implementare il grado di digitalizzazione della giustizia mediante l'utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza quando utili sia per l'esercizio della giurisdizione che, in termini assoluti, per adottare delle scelte migliorative "di sistema"). Per attuare il recupero dell'esistente patrimonio documentale, procedere all'essenziale potenziamento dei software amministrativi e giuridici e delle necessarie dotazioni tecnologiche, compiere l'ulteriore progresso applicativo del processo telematico sia in campo civile che penale. **Si tratta di una serie collegata di azioni indispensabili per garantire al complessivo sistema della giustizia anche delle strutture edilizie efficienti e moderne.** Occorre porre anche delle diverse basi normative per una serie di riforme in tema di esecuzione delle pene e di applicazione di misure alternative che metta al centro dell'intervento riformatore la rieducazione e l'inserimento sociale dei soggetti coinvolti rispetto al circuito penitenziario.

Sulla base di quanto sopra descritto, la "*Riforma della giustizia*" si deve snodare in alcuni ambiti di intervento ritenuti prioritari quali i progetti presentati nell'ambito del <Recovery plan> consentono di prevedere diversi aspetti migliorativi dell'azione organizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa realizzabili con i finanziamenti che saranno resi disponibili allo scopo. Nel suo complesso, il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema giudiziario sotto gli aspetti amministrativo-tecnici che riesca a valorizzare le risorse umane, i risultati dell'innovazione organizzativa con il potenziamento delle infrastrutture digitali e la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali, come di quelli necessari per la trasmissione di atti e provvedimenti giudiziari.

In particolare: la riforma del processo civile-commerciale.

Come si era scritto in precedenza, la riforma del processo civile si deve articolare lungo le tre priorità complementari fra loro che abbiamo illustrate in altra parte del presente. Dove, l'obiettivo principale della riforma è sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione pre-giudiziarie delle controversie civilistiche. In particolare, per rafforzare le garanzie di imparzialità nel giudizio arbitrale, oltre che ad estendere l'ambito di applicazione della "negoziata assistita" garantendo una più estesa e migliore applicabilità dell'istituto di mediazione "ante causam" rispetto

alle vigenti possibilità. Quali modalità di attuazione, per quanto riguarda il giudizio arbitrale, il rafforzamento delle garanzie di imparzialità dell'attività degli arbitri viene attuato attraverso la previsione di uno specifico dovere di <disclosure> nonché attraverso la possibilità di attribuire agli arbitri il potere di emanare dei provvedimenti di natura cautelare. Tanto consentirà di portare a compimento la natura di <equivalente giurisdizionale> che viene oramai attribuita all'istituto e garantire un maggior grado di effettività della tutela realizzabile in sede arbitrale, in linea con gli altri ordinamenti giuridici a noi più vicini. In tema di negoziazione assistita vengono colmate alcune evidenti lacune come quella che, in materia di situazioni di famiglia, consente il ricorso all'istituto esclusivamente nell'ambito degli attuali procedimenti di separazione personale dei coniugi e divorzio, ma non per la regolamentazione di altre crisi della famiglia, non di origine matrimoniale. Questo produce un'illegittima disparità di trattamento rispetto ai figli nati fuori dal matrimonio, malgrado la chiara portata precettiva dell'art.315 del Codice civile norma che attribuisce a tutti i figli il medesimo stato giuridico, indipendentemente dalle vicende relative alla nascita. Infine, una particolare attenzione è dedicata all'area della mediazione civilistica attraverso interventi che si collocano su più piani strutturali.

Si prevede l'introduzione di incentivi economici e fiscali, oltre a misure di favore per le parti, per ridurre oneri e spese connessi all'attivazione dell'istituto della mediazione.

Si tende ad ampliare l'ambito applicativo della mediazione, verificandone, in particolare, se sia possibile estenderne la portata in ulteriori settori che non erano precedentemente ricompresi nell'ambito di operatività dell'istituto attuale. In proposito, occorre rafforzare il rapporto funzionale tra la fase di mediazione ed il successivo giudizio. Ad esempio, per valorizzare una compiuta interrelazione negli uffici giudicanti di atti, attività e documenti esaminabili grazie a uno sviluppo della mediazione come attività delegata dal Giudice (in sede endo-processuale). Mentre, per quanto riguarda i tempi di attuazione della riforma in parola, si stima, dopo il 2021, che le "leggi delega" in materia possano essere adottate entro la fine del primo trimestre del corrente anno e i decreti attuativi vengano emanati entro la fine del medesimo anno 2022. Inoltre, entro la fine dell'anno 2023, possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi in forma di decreti ministeriali e/o regolamenti.

Ancora sugli interventi previsti nel processo civile.

Un processo civile lento diviene in se' disfunzionale tanto che difficilmente può affiancarsi attualmente a sistemi alternativi che riescano ad essere validi ed efficaci, poiché questo

cambiamento se immediato, creerebbe ulteriori distorsioni ed effetti negativi. Si dimostra necessaria una riforma del processo che riesca a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate da anni nella prassi applicativa.

Il Piano in esame, pur escludendo una modifica radicale dell'impianto del processo civile, dato che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, delle ulteriori conseguenze negative dovute al necessario tempo di adattamento al nuovo da parte degli operatori di settore. Il Piano segue invece un metodo di intervento "selettivo" volto ad introdurre specifiche disposizioni per ovviare nelle aree/istituti più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio (es. CEPEJ). Gli obiettivi pratici perseguiti sono i seguenti:

- concentrare maggiormente, per quanto risulti possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva;
- sopprimere le udienze potenzialmente superflue e attuare la riduzione dei casi nei quali il Tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale;
- ridefinire meglio la fase decisoria-provvedimentale, con riferimento a tutti i gradi di giudizio, compresa la Cassazione.

Tempi e modi di attuazione delle riforme processuali:

- in primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti ad una più efficace gestione della fase istruttoria attraverso un rispettoso utilizzo del calendario del processo e, ad esempio, mediante l'assunzione di testimoni fuori dalla circoscrizione del Giudice adito realizzato attraverso forme di collegamento telematico. Invece, sotto un punto di vista più generale, andando nel concreto delle azioni semplificatorie, si devono rendere effettivi il "principio di sinteticità" degli atti ed il "*principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti*" (ed i loro rappresentanti, i difensori) mediante strumenti premiali del comportamento nel rito e l'individuazione di apposite sanzioni per l'ipotesi di non osservanza delle prescrizioni. Una particolare attenzione viene riservata alla **<digitalizzazione del processo civile>** e tra gli interventi innovativi della legislazione emergenziale fra quelli che meglio si sono consolidati e stabilizzati ed in specie, i modelli dell'udienza telematica <da remoto> e l'udienza svolta mediante trattazione scritta>.

Infine, degli ulteriori interventi riguardano il sistema delle impugnazioni in Appello e gli altri casi che, insieme a questi, rappresentano attualmente i settori in affanno per il numero eccessivo di cause pendenti. Quindi, con specifico riferimento al procedimento di appello, il Piano potenzia il "filtro di ammissibilità" per una più efficace selezione delle impugnazioni manifestamente infondate (v. gli artt.348-bis e seguenti del C.p.c.) e

provvede a semplificare sia la fase di trattazione che l'istruttoria del procedimento, verificando la possibilità di delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove all'attività di un solo magistrato, un Consigliere che sarà relatore della causa, pur nella confermata collegialità decisionale.

Il giudizio di legittimità in Corte di cassazione.

Per quanto attiene ai procedimenti ordinari che si svolgono dinanzi al Giudice nel grado di legittimità dell'Ordinamento giudiziario, in terza istanza giudicante, il Piano valorizza i **<principi di sinteticità e auto-sufficienza dell'atto d'impugnazione>**. Aspetti che devono necessariamente contraddistinguere il contenuto degli atti presentati in tale sede giudicante posta al vertice del nostro sistema giurisdizionale. Inoltre, il Piano prevede di uniformare le concrete modalità di svolgimento del procedimento in sede civile e semplifica la definizione mediante l'adozione maggioritaria della pronuncia in camera di consiglio, sia partecipata che non mantenendo alcune importanti prescrizioni del periodo covid2019.

Un'importante innovazione prevista è quella del rinvio pregiudiziale dal merito in Corte di Cassazione.

Questa modifica del rito prevede il potere del giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione durante la propria fase di istruttoria giudicante per sottoporle la risoluzione di una questione nuova (non ancora affrontata dalla Corte), di puro diritto e di particolare importanza giuridica che presenti: a) gravi difficoltà interpretative e, b) sia suscettibile di riproporsi in numerose controversie (casi seriali che costituiscono un filone giudicante). In questo modo si trova favorito e anticipato il raccordo ed il dialogo tra gli organi di merito e la Cassazione organo di vertice giurisdizionale che vede valorizzato il proprio fondamentale ruolo nomofilattico. Circa i tempi di attuazione, saltato il 2021, si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine del primo semestre del c.a. e che i decreti attuativi possano essere pubblicati entro la fine del 2022 ed ancora si può stimare che entro fine 2023 possano essere adottati eventuali e ulteriori strumenti normativi attuativi che siano ritenuti necessari (decreti ministeriali e/o regolamenti).

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA.

In Italia, più in generale, sono oltre 200 i miliardi annualmente prodotti dal "settore della giustizia" dei quali circa il 10% si perde per grave inefficienza organizzativa strutturale, tempi lunghi e talvolta anche grave contraddittorietà delle risoluzioni giudiziarie infine adottate. Mentre, in Cassazione, si accumulano quasi 50 miliardi di controvalore (relativi a 45.000 ricorsi) delle cause arretrate nel (solo) "settore tributario di legittimità"¹⁵³ oltre le altre, ovvero, a poter realmente affermare che: ***"c'è una finanziaria nascosta tra le carte della Corte"***.

In ogni caso, e siamo alle azioni politico amministrative di un precedente Esecutivo, dopo l'emanazione del Decreto adottato in materia e denominato della "pace fiscale" il n.119 del 23 ottobre 2018¹⁵⁴ si era tentato di emendarne "utilmente" il testo normativo introducendovi delle norme correttive, ma senza riuscire a ottenere alcun esito positivo. Infatti, insieme a diversi altri qualificati proponenti, era stata segnalata a quel Governo, così come al Legislatore parlamentare, durante l'iter di conversione in legge di quella decretazione, una possibile, quanto mai auspicabile, integrazione delle fonti normative allora poste in esame per l'approvazione parlamentare, inviando una bozza di proposta di legge in materia, recante:

"Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del settore civile-tributario della Corte di cassazione".

Si trattava della proposta, allora emendativa, che ora è organicamente inserita in altro testo¹⁵⁵ all'epoca indicata quale possibile modifica ed integrazione del testo di quel Decreto fiscale in conversione dinanzi al Parlamento nell'ottobre 2018. Data la sua perdurante attualità consisteva, e consiste, ove lo si voglia riprendere in esame, in un elaborato di proposta avente applicazione con oneri minimi di spesa che era, e resta, funzionale agli obiettivi perseguiti da quella decretazione divenuta poi legge in materia. In specie, dall'articolo 16 del testo dedicato alla implementazione rapida dei sistemi di automazione del processo tributario nei gradi di merito, rispetto a quella tuttora mancante del settore ordinario della giurisdizione (leggi Cassazione, con la Sezione tributaria, in

¹⁵³ Cifra calcolata solo in relazione alle oltre 45.000 controversie tributarie arretrate.

¹⁵⁴ Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale S. o. n.147 del 2018 con vigenza dal 24 ottobre 2018.

¹⁵⁵ Esattamente nel cap.98 del testo intitolato: "Diritto, economia e giurisdizione" ove trova sviluppo nelle pagine 410 e seguenti

entrambe le sue componenti operative). Una integrazione, di natura omogenea rispetto a materia e testo normativo che ben si rendeva possibile durante la fase di esame - conversione del decreto alle Camere¹⁵⁶. Purtroppo, così non è stato malgrado il nostro personale impegno, ma l'emergenza restava, e resta, sia pure su cifre ridottesì.

Permane, per la struttura giudicante tributaria della Corte il vero problema di attività che è amministrativo relativo all'organizzazione efficiente dei servizi e non di natura giurisdizionale.

Tuttavia, resta il fatto che quella proposta con gli opportuni aggiornamenti già effettuati ed i sempre possibili, da apportare, mantiene una sua piena attualità, insieme all'urgenza dell'invocato intervento legislativo. Questo è essenziale per il settore della giurisdizione civile - tributaria ed in specie per il ruolo svolto dalla Corte di Cassazione: giunta nel 2020 a raggiungere gli oltre 121.000 ricorsi civili arretrati¹⁵⁷. Nel frattempo, molte parole sono state pronunciate, intervenuti tanti, insieme a contributi scritti, svolti convegni, incontri, numerosi dibattiti, comprese audizioni parlamentari; oltre ancora, alla costituzione di Commissioni di studio e di gruppi di lavoro. Tuttavia, così facendo, si continua a non centrare la soluzione del "reale problema" che in specie costituisce l'ostacolo maggiore della giurisdizione nazionale, costituito dalle carenze del processo civile ed in particolare, i mezzi e l'organizzazione dedicata all' efficiente svolgimento del contenzioso tributario nel grado di Cassazione.

Un problema di struttura che, come in precedenza detto, è prettamente di carattere "amministrativo - organizzativo" dovendosi implementare i "mezzi" e le strutture operative necessarie, locali compresi, rispetto agli obiettivi realisticamente raggiungibili ampliando gli organici dedicati e non di altra natura.

Comunque, su altro e diverso piano, qualcosa si è mosso.

Il ruolo dell'accademia.

Infatti, al contrario di tanti altri ed in specie delle primarie istituzioni statali si è mossa l'**Università** e fra le prime la "**Guglielmo MARCONI**" di Roma che ha fatto codificare una nuova materia di studio¹⁵⁸ l'Economia giudiziaria, inserendola nel Corso di Laurea

¹⁵⁶ Un testo poi convertito in legge il 13 dicembre 2018 ed il 18 pubblicato in G.U. senza contenere le modifiche proposte.

¹⁵⁷ Esattamente al numero di 117.065 alla data del 31 dicembre 2019.

¹⁵⁸ Al III anno del Corso di Laurea triennale citato nel testo ed accanto a JUS/10, Contabilità di Stato e degli enti pubblici (6 CFU), è stata introdotta la nuova materia di "*Economia degli uffici*

triennale in Scienze giuridiche, classe L-14, Facoltà di Giurisprudenza. Ove ha inoltre previsto una specificazione degli studi che, con decorrenza dall'anno accademico 2019/2020, vede configurato un "*Orientamento sull'organizzazione giudiziaria*" in un nuovo ambito della didattica, nel quale la materia di "*Economia degli uffici giudiziari*" è stata affidata all'autore del presente elaborato. Con quello che, con alcuni opportuni adattamenti, viene a costituirne il testo accademico di riferimento per quegli studi. Inoltre, nello stesso ambito didattico, lo scrivente è stato incaricato delle complessive funzioni di orientamento ed in particolare di quelle indirizzate agli iscritti provenienti dal Settore pubblico specificamente rivolte a soggetti interessati appartenenti all'organizzazione giudiziaria¹⁵⁹. Comunque, anche in questo caso, in specie per chi scrive, nel perdurante disinteresse alle problematiche del Ministero della giustizia, si deve confermare valido quel detto bi-millenario romanistico che recita: "*nemo profeta in patria*".

La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria.

Durante la fase di conversione in legge si era proposta la seguente modifica:

"dopo l'articolo 16 del Decreto legge n.119 del 23 ottobre 2018 inserire l'art.16 bis, nel testo seguente (ovvero, da trasfondere in altro strumento normativo).

Art.1. Istituzione della Sezione tributaria presso la Corte di cassazione.

E' istituita la Sezione tributaria presso la Corte di cassazione, avente competenza esclusiva per il contenzioso erariale, con gli organici di magistratura, la dirigenza ed il personale amministrativo indicati nella tabella allegata. Nell'ambito della Sezione ordinaria potrà essere organizzata una struttura interna dedicata, mediante appositi collegi giudicanti, all'eliminazione dell'arretrato esistente, come previsto nelle linee guida che saranno appositamente determinate con programma dal Primo Presidente della Corte.

Art.2. Limite di età per la permanenza in servizio nelle magistrature.

giudiziari" docenza affidata a Stefano PALUMBO, con la codifica SECS-P/07 e per la validità di 6 crediti formativi universitari.

¹⁵⁹ Il Corso di Laurea triennale in Scienze giuridiche, classe L-14 (Giurisprudenza) dell'Università degli Studi "Guglielmo MARCONI"- Orientamento di organizzazione giudiziaria - è stato rimodulato, in parte significativa, a partire dal corrente Anno accademico 2019/20, per gli allievi interessati che sono in servizio nella Pubblica amministrazione ed in specie per quelli appartenenti ai ruoli giudiziari del Dicastero della Giustizia.

Il limite di età, per il collocamento in quiescenza, dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari è fissato al compimento di anni settantadue.

Art.3. Modifiche al Codice di procedura civile.

3.1. Il testo dell'articolo 369, primo comma, è modificato come segue:

“Il ricorso deve essere depositato nell'ufficio di Cancelleria o di Segreteria dell'Autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento impugnato, a pena di improcedibilità, nel termine di giorni venti dall'ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto ed inviato quando siano trascorsi i termini relativi a controricorso ed incidentale di cui agli artt.370 e 371, senza ritardo, alla Cancelleria della Corte di cassazione che provvede alla relativa iscrizione”.

3.2. Al testo dell'art.370, terzo comma, del Codice del rito civile è apportata la seguente modifica:

“Il controricorso, insieme con gli atti e i documenti e con la procura speciale se conferita con atto separato, depositato nelle forme e termini previsti dall'art.369, deve essere inviato alla Cancelleria della Corte di cassazione, unitamente al fascicolo d'ufficio, non appena spirati i termini processuali”.

3.3. Il testo dell'art.378 del Codice processuale civile rubricato al: *“Deposito di memorie di parte”* è modificato, rispetto alla formulazione attuale, sostituendo il termine *“presentare”* con quello di: *“inviare, per posta elettronica certificata”*; divenendo:

“Le parti possono inviare, per posta elettronica certificata, le loro memorie in cancelleria non oltre cinque giorni prima dell'udienza”.

In conseguenza, è abrogato l'art.140 delle Disposizioni di attuazione del Codice processuale civile.

3.4. Al testo attuale dell'art.388 del Codice processuale civile recante la disciplina della *“Trasmissione di copia del dispositivo al giudice di merito”* si apportano le modifiche testuali seguenti:

- a) soppressione del termine *“può”*;
- b) modifica del verbo *“avvenire”* in *“avviene”*; e,
- c) soppressione del termine *“anche”* attualmente inserito nell'ultima frase dell'articolo.

Il testo, in conseguenza modificato, reca:

“La trasmissione avviene in via telematica”.

Art.4. Magistrati addetti all'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione.

Al fine di concorrere all'eliminazione dell'arretrato esistente nel settore civile – tributario e della protezione internazionale delle persone, presso la Corte, è previsto il passaggio,

a domanda, nel limite complessivo di 25 unità, in posizione soprannumeraria ad esaurimento, nel ruolo organico della Corte, di magistrati assegnati all'Ufficio del Massimario che siano in possesso della quarta valutazione di professionalità, previa valutazione d'idoneità, da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Con provvedimento del Primo Presidente della Corte verrà disposta l'assegnazione alle funzioni giudicanti dei suddetti magistrati presso le Sezioni civili di destinazione.

Allegato

Tabella di composizione degli organici di magistratura, dirigenza amministrativa e di personale della Sezione tributaria della Corte di cassazione.

Alla Sezione tributaria, istituita ai sensi dell'art.1 della presente, sono assegnati, nei limiti della dotazione organica complessiva di magistratura prevista per la Corte di cassazione:

- **1 Presidente titolare,**
- **7 presidenti di Sezione,**
- **42 magistrati con funzioni effettive di Consigliere,**
- **20 magistrati del Massimario nominati ex art.4 della presente legge,**
- **50 magistrati Ausiliari.**

L'organico del personale dirigenziale e amministrativo della struttura, nell'ambito della dotazione organica complessiva della Corte , è previsto come segue:

- **1 Dirigente amministrativo,**
- **4 Funzionari giudiziari,**
- **1 Funzionario informatico,**
- **1 Funzionario statistico,**
- **6 Cancellieri,**
- **12 Assistenti giudiziari,**
- **4 Operatori amministrativi,**
- **4 Ausiliari.**

Il Ministero della Giustizia dovrà provvedere mediante specifica procedura d'interpello, entro 60 giorni dalla data di approvazione della presente. In sede di prima applicazione è inquadrato, a domanda, nelle funzioni di Dirigente amministrativo, di II fascia economico retributiva, il funzionario direttivo che per un periodo di almeno cinque anni, anche non continuativi, abbia lodevolmente diretto l'Ufficio di Cancelleria della previgente Sezione tributaria entrata in funzione presso la Corte dal mese di luglio del

1999. Il Ministero della Giustizia dovrà attivare relativa procedura di inquadramento, a domanda degli interessati, entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge. Con previsione che al personale in servizio nelle due componenti costitutive della Sezione tributaria della Corte spetti il trattamento retributivo accessorio erogato ai dipendenti dei corrispondenti livelli e qualifiche professionali che prestano servizio presso le Commissioni tributarie di merito.

Norma di copertura finanziaria.

L'impegno di spesa da individuare è limitato in tutti gli oggetti, alla gestione corrente, ordinariamente in atto, potendosi provvedere nell'ambito di quanto previsto in bilancio per retribuire il personale di magistratura dei vari ordinamenti. Per il resto del necessario, alla copertura, nei limiti dei relativi stanziamenti di bilancio in atto e nei termini previsti per gli anni 2020 e seguenti. Quindi, attraverso la prevalente imputazione dei risparmi di spesa che si avranno disponibili nella gestione contabile ordinaria sopravvenienti dalle riduzioni di oneri determinati dai pensionamenti¹⁶⁰ che si verificheranno nel periodo interessato per quanto attiene al dirigente ed al personale appartenente alle aree e qualifiche funzionali in servizio nell'Amministrazione giudiziaria del Ministero della Giustizia nel "Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e dei servizi"¹⁶¹.

Tornando al Piano in esame.

Gli interventi previsti sul processo civile esecutivo e sui procedimenti speciali.

Il settore dell'esecuzione forzata dei provvedimenti merita un'attenzione particolare in ragione della centralità del problema della realizzazione coattiva del credito ai fini della competitività del "sistema Paese". In tema, le linee di intervento che si propongono con il Piano hanno lo scopo di rendere più celere il rito e spediti i procedimenti esecutivi, intervenendo sotto diversi profili di criticità storicizzate da dover superare: si abrogano le disposizioni del Codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva ed alla c.d. "spedizione in forma esecutiva" per rendere più semplice l'avvio della fase di esecuzione (realizzazione in concreto del credito giudiziario) mediante una semplice copia attestata conforme all'originale.

Anche nel settore dell'esecuzione immobiliare, con le modifiche si viene a prevedere una

¹⁶⁰ Che sono assolutamente prevalenti nel numero rispetto alle poche assunzioni di nuovo personale. Entro il 2024, a situazione invariata, l'organico dei ruoli giudiziari del Ministero della giustizia, ove sono presenti 32.000 dipendenti sui 44.000 previsti, scenderà a meno di 20.000 complessivi, così impedendo l'operatività minimale degli Uffici giudiziari.

¹⁶¹ Ove essi erano meglio dettagliati nel corpo dell'art.26 del D.l. in conversione.

generale riduzione dei termini dati per il deposito della certificazione ipocatastale, per guadagnare nella fase introduttiva almeno 60 giorni;

Sempre con riferimento alle esecuzioni immobiliari, viene potenziato lo strumento della “delega” esteso anche a quei settori finora rimasti esterni alla competenza del giudice dell’esecuzione (ad es. la fase distributiva). Comunque, si prevede un rigido meccanismo di controllo sul delegato, con precise scadenze temporali, onde velocizzare la fase liquidatoria. Si propongono alcuni interventi in punto di custodia dei beni esecutati che prevedono che il Giudice dell’esecuzione provveda alla sostituzione del debitore nella custodia, nominando il custode giudiziario entro quindici giorni dall’avvenuto deposito della documentazione ipocatastale). Per quanto attiene alla materiale liberazione dell’immobile (rilascio) si prevede che gli obbligati lo rendano subito, libero, ove non sia abitato all’esecutato e dal suo nucleo familiare; ovvero, che questo sia occupato da soggetto privo di titolo opponibile alla procedura ed al più tardi nel momento in cui pronuncia l’ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le relative operazioni. Si introduce il meccanismo della cosiddetta <vente-privée> (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione “virtuosa” e più rapida attraverso la collaborazione “interessata” del medesimo debitore¹⁶².

Inoltre, si introducono semplificazioni procedurali nell’espropriazione “presso terzi” e si interviene sulle misure di coercizione indiretta (c.d. **astreinte**), attribuendo tra l’altro anche al “Giudice dell’esecuzione” il potere di imporre l’astreinte, misura particolarmente utile ove vengano in rilievo titoli esecutivi diversi da un provvedimento di condanna o nel caso in cui la misura di coercizione indiretta non sia stata richiesta prima al Giudice della fase di cognizione.

Gli obiettivi specifici.

L’obiettivo principale della riforma è quello di definire una serie di interventi che possano garantire la semplificazione delle forme ed in conseguenza diretta dei tempi di durata del processo esecutivo. Con le modalità di attuazione, il Piano rafforza la tutela del creditore o dell’avente diritto munito di un titolo esecutivo, mediante un alleggerimento delle forme, la semplificazione dei modelli processuali, l’accelerazione dei tempi (l’eliminazione di termini superflui e la più sollecita cadenza temporale delle fasi della vendita) verso la maggiore effettività procedurale considerando che si tratta di attuare un giudicato. Infine,

¹⁶² Migliore sarà il prezzo di aggiudicazione, maggiore sarà il residuo eventuale dal ricavato.

si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Così, il Piano intende sciogliere alcuni problemi legati alla compresenza di organi giudiziari diversi e individuare un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio. Circa i tempi di attuazione, si stima, saltato il 2021, che le leggi delega possano essere adottate la fine del primo semestre dell'anno in corso e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine del 2022 e stimare inoltre che entro fine 2023, possano essere adottati gli eventuali, ulteriori, strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti). Sempre in tema di effetti economici distorsivi causati da normative, per quanto riguarda la delicata ed incidente materia del diritto fallimentare, il Ministro della giustizia ha istituito una Commissione finalizzata a proporre emendamenti ad un corpus normativo denominato **“Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza”** nel testo che entrerà in vigore entro il quarto trimestre del 2022

La riforma della giustizia tributaria e le funzioni della Corte di Cassazione.

Il contenzioso di genere, settore cruciale per l'impatto che attualmente ha in negativo, e può avere, incidendo sulla fiducia degli operatori economici, deve essere visto anche nella prospettiva di dare certezza giuridica per la stabilità degli investimenti esteri. Purtroppo, nel settore processuale, per gli assurdi tempi giudicanti, in specie presso la Cassazione (ci sono ancora quasi 1.000 ricorsi relativi agli anni 2010, 11 e 12 da decidere), ove risente fortemente delle criticità legate ai tempi dell'amministrazione della giustizia di una "giurisdizione specializzata" che il legislatore incauto ha fatto divenire "mista" nel giudizio di legittimità. In particolare: sotto il profilo quantitativo, il contenzioso tributario costituisce una componente molto importante dell'arretrato civilistico che si è accumulato, negli ultimi venti anni, dinanzi alla Corte di Cassazione (attualmente sono 112.000 i ricorsi arretrati, dei quali oltre 45.000 in materia di contenzioso erariale¹⁶³). Presso la quale, nella generica previsione dell'art.62 del c.d. "codice processuale tributario" con decreto del Primo Presidente del 19-21 giugno del 1999, venne istituita una Sezione tributaria organo giudicante che, nella cronologia istituzionale della Corte, assumeva la denominazione di V civile. Inoltre, nel dicembre del 2017, d'intesa con il Comando generale del corpo il Primo Presidente ha istituito, con proprio decreto, un Nucleo della Guardia di finanza presso la Corte.

Il nucleo della Guardia di finanza.

Secondo le stime più recenti, nonostante i grandi sforzi profusi sia dai magistrati della Sezione specializzata che dal personale ausiliario, alla fine del 2020, vi erano pendenti "arretrati" quasi 50.000 ricorsi del contenzioso erariale di legittimità, relativi ad un controvalore documentale di causa pari ad quasi altrettanti miliardi di euro. Tuttavia, dev'essere aggiunta la considerazione che vi è stata una rilevante contrazione statistica nei numeri del contenzioso iscritto in appello dinanzi alle Commissioni tributarie regionali (da 47.015 appelli nel 2019 si è scesi a 42.701 nel 2020). Anche il biennio <Covid2019> ha inciso sulla notevole diminuzione numerica che insieme ad una contrazione ancora più marcata delle controversie pendenti in primo grado davanti alle Commissioni tributarie provinciali (da 142.522 ricorsi nel 2019 ai 108.699 nel 2020) ha fermato una tendenza in aumento che sembrava (ai primi di marzo del 2020 in Corte erano già stati depositati più di 7.300 ricorsi tributari) inarrestabile. Sono elementi decisivi che fanno

¹⁶³ Mentre, altri 15.000 circa sono relativi a ricorsi in materia d'immigrazione.

credere, insieme alla perdurante diminuzione dei ricorsi diretti alla Corte di legittimità che il flusso, in questa sede, possa ridursi in grado sempre più significativo nei prossimi dieci anni. Se poi si procedesse ad una complessiva riforma, ragionevolmente semplificata, del sistema fiscale nella quale siano resi di attivazione indispensabile gli istituti sostitutivi del contenzioso, rappresentati dall'autotutela e dai "mezzi giustiziali", i risultati sarebbero di certo migliori. Infatti, deve dirsi che, sotto il profilo qualitativo, le decisioni adottate con i provvedimenti della Corte di Cassazione comportano spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52 per cento verificatosi nel 2016, al 47 per cento nel 2020, con variazioni non particolarmente significative negli ultimi cinque anni. Sotto il profilo temporale, i tempi di giacenza dei ricorsi da definire in Cassazione sono in alcuni casi troppo lunghi (fino ad oltre otto anni) in ciò aggiungendosi alla durata dei giudizi svolti nei due precedenti gradi di giudizio. In conseguenza, negli obiettivi da raggiungere, gli interventi sono prioritariamente rivolti a ridurre in assoluto il numero di ricorsi rivolti alla Cassazione oltre che, con interventi organizzativo-strutturali presso l'organo superiore, a farli decidere più speditamente, nel modo più adeguato.

Modalità di attuazione:

Il Piano progettuale nazionale, insieme a quello specifico, deve assicurare un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche, l'interconnessione dei sistemi ed assicurare la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Nel caso, si tratta di un ambito sul quale il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria ha prospettato interventi concreti mediante un "Progetto" da realizzarsi nell'arco di un triennio. Allo stesso scopo, con particolare interesse per la giurisdizione tributaria, il Piano ipotizza di introdurre l'istituto processuale del "**rinvio pregiudiziale**" per risolvere, subito, i dubbi interpretativi sollevati e per tale via prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati proprio della Corte di Cassazione. Per quanto riguarda il problema pluriennale insoluto dello smaltimento dell'ingente arretrato accumulatosi presso la Corte ordinaria di legittimità, il Piano agisce mediante strumenti già analizzati, come il rafforzamento della dotazione di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario. Sul punto, inoltre, sarebbe in fase di elaborazione una proposta volta ad ampliare l'organico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Se si tratta di una proposta legislativa, prima deve essere istituita la Sezione stessa in quanto prevista con provvedimento amministrativo.

La “giustizia tributaria” ed i mezzi di “auto tutela”.

Infine, per quanto concerne l'attività dei giudici di merito sia per la giustizia civile-commerciale che quella “specializzata” tributaria, un altro utile contributo può derivare dalla revisione dell'istituto della mediazione “rafforzato” nelle possibilità date per poter contribuire concretamente alla riduzione del contenzioso negli anni successivi. Istituto che, in ambito erariale, è rappresentato dai “mezzi giustiziali” sostitutivi di quelli giudiziari: ovvero, l'auto-tutela. Proprio per questo, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha costituito una specifica Commissione di studio chiamata a elaborare proposte di interventi organizzativi, strutturali e normativi per deflazionarne in assoluto il numero (peraltro ridottosi a seguito di condoni e definizioni agevolate, oltre alla situazione del covid2019) e, intanto, attuati per ridurre i tempi medi di definizione del contenzioso tributario. La Commissione si è avvalsa del contributo di qualificati esperti, provenienti dalle diverse categorie professionali, quali: studiosi della materia, giudici tributari del merito e della Corte di cassazione, come dei componenti dell'Organo di autogoverno della magistratura tributaria (in specie, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria) di rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle entrate-riscossione. Alla Commissione ministeriale era stato richiesto di presentare, entro il 30 giugno 2021, una compiuta Relazione contenente proposte e interventi di settore che potessero essere formalizzati in atti normativi del Governo, o del Parlamento, aventi ad oggetto nuove regole a disciplina sia della struttura organizzativa della giustizia tributaria che del suo funzionamento. In materia, le “leggi delega” possano essere adottate entro la fine dell'anno in corso, 2022, mentre i decreti attuativi potranno essere adottati entro la fine del primo semestre successivo. Così, si può stimare che, entro la fine dell'anno 2023, potranno essere adottati quegli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti) necessari per la compiuta applicabilità delle previste modificazioni normative.

I diversi progetti che sono realizzabili in Corte di Cassazione.

Ovviamente, a parte l'attuazione del progetto più importante, come tale di probabile durata decennale, relativo alla necessaria normalizzazione di attività della giurisdizione tributaria di legittimità, settore ove l'arretrato in Corte (erano tendenti ai 60.000 gli “erariali” rispetto agli oltre 121.000 ricorsi civili rimasti da definire, iscritti dall'anno 2012 in poi) rappresenta un “controvalore” dichiarato, dalle rispettive parti, pari ad oltre 50

miliardi di euro¹⁶⁵, per il quale necessita l'adozione di un incarico di studio e progetto da parte del Ministero della Giustizia, si possono rapidamente far partire diverse altre utili attività.

Per entrare subito nello specifico, i “*progetti di efficienza*”, insieme a quelli connessi per il “*recupero dei diversi cespiti erariali giudiziari*” attribuibili all'impegno <aggiuntivo e retribuito> del personale in servizio presso la Corte e la Procura generale di Cassazione, possono essere quelli sotto indicati:

a) per il Settore civile,

almeno i tre che si sono appena esaminati, relativi alla:

- 1) fase d'iscrizione dei ricorsi (allegazione e controllo delle ricevute da allegare);
- 2) misura dei relativi contributi, da versare nella misura dovuta (controlli a verifica degli importi: sul valore della causa principale ed incidentale);
- 3) richiesta di altri oneri processuali successivi, integrazioni dei versamenti, diritti e “contributo aggiuntivo” (legato alla verifica degli esiti giudicanti).

b) per il Settore penale,

- 4) nel capitolo seguente, verrà esposto nei dettagli un progetto penalistico.

Il principale è relativo alla riforma della fase attuale di recupero delle sanzioni processuali economiche destinate alla “Cassa ammende” che sono irrogate dai collegi giudicanti della Corte, in conseguenza dell'adozione della dichiarazione di non ammissibilità del ricorso, come previsto a termini dell'art.616 del Codice di procedura penale¹⁶⁶. Sanzione ove le relative somme sono destinate, in base alle disposizioni di legge, alla devoluzione in favore di quella istituzione statale ultracentenaria costituita presso il DAP-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria¹⁶⁷. Inoltre, un altro aspetto innovativo che potrebbe

¹⁶⁵ Il calcolo, pur riferito al solo contenzioso tributario di legittimità, equivale al valore complessivo del contenzioso tributario di merito dell'anno 2017.

¹⁶⁶ Altre fattispecie sostanzialmente analoghe sono contenute in altre norme processuali, così come in quelle di attuazione.

¹⁶⁷ Sull'argomento, si veda più ampiamente, il testo di Stefano Palumbo: “*Il giudizio di ammissibilità del ricorso penale*” “Quaderno speciale”, pubblicato a cura della Camera penale “O. MELPIGNANO” del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Brindisi, edito, a cura di, nel giugno del 2015.

essere preso in seria considerazione, avendo in diverse occasioni avuto dei precedenti, è quello seguente.

Il “Palazzo di giustizia di Roma” come una possibile area museale parziale.

Per la Corte altre utilità innovative sono possibili unitamente a un progetto giuridico culturale per l'istituzione di una sua parte ad “area museale” visitabile da un pubblico selezionato, prenotato, controllato e pagante, con itinerario all'interno dello storico “Palazzo di Giustizia”.

Comunque, sono realizzabili altre misure gestionali positive, inoltre ricercando forme ulteriori di risparmio, ma anche qualche iniziativa innovativa:

- ad esempio, un possibile utilizzo con visita “prenotata” di un parte dello storico “Palazzo di Giustizia” attraverso un itinerario ben delimitato ed osservando delle rigorose norme di prudenza e sicurezza, in veste di “area museale” visitabile. Iniziativa a pagamento, con tante richieste quotidiane, utilizzabile da gruppi opportunamente selezionati¹⁶⁸ con una tempistica di prenotazione congrua ai fini dell'effettuazione dei controlli preventivi sui richiedenti visitatori. Nel caso, i relativi proventi, necessariamente da regolamentare, potrebbero andare parzialmente a finanziare qualcuna delle attività svolte dalla speciale “Commissione per la conservazione ed il restauro del Palazzo di giustizia”.

I possibili risparmi di gestione.

Infine, un capitolo a parte viene dedicato a quei cospicui “risparmi di spesa corrente” che si rendono possibili sui costi della “gestione ordinaria” della Corte: pari ad oltre 5/600 mila euro all'anno, in relazione ai soli due cespiti che, qui di seguito, saranno considerati.

Le sanzioni processuali penali adottate dalla Corte.

Tornando alle attività collegate ai riti processuali, in effetti, presso la Corte di legittimità, con riferimento all'altro settore giudicante, il penale, si dovrebbe seriamente affrontare il problema che da ultimo abbiamo esposto. In particolare, organizzare il relativo sistema di esazione - recupero delle sanzioni economiche destinate alla Cassa ammende¹⁶⁹ così

¹⁶⁸ Con possibile apertura il sabato, dalle ore 10 - 18, prenotazione elettronica nominativa “a numero programmato” con un anticipo temporale che consenta la compiuta identificazione di sicurezza per ciascun visitatore.

¹⁶⁸ Con possibile apertura il sabato, dalle ore 10 - 18, prenotazione elettronica nominativa “a numero programmato” con un anticipo temporale che consenta la compiuta identificazione di sicurezza per ciascun visitatore.

¹⁶⁹ Si tratta di una istituzione statale importante, centenaria, eppure poco conosciuta, operante nel Dipartimento penitenziario.

attuando finalmente un sistema più efficace della riscossione. Oppure, in alternativa contraria, che deve essere letta in senso propositivo in considerazione realistica rispetto alla tanto deficitaria situazione attuale, rinunciando, come Ministero della giustizia, ad ogni aspetto di "richiesta-riscossione" dei cespiti dovuti quale pagamento per le sanzioni applicate nel rito penale¹⁷⁰. Quindi, magari richiedendo al legislatore di abrogarle e così semplificando, di molto, il lavoro (dimostratosi in buona parte inutile) in proposito svolto, dapprima, dai dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e poi da altri addetti. Si tratta di problema divenuto storicamente cronicizzato, quanto sconosciuto ai più almeno negli esiti pratici¹⁷¹ dato dal tanto marginale recupero di quelle (ingenti) somme relative alle condanne a pena pecuniaria stabilite dai collegi poste a carico delle diverse parti processuali ricorrenti in Cassazione¹⁷². In particolare, sono irrogate quando, a seguito dell'esito negativo deciso per l'atto di ricorso proposto, le parti "private" restino obbligate, ai termini economici specificamente stabiliti nel dispositivo reso dal collegio giudicante, al pagamento delle relative sanzioni processuali, in quel caso dichiarate applicabili¹⁷³. Si tratta di statuizioni economiche aventi contenuto affittivo che, per le parti ricorrenti, vengono disposte con la definizione del giudizio¹⁷⁴ in Corte nei termini di inammissibilità ed il cui pagamento è dovuto in favore della citata istituzione statale "Cassa delle ammende". Sono delle sanzioni pecuniarie inflitte principalmente a termini dell'art.616, come in base a diverse altre norme¹⁷⁵ del Codice di procedura penale, oppure ai sensi delle correlate Disposizioni di attuazione del C.p.p. ai ricorrenti. Ovvero, negli altri casi,

¹⁷⁰ Tali specifiche sanzioni processuali penali assumono, in realtà, natura di imposta statale seguendo un regime di prescrizione decennale.

¹⁷¹ Deve lamentarsi come non vi siano delle statistiche nazionali e neppure distrettuali attendibili in materia di recupero erariale delle sanzioni processuali penali.

¹⁷² Imputato, anche ricorrente in proprio, agli effetti del previgente art.607 ed in relazione all'art. 613 ed altri del Codice di procedura penale, con impugnative avverso applicazioni concordate della pena ed altro, nei casi che, a seguito della modifica processuale vigente dal 3 agosto 2017, non sono più consentite. Sono sanzionabili, inoltre, le impugnative proposte dal Responsabile civile, civilmente responsabile per l'ammenda e la parte civile.

¹⁷³ In realtà, nel vigente Codice di procedura penale, come nelle correlate disposizioni di attuazione, i casi normativi di possibile applicazione giudicante di tali sanzioni a soggetti del rito sono una decina.

¹⁷⁴ Ovvero, in altre situazioni ed istituti per sanzionare degli specifici comportamenti soggettivi anche di operatori ed ausiliari giudiziari vietati nel processo.

¹⁷⁵ Sono almeno otto le diverse fattispecie sanzionabili disciplinate dal Codice di procedura penale.

diversamente applicabili ad altri eventuali soggetti processuali: quali testimoni, ausiliari, custodi giudiziari, consulenti e periti, per sanzionare comportamenti loro non consentiti nel rito.

Comunque, in via principale, irrogata quando l'impugnazione per Cassazione presentata nel loro interesse venga dichiarata inammissibile da parte dei collegi giudicanti della Corte¹⁷⁶.

Gli esiti di inammissibilità dei ricorsi sono quelli prevalenti.

Le somme relative alle sanzioni inflitte, nell'anno giudiziario 2016, hanno raggiunto una entità di circa 60 milioni di euro attraverso un valore economico corrispondente alle disposizioni sanzionatorie irrogate in relazione ad oltre il 60% dei casi rispetto ai 58.015 provvedimenti decisorii emessi. Ovvero, le sentenze pubblicate, una somma confermata "in aumento" nella successiva annualità 2017 e si trattava di cifra economica costituente un primato superato nel 2018¹⁷⁷ con un dato letteralmente stracciato poi nell'anno appena decorso. Infatti, il 64% del totale dei provvedimenti decisorii penali emessi sono risultati, in base ai dispositivi di esito adottati, dichiarativi dell'inammissibilità del ricorso rivolto al Giudice di legittimità: una conclusione processuale "negativa" che viene sanzionata nella misura media individuale di euro 3.000¹⁷⁸ una somma posta a carico di ciascuna parte impugnante¹⁷⁹. Che, inoltre, può essere aumentata nell'importo fino ad Euro 4.000 nella considerazione "motivata" in sentenza (ordinanza) della particolare colpa rilevata nella presentazione dell'atto di ricorso. Nello specifico, l'applicazione sanzionatoria in argomento ha comportato, si ripete, il raggiungimento di una cifra annuale di competenza molto elevata superiore ai 60 milioni di euro sia per il 2016 che per il successivo anno giudiziario 2017¹⁸⁰ una entità poi aumentata notevolmente nel 2018 con le oltre 56.000 pubblicazioni effettuate, grazie ad una eccezionale produttività, nonostante una concomitante riduzione numerica dei ricorsi presentati alla Corte (52.000). Cifra complessiva che sale molto ancora, ammontando a ben oltre 200 milioni

¹⁷⁶ In realtà, la norma del Codice di procedura penale prevede l'adozione di una tale possibilità sanzionatoria anche al caso di rigetto del ricorso.

¹⁷⁷ Dato che erano già oltre 54.000 le pubblicazioni decisorie fatte alla data del 30 novembre 2017.

¹⁷⁸ Cifra che può salire fino a 4.000 euro nel caso dei così detti "de plano".

¹⁷⁹ Ovvero, se in un ricorso dichiarato inammissibile sono presenti più parti impugnanti, anche con graduazione della sanzione, ciascuna di esse sarà tenuta al pagamento.

¹⁸⁰ Dal 3 Agosto di quell'anno, ai sensi della legge n.168, è vigente l'aumento medio ad euro 3.000 di ciascuna sanzione, con l'importo di essa che può giungere fino a quattromila e più euro.

di euro, in relazione all'ultimo quadriennio di attività giurisdizionale della Corte nel settore penale e andando ben oltre quota 100 solo negli ultimi due anni (in entrambe le annualità, andando oltre quota 30.000 e per una media di euro 3.000 per ciascun ricorrente sanzionato). Cifra destinata a salire ancora molto, alla luce del 72% d'inammissibilità.

Con un recupero delle sanzioni che si dimostra molto problematico negli esiti concreti. Tuttavia, come altrettanto noto agli operatori del settore, l'esazione pratica delle somme è dimostrata essere molto carente negli esiti¹⁸¹ e così il "ministeriale" non volersi occupare del problema, attraverso un'omissione di attività nei fatti invariata da diversi decenni, non aiuta neppure ad impostare i termini di un'eventuale soluzione del problema posto dalle caratteristiche proprie di quella specifica riscossione giudiziaria. Così al riguardo, si formula una proposta pratica.

Attivare la richiesta di pagamento direttamente dalla Corte di Cassazione: in sede di pubblicazione.

Allora, come qui si propone, non sarebbe meglio affidare alla struttura di Cancelleria della Corte giudicante, principale organo giudiziario "irrogatore", insieme alla Procura generale in sede, l'ideazione/attuazione di un "Progetto per il pagamento delle sanzioni processuali". Oppure, esatto contrario, invece dell'attuale pluridecennale stasi operativa, riflettere sulla possibile abolizione normativa delle misure sanzionatorie processuali in esame: una volta considerato che si sono costantemente dimostrate, almeno nei sette decenni applicativi trascorsi dal dopoguerra,¹⁸² mezzi dissuasivi al ricorso del tutto inutili, se considerate ai ricercati fini deflattivi del relativo contenzioso? Nella realtà, le sanzioni, dopo lo svolgimento in Corte di un importante convegno nazionale tematico, sono state a quanto appare finora dalle risultanze verificate, ancora più inutilmente, oggetto di un sostanziale raddoppio nelle misure applicative: dato che a seguito degli aggiornamenti processuali, vigenti dall'Agosto del 2017, l'importo della sanzione normalmente disposta, in esito alla dichiarazione di inammissibilità adottata dalla Corte, è stato elevato

¹⁸¹ Anche la trasmissione televisiva "REPORT" che all'epoca condotta, sulla RAI, dalla nota giornalista Milena GABANELLI si è occupata o meglio ha cercato di farlo, nel corso del 2016, del problema del mancato, e in ogni caso carente, recupero delle sanzioni processuali che si è appena posto nel testo, con un servizio inchiesta. Senza tuttavia riuscire a poter fornire informazioni e dati attendibili, poiché quelli resigli disponibili, di fonte ministeriale, non erano congruenti rispetto alla effettiva entità delle somme recuperate, oppure erronei, relativamente a quelle "di competenza" neppure esse ben quantificate.

¹⁸² Anche se la riforma del processo penale, ivi compreso il testo dell'attuale art.616, risale alla Legge delega del 1988 con la normativa delegata vigente dal 24 Ottobre del 1989.

nell'importo fino ai 3.000 euro ed oltre¹⁸³ della misura irrogabile a carico di ciascun ricorrente. Occorre poi considerare l'iscrizione di oltre 55.000 ricorsi penali sia nel 2016 che nel 2017 e di 52.000 nel 2018 (però, con il risultato di oltre 56.000 sentenze pubblicate = più 4.000 di saldo positivo). Una capacità decisoria della Corte penale che, con numeri sostanzialmente analoghi, si verifica ormai da più di un decennio e, di questi, nell'anno decorso, oltre 36.000 sono stati dichiarati inammissibili: pari ad oltre il 60% dei casi. Anche per il 2019 i ricorsi penali rivolti alla Corte sono stati oltre cinquantamila ed anche le sanzioni erogate saranno almeno equivalenti all'entità elevata del decorso anno. Infine, resta da sottolineare al lettore un fatto grave in un'epoca telematica: ossia quello che non esistono, e quindi non sono disponibili, fonti statistiche attendibilmente consultabili in materia. Nel biennio covid2019 il numero delle impugnative è sceso, mentre le dichiarazioni sanzionatorie sono salite (7 su 10) ed il loro importo pure: basta moltiplicare oltre 30.000 per 3.000 per sfiorare quota 100 milioni di Euro e di questi oltre 70 sono irrogati dalle ordinanze d'inammissibilità emesse dalla VII Sezione penale.

Nel seguito, occorre parlare, anche per farla conoscere alla platea dei lettori, di una specifica istituzione: la "*Cassa delle ammende*" un organismo costituente un particolare ente pubblico statale inserito nel settore penitenziario del Ministero della giustizia, nel DAP. Un organismo centenario, benefico per l'attività istituzionale svolta, che diverse norme processuali penali (una decina) prevedono economicamente di alimentare mediante quegli introiti economici <da sanzione>. In specie, di quelli legati agli esiti negativi decisi (inammissibilità del ricorso proposto) nel giudizio svolto dinanzi all'organo giudicante di vertice del sistema: la Corte di Cassazione.

La "Cassa delle ammende" (art.616 del Codice di procedura penale).

In effetti, in base alla norma specifica del Codice del rito penale, l'esito relativo alla dichiarata inammissibilità del ricorso per Cassazione viene sanzionato in tutti quei casi ove ricorre una situazione di "colpa" da dover valutare nella presentazione del mezzo¹⁸⁴. Situazione statuita dai collegi giudicanti della Corte con obbligo di pagamento di una misura economica variabile. Tuttavia, di rilevante entità e della cui esazione successiva (quasi) niente è dato pubblicamente di poter sapere da statistiche consultabili malgrado l'importanza delle cifre relative: infatti, siamo oltre i 100 milioni annuali "di competenza"

¹⁸³ In realtà, in caso di "grave colpa processuale" considerata ricorrente nei cd ricorsi definibili "de plano" la cifra base di Euro 3.000 per ciascuno dei ricorrenti e può anche aumentare nell'importo e raggiungere gli euro 4.000.

¹⁸⁴ Come imposto, con graduazione della sanzione, da una decisione della Corte costituzionale.

che sommati solo nell'ultimo quadriennio portano ad oltre 320 milioni di €uro e quasi tutti restati non riscossi.

I Ministeri della giustizia e dell'economia uniti nell'inefficienza.

Eppure, nell'inefficacia che concorre con l'indifferenza ministeriale, tanto continua ad avvenire, da diversi decenni, pur essendo quelle notevoli risorse annualmente di entità multimilionaria destinate, per norma di legge vigente, spettare ad una istituzione storica, quanto benemerita, per gli "*scopi di aiuto sociale*" attribuitigli come oggetto di attività dalla normativa. Questo ente, in particolare, provvede alle proprie funzioni istituzionali attraverso i contributi economici statutariamente previsti ed erogati in favore delle attività mediante aiuti economici erogabili alle diverse categorie disagiate presenti nell'ambito penitenziario. Attraverso le altre misure estendibili al contesto familiare collegato agli arrestati, detenuti, agli internati e alle loro famiglie bisognose o restate prive di risorse, in specie a quelle necessarie per la cura di figli minori¹⁸⁵.

Questa, nella previsione normativa, è la missione istituzionale prevista per l'Ente dal suo così peculiare oggetto di attività.

Stiamo parlando della "**Cassa delle ammende**" che, nel sistema processuale penale, costituisce una istituzione benefica storica, quasi centenaria, la cui disciplina di legge risalente agli "anni Trenta" del secolo scorso volle costituire in un ente pubblico statale avente attribuita un'ampia autonomia contabile nella gestione delle risorse attribuite. In particolare, si tratta di una struttura, prevista in forma di ente pubblico statale nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in sigla D. a. p. del quale costituisce una importante componente¹⁸⁶ inserita nella dimensione organizzativa di quell'omonimo Dipartimento del Ministero della giustizia¹⁸⁷.

In proposito, si avanza in questa sede una semplice proposta di soluzione, come sempre

¹⁸⁵ Anche con progetti educativi e di sostegno scolastico per i figli minori di essi.

¹⁸⁶ Nella quale è ricompresa la componente della "Polizia penitenziaria", con oltre 40.000 unità in organico ed una dell'amministrazione civile composta da diverse altre migliaia di dipendenti dei vari ruoli specializzati nel trattamento infra-murario quanto esterno agli istituti esistenti.

¹⁸⁷ Quella revisione del testo nasce dalla corretta applicazione della Carta fondamentale della Repubblica che eliminando la previgente, storica, dizione "di Grazia e Giustizia" è avvenuta proprio a riconoscimento dell'attribuzione costituzionale conferita dalla Carta, in materia, al Presidente della Repubblica, venendo attuata dopo la complessiva riforma della struttura di Governo del 1999. Si tratta di quella intervenuta con la legge 300 di quell'anno che ha portato alla ridenominazione ed all'accorpamento di molti dei dicasteri fino ad allora esistenti.

immediatamente operativa, per tentare la utile riscossione delle sanzioni che è quella di seguito illustrata.

Una semplice proposta.

Infatti, per le somme di spettanza della <Cassa delle Ammende> come per le similari situazioni civilistiche (contributo raddoppiato in caso di inammissibilità/improcedibilità del ricorso), si potrebbe partire subito la relativa procedura amministrativa “sperimentale”:

a) con la richiesta di pagamento (ex “avviso bonario”) che poi, in caso di esito negativo di questa, sarà seguita da quella “esecutiva”:

b) di attivare subito la fase di recupero delle sanzioni, direttamente ad opera degli uffici di Cancelleria della Corte, in specie della VII Sezione penale¹⁸⁸.

Ovviamente, con personale volontario e retribuito.

Il ruolo strategico della Settima sezione penale.

Considerato che tale struttura, nel sistema giudicante penale del Giudice di legittimità, costituisce l'organismo amministrativo - giurisdizionale incaricato del maggior numero di definizioni/pubblicazioni di provvedimenti decisori penali: arrivati ad essere più di 30.000 Ordinanze in un anno: è proprio questa la prima ragione funzionale per localizzarvi l'ambito progettuale in esame. Ovviamente, deve potersi trattare di attività “retribuita” volontariamente svolta insieme agli altri adempimenti esecutivi, su persone e cose, legata agli esiti del processo di legittimità penale. Contestualmente aggiungendovi quelle attività relative alla richiesta di pagamento per il conseguente recupero degli importi. Quindi, delineando una possibile procedura “esecutiva” erariale con l'invio degli atti relativi verso gli <Uffici distrettuali di recupero> da individuare nelle competenti Corti di appello¹⁸⁹ che costituiscono le sedi di provenienza dei ricorsi, applicando delle modalità operative sostanzialmente analoghe a quelle utilizzate in sede di pubblicazione dei provvedimenti decisori emessi nel settore civile (il “foglio notizie”, ancora cartaceo, per procedere al recupero dei contributi processuali mancanti o parziali).

I particolari del “progetto sperimentale”.

In altri termini, mediante la redazione automatizzata, effettuata in sede di scarico degli altri dati previsti nel sistema Sic¹⁹⁰ del verbale di udienza, documento cartaceo dove

¹⁸⁸ Al riguardo si veda il testo degli art.li 610, 611, 660 e 664 del Codice di procedura penale, 169 bis, 179, e seguenti, e 184 delle Disposizioni per l'attuazione del rito penalistico.

¹⁸⁹ Oppure, alle Commissioni tributarie regionali, organi di appello per il contenzioso erariale.

¹⁹⁰ Di quanto proposto nel testo sussiste la possibilità tecnica (funzionalità attivabile) in quel sistema.

sono trascritti gli esiti decisorii di questa da redigere unitamente al “foglio notizie” in forma telematica da inoltrare in un sistema dedicato al recupero delle somme penalistiche. Quest’ultimo, il F.e.r. (foglio elettronico per il recupero) costituisce un documento contabile di natura “erariale” nel quale sono specificati ai fini di richiesta “alle parti sanzionate” che assumono la figura dei “debitori erariali” gli importi attestati e dichiarati dovuti dalla Cancelleria della Corte. Più esattamente, quei cespiti economici che gli Uffici giudiziari “destinatari della restituzione degli atti”¹⁹¹ devono procedere attualmente a recuperare in favore dell’Erario statale.¹⁹² In specie, si tratta delle Corti di appello, quali organi normalmente “emittenti” della sentenza che è stata impugnata dinanzi al Giudice nazionale, con gli <uffici per il recupero dei crediti giudiziari> ivi costituiti e inoltre, quella descritta, costituisce una attività seriale tale che si può agevolmente compiere in forma telematica.

Una sintesi sul valore dei progetti.

In sostanza, considerando il complesso delle attività amministrative di Cancelleria svolte in Corte, si può operare un calcolo del valore delle connesse entrate erariali, con questo che si ottiene sommando le cifre del settore civile a quelle omologhe contate nel campo penale: fra quelle direttamente versate dagli interessati per i servizi giudiziari resi e nel conto relativo siamo ragionevolmente sui 10 milioni di euro annuali.

Alcuni possibili risparmi gestionali.

Inoltre, in aggiunta alle maggiori entrate raggiungibili è possibile conseguire, come pure dimostreremo, in diversi altri ambiti gestionali che si manifestano carenti presso l’Ufficio giudiziario nazionale, alcuni consistenti risparmi economici di spesa corrente¹⁹³.

In effetti, fra le attività rivedibili o superate, quando non inutili e direttamente dannose, resta l’utilizzo eccessivo ed improprio di altre risorse, ovvero solo fra l’eccesso della posta raccomandata, assicurata e peggio di quell’ordinaria che ancora massicciamente

¹⁹¹ Si tratta delle Autorità giudiziarie “emittenti” il provvedimento impugnato” in Corte.

¹⁹² Documento contenente la certificazione di Cancelleria del diritto statale al recupero delle somme ivi indicate, da parte del Funzionario redattore.

¹⁹³ Evitare sprechi e risparmiare sui costi, ad esempio, installando luci a led, sensori crepuscolari ed altri di movimento in gran parte degli ambienti serviti dall’impianto d’illuminazione della Corte.

viene utilizzata, pur essendo in gran parte da eliminare,¹⁹⁴ oppure per i costi eccessivi dell'illuminazione (in talune situazioni inutile, sostituibile in alcuni ambienti con luci temporizzate, in altri con sensori crepuscolari) del "Palazzo di giustizia".

Si possono risparmiare concretamente oltre 500.000 euro l'anno.

A dirsi che, di sicuro, approfondendo la relativa analisi e insieme allargando la gamma degli oggetti di spesa verificati l'entità potrebbe risultare molto più consistente. Inoltre, se poi si pensasse, al Ministero, di estenderne la ricerca mirata almeno alle sedi esistenti negli ambiti circondariali e di procura, a quelli distrettuali con i corrispettivi uffici requirenti (e nel caso si tratta di oltre 400 sedi giudiziarie) le cifre da prendere in considerazione salirebbero e di molti zeri. Quindi, non sembri inutile sottolineare, anche in questo caso, quali siano i riflessi economici positivi, sia per cespiti di spesa annuale a carico di vari enti che per le specifiche poste ordinarie del bilancio del Ministero della giustizia¹⁹⁵. Si tratta di uno dei tanti aspetti di risparmio che si rendono possibili nella gestione di quello superiore, e degli altri uffici giudiziari territoriali, ove il primo è una struttura nazionale configurante una macchina complessa e costosa che eroga infine pochi servizi utili.

Un quadro descrittivo ove quelli appena descritti costituiscono alcuni dei tanti aspetti critici, dei quali meglio scriveremo oltre dandone diversi ulteriori dettagli, soprattutto degli sprechi verificabili nel campo degli adempimenti processuali e amministrativi legati allo svolgimento del rito nel grado di legittimità: e nel caso si tratta quasi di una denuncia contabile.

Tuttavia, giunti a questo punto dell'analisi occorre passare all'esame parlamentare risolutivo di un grave problema di giustizia che non è più solo di <ambito nazionale> per il nostro Paese, una anomalia presente, ormai da oltre un ventennio, nel settore della giurisdizione tributaria ed in specie nel grado di legittimità di quella giurisdizione "mista" che viene ad essere svolto dalla Corte nazionale, l'organo di vertice dell'Ordinamento giudiziario italiano.

¹⁹⁴Incredibilmente, le spese postali effettuate dalla Corte per plichi raccomandati, nel 2018, hanno superato la cifra di 660.000 euro e metà di quella somma riguarda spedizioni postali di peso inferiore a 2 kg e potrebbe essere immediatamente risparmiata.

¹⁹⁵ Un altro argomento a favore, infatti a seguito dell'intervenuta conversione in legge, il 13.12.2018, del c.d. "Decreto fiscale" il Ministero della giustizia ha subito un taglio di bilancio ulteriore pari ad 11 milioni di euro.

Sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale.

Anche i tempi di definizione dei giudizi penali sono, da tempo, oggetto attento delle preoccupazioni delle istituzioni europee le quali hanno più volte osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea (cfr. sul punto il Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia - CEPEJ - istituita presso il Consiglio di Europa).

Una eccessiva durata del processo reca pregiudizio sia alle garanzie delle persone coinvolte nel rito, dall'indagato, imputato, a vittima/persona offesa - parte civile che, generale, all'interesse dell'ordinamento giuridico all'accertamento ed alla persecuzione dei reati. Occorre procedere con puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale. Obiettivi. L'obiettivo generale è quello di rendere più efficiente il processo penale ed accelerarne i tempi di definizione. Tenuto conto di quanto contenuto nei disegni di legge che sono stati già presentati all'esame del Parlamento, il Governo punta a:

- semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni; elaborare interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova ed alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale, ove attualmente si può arrivare a due anni. Si deve poi ampliare la possibilità del ricorso ai riti alternativi con l'incentivazione dei benefici connessi alla scelta semplificatoria con interventi che riguardano in particolare il patteggiamento, il giudizio abbreviato e il procedimento per decreto penale di condanna. Risulta necessario predisporre dei regimi processuali rivolti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame. Garantire al dibattimento di primo grado una maggiore scorrevolezza. Migliorare l'accesso, snellire le forme e ridurre la durata complessiva del giudizio di appello, che rappresenta una fase particolarmente critica, in specie per la possibile prescrizione del reato. Comunque, definire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari.

Modalità di attuazione: la proposta del Governo prevede un ampio ventaglio di strumenti, misure e interventi volti a realizzare gli obiettivi previsti ed enumerati. 1) In primo luogo, si prevede l'adozione e diffusione dello strumento telematico per effettuare il deposito di atti e documenti, nonché per talune comunicazioni e notificazioni, oltre quanto disposto

durante l'emergenza indotta dall'epidemia di sars-covid/2019. Inoltre, vengono adottate alcune specifiche cautele per assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo da parte dell'imputato. Al riguardo, si deve stabilire che la prima notificazione avvenga necessariamente tramite contatto personale o ravvicinato con l'accusato, mentre tutte le notificazioni successive alla prima si potranno eseguire presso il difensore, di fiducia o d'ufficio e con uso di modalità telematiche. In relazione agli interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare, il Piano prevede la rimodulazione dei termini di durata e della scansione degli attuali termini, il controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato insieme all'adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine. Inoltre, per riuscire garantire al dibattimento, in primo grado, una maggiore scorrevolezza, vengono messe in campo diverse misure, anche organizzative tra le quali: la previsione di adempimenti concernenti la precisa calendarizzazione delle udienze dedicate all'istruzione dibattimentale e di quelle dedicate alla discussione finale, con la reintroduzione della relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove. Insieme alla definizione di un termine congruo, precedente all'udienza, per il deposito degli elaborati redatti dai periti e dai consulenti tecnici.

Inoltre, procedere alla semplificazione di alcune delle regole disciplinanti l'istruzione dibattimentale, l'assunzione probatoria e in particolare delle norme in tema di rinuncia alla prova. Infine, per assicurare tempi certi oltre ad un accesso ragionevolmente selettivo alla sede giudicante di appello, si intende agire attraverso la previsione di verifica dell'ammissibilità dell'impugnazione¹⁹⁶ da consentire unicamente se il difensore dell'assente è munito di uno specifico mandato ad impugnare. Una previsione limitativa che sarà codificata insieme allo snellimento complessivo delle forme di svolgimento del giudizio di appello. Inoltre, verranno definiti interventi tesi a garantire una più accentuata riduzione dei procedimenti, in particolare intervenendo: sull'attuale procedibilità ufficiale di diversi reati; nonché, sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie onerose, con misure a tutela concreta delle vittime.

Infine, sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della "particolare tenuità del fatto". In tale direzione, vengono prese in considerazione eventuali iniziative concernenti la prescrizione del reato, inserite in una cornice razionalizzata e resa più efficiente, ove l'evento prescrizione non rappresenti più l'unico rimedio (o "valvola di sfogo") del quale

¹⁹⁶ Istituto introdotto nel processo civile con l'art.348-bis C.p.c. che può essere rafforzato.

si può munire l'ordinamento giudiziario insieme a quello sostanziale-processuale nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente. Mentre, sui tempi di attuazione previsti per questa riforma del rito esaminata, con il D.m. giustizia del 18 marzo 2021, il Ministero, ha istituito un'apposita Commissione per l'elaborazione di proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché, specificamente, in materia di ricorrenze normative sulla prescrizione del reato. La Ministra ha disposto con il medesimo decreto che i lavori della Commissione dovevano essere ultimati il 23 aprile 2021, una data prorogata poi all'8 maggio del decorso anno e comunque non rispettata. Nel mentre, per quanto riguarda la Commissione relativa alle modifiche al processo penale ed al sistema sanzionatorio, i lavori sono stati organizzati attraverso la costituzione di sotto-Commissioni ciascuna dotata di specifiche aree di competenza, distinte come di seguito:

a) Prima sottocommissione:

- per atti; notificazioni; termini di durata del processo; impugnazioni; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, con riferimento al processo in assenza;

b) Seconda sottocommissione:

- è dedicata alle proposte sulla fase delle indagini preliminari e svolgimento della relativa udienza; ai procedimenti speciali; alla fase di giudizio, con i criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343 in ordine al rafforzamento di alcuni aspetti della "presunzione di innocenza" dell'imputato che, per noi, in base alla Costituzione, è più ragionevolmente una "presunzione di non colpevolezza"¹⁹⁷;

c) Terza Sottocommissione:

- deve occuparsi di modificazioni al sistema sanzionatorio; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato; valutazione di ulteriori strumenti deflattivi; eventuale ampliamento degli istituti di cui agli articoli 131-bis e 162-ter del Codice penale, con valorizzazione di percorsi di effettiva giustizia riparativa.

Si stimava che le <leggi delega> potessero essere approvate entro la fine dell'anno 2021 e i relativi decreti attuativi adottati entro il 2022: ora speriamo nella seconda scadenza. Inoltre, si stima che, entro la fine del 2023, possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti normativi attuativi (decreti ministeriali e/o norme regolamentari). Vedremo cosa accadrà.

¹⁹⁷ Fino "alla definitiva condanna" in base al testo dell'art.27, ultimo comma, della Costituzione.

La riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Occorre sottolineare come il Piano nazionale di r.e.r. nell'ambito dell'intervento integrato rivolto a consentire un essenziale recupero di efficienza dell'intero comparto della giustizia, in specie di quella ordinaria, assumono un importante rilievo, accanto ed oltre le modificazioni di istituti processuali, gli interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario previsti. Per questo motivo, è stato approntato un <disegno di legge governativo> di organica riforma di molte delle norme ordinamentali vigenti che si trova all'esame della competente Commissione parlamentare¹⁹⁸. Negli intenti riformatori enunciati, si tratta di un intervento normativo che non è diretto a esplicitare i suoi effetti unicamente sul profilo ordinamentale dell'organizzazione della magistratura, ma volto a produrre conseguenze dirette che si vogliono positive sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

Gli obiettivi specifici.

In effetti, l'articolato sopra citato si pone gli ambiziosi obiettivi di ottenere un generale miglioramento di efficienza e nella complessiva gestione di mazzi, sedi, servizi e delle risorse umane disponibili negli uffici e da assumere attraverso una serie di innovazioni per ammodernare l'organizzazione complessiva dell'attività giudiziaria. Tuttavia, occorre garantire un esercizio di "governo autonomo" della magistratura "ordinaria" libero sia da condizionamenti politici esterni che dall'influenza di logiche improntate al solo interesse "efficientistico" del profilo di buon andamento nell'amministrazione della giustizia. Quindi, attraverso le previste modalità di attuazione con riferimento al tema dell'organizzazione dell'attività degli uffici e con una voluta diretta incidenza sulla gestione efficiente del comparto giustizia, gli interventi di riforma prevedono:

- a) l'estensione, anche al settore penale, dei programmi di gestione volti a ridurre la durata dei procedimenti e definire degli obiettivi di rendimento dell'ufficio (standards);
- b) l'attribuzione al magistrato Dirigente dell'ufficio giudiziario del compito di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità e di efficienza di quell'organo e assicuri costantemente l'equità del carico di lavoro tra tutti i magistrati assegnati all'ufficio, le Sezioni ed i collegi giudicanti. Fra questi, deve essere ricompreso il compito per il Dirigente di monitorare costantemente le pendenze ed il sopravvenire di ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, allo scopo di accertarne tempestivamente le cause ed eliminarne gli effetti, anche attraverso piani mirati di

¹⁹⁸ Ivi registrato come atto Camera n.2681 dell'anno 2021.

smaltimento di eventuali arretrati.

Per le attività requirenti, la complessiva riorganizzazione delle Procure della Repubblica, con obbligo per tutti gli Uffici di dotarsi di un modulo organizzativo improntato anche a obiettivi criteri di efficienza e di valorizzazione delle competenze dei singoli addetti (aree tematiche inquirenti).

In relazione alle norme di ordinamento giudiziario che possono produrre effetti di efficienza nella complessiva gestione delle risorse umane, si devono segnalare quali ulteriori traguardi:

- la riduzione dei tempi di accesso alla carriera dei magistrati per favorire una più giovane età dei vincitori di concorso; insieme all'estensione ai magistrati che ricoprono "funzioni apicali" dell'obbligo di permanenza negli uffici di nomina per un periodo di almeno quattro anni: considerato quale orizzonte temporale minimo necessario a poter consentire l'adeguata programmazione e organizzazione dell'ufficio diretto.

I Consigli giudiziari.

Inoltre, la preclusione alla partecipazione al concorso per la copertura di tutti i posti apicali (diversi da quelli di Primo presidente e di Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione) ai magistrati che, in ragione dell'età, non possano garantire la copertura dell'incarico direttivo richiesto per almeno quattro anni. Si dispone anche la riduzione dei casi possibili di passaggio di funzioni dagli incarichi giudicanti a quelli requirenti e introdotta semplificazione dell'attività devoluta ai Consigli giudiziari, ove, per le deliberazioni, gli avvocati e i professori di diritto sono chiamati a integrarne più significativamente la composizione rispetto all'attuale.

In relazione poi agli interventi diretti a garantire un esercizio dell'autogoverno della magistratura effettivamente libero da condizionamenti esterni e, quindi, improntato a scelte fondate unicamente sulla ricorrenza del "buon andamento dell'amministrazione giudiziaria" si prevede una riforma del procedimento sia di selezione che di conferma, dei magistrati "Dirigenti degli uffici giudiziari" (direttivi) e delle Sezioni (semi-direttivi). Tanto, deve realizzarsi unitamente ad incisive modifiche del procedimento di selezione specifico dei magistrati addetti alle funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura.

Come confermato dal Ministro della giustizia¹⁹⁹ il 21 gennaio u.s. in occasione della solenne cerimonia dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario in Corte di Cassazione, un obiettivo ripreso con l'esame di una proposta di riforma normativa nel Consiglio dei ministri dell'11 febbraio occorre, al più presto, riformare il meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, insieme ad una rimodulazione dell'organizzazione interna di quell'organo di rilevanza costituzionale, allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della giurisdizione. Sui tempi di attuazione: con il citato D.m. 26 marzo 2021, la Ministra aveva istituito una Commissione di studio per le specifiche iniziative di riforma del sistema elettorale e del funzionamento strutturale del Consiglio superiore della magistratura, insieme ad alcuni altri profili sensibili dell'ordinamento giudiziario. A partire dal disegno di legge di legge di iniziativa governativa (a.C.n.2681) nel testo attualmente sottoposto all'esame della competente Commissione parlamentare. Ove, il 15 maggio era indicato come data possibile di fine lavori della Commissione sede nella quale, come si è scritto in precedenza, sono stati articolati in sotto Commissioni²⁰⁰. Inoltre, occorre profondamente rivedere il giudizio disciplinare con il funzionamento e la composizione della Sezione specializzata dotata per legge di poteri giurisdizionali²⁰¹ come delle Commissioni disciplinari. Tuttavia, allo stato, non risulta prefissato il termine di presentazione degli emendamenti all'a.C.2681. In particolare, sui temi della riforma normativa del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario normative che, entrambe, rappresentano nel sistema ordinamentale delle fonti legislative

¹⁹⁹ Si tratta della prof. Marta Cartabia.

²⁰⁰ La prima ha per oggetto la riforma dei criteri delle valutazioni di professionalità dei magistrati, il funzionamento dei Consigli giudiziari, la rinnovata selezione per gli incarichi direttivi e semidirettivi e per l'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, inoltre, la disciplina generale di accesso alla magistratura e quella sostanziale e processuale degli illeciti disciplinari. La seconda sotto Commissione, per competenza interna, si dovrà concentrare sul tema della ottimale organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, dell'organizzazione degli uffici del Massimario anche in Corte di Cassazione e sulla disciplina dei rapporti tra magistrati ed attività politica. Mentre, la terza sotto Commissione si occupa della riscrittura delle norme in tema di autonomia, costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

²⁰¹ Le sentenze disciplinari emesse sono ricorribili in Cassazione davanti alle Sezioni unite civili con applicazione del Codice di procedura civile.

“rafforzate” in base alla Costituzione, in specie, l’art.104. Comunque, la Commissione a breve si appresta a individuare un “testo base” rispetto al quale proseguire l’esame, nell’alternativa tra il menzionato disegno di legge governativo e alcune proposte di emendamento di iniziativa politico-parlamentare aventi oggetto normativo in tutto od in parte coincidente. Per i tre progetti di riforma dapprima menzionati, il Governo aveva richiesto la trattazione parlamentare in <sede prioritaria> che ne poteva comportare la calendarizzazione per l’esame in Aula entro la fine del 2021, un traguardo saltato. Ora vedremo che succederà nel primo trimestre del corrente anno.

**IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NELLE “RIFORME ABILITANTI”
agli “investimenti strategici” del <next generation Italia> per “semplificazione” e
la “concorrenza”.**

La semplificazione e la razionalizzazione della legislazione.

L'eccesso del numero di leggi insieme alla loro formulazione spesso carente, anche o soprattutto nella chiarezza espositiva, ostacolano non solo la vita dei cittadini ma frenano gli operatori d'impresa insieme alle iniziative economiche. Nella situazione italiana, la semplificazione della legislazione costituisce l'altro intervento riformatore essenziale per favorire la ripresa in crescita del Paese e supportare trasversalmente tutte e sei le principali missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Negli ultimi decenni, in Italia, sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno avuto effetti molto parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri, per due ordini di ragioni: a) il progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della P.a. e l'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi strutturali di carattere organizzativo. Ora, il P.n.r.r. offre l'opportunità di superare i limiti che finora sono stati incontrati e resi non superabili nell'azione di tentata semplificazione normativa, agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della P.a. con il necessario sforzo di investimento. Le riforme per la semplificazione e razionalizzazione della legislazione previste dal P.n.r.r. potranno contribuire alla realizzazione degli investimenti e delle riforme, entro i tempi e con le modalità previsti dal Piano da velocizzare in questo 2022 e, ancora meglio, a innovare l'ordinamento a regime. Nel quadro, gli interventi di semplificazione più urgenti, a partire da quelli strumentali alla realizzazione dei progetti finanziati nell'ambito del P.n.r.r. saranno adottati attraverso un decreto-legge che sarà approvato dal Consiglio dei ministri, entro maggio, per essere convertito in legge auspicabilmente entro il prossimo luglio. Gli altri interventi necessari saranno realizzati attraverso leggi ordinarie, di delegazione legislativa e con i relativi decreti delegati, tutti strumenti da approvare entro il corrente 2022. Per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture previste ad attuare la semplificazione amministrativa e normativa, l'obiettivo essenziale che viene delineato è quello rappresentato di seguito.

Infatti, la “semplificazione amministrativa” che discende da quella “normativa” richiede un impegno sistematico tale da oltrepassare tempi e contenuti del P.n.r.r. Occorre ricordare in materia che, nel passato, si sono avviate semplificazioni sporadiche,

in quanto sempre legate a esigenze unicamente contingenti od emergenziali. Nelle priorità che ora vengono indicate nel Piano in esame, invece, è necessario dedicare strategica attenzione all'obiettivo primario della "semplificazione normativa" potenziando le strutture del Dipartimento della funzione pubblica dedicato, attraverso il reclutamento di tutte le professionalità da ritenersi necessarie. Per le modalità ed i tempi di attuazione, necessari al potenziamento delle strutture coinvolte si procederà tramite l'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma complessiva della nostra pubblica Amministrazione. Occorre agire per il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, al fine di migliorare assumono rilievo prioritario le misure relative:

- alla programmazione delle iniziative normative del Governo fatte al fine di consentire un'adeguata istruttoria degli interventi anche mediante ricorso ad altre procedure di consultazione.

Così, come all'analisi e la verifica dell'impatto della regolazione, prestando un particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti determinabili sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e di sistemi di intelligenza artificiale;

- ad assicurarne una maggiore chiarezza testuale, comprensibilità e accessibilità della normazione;

- alla riduzione del c.d. "gold plating".

In via strutturale, si deve ricorrere al monitoraggio come alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a <regimi normativi speciali> temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi attualmente ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. "regulatory sandbox"), nonché all'applicazione del principio "digital by default" nelle proposte normative. Inoltre, ad applicare, in via sperimentale e progressiva nel tempo, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dagli approdi dell'economia comportamentale applicata alla regolazione normativa.

La legislazione delegata all'Esecutivo.

I "decreti legislativi delegati" per l'emanazione dei quali per quanto previsto si deve dapprima procedere al monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo. Come sappiamo questi sono provvedimenti attuativi, specificativi delle disposizioni normative primarie delegabili all'Esecutivo in base agli articoli 76 e 77 della Carta costituzionale per i quali si vuole adottare la sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione degli adempimenti normativi relativi dell'azione "programmata" di Governo. Un risultato teorico-pratico meglio raggiungibile con l'implementazione della specifica

piattaforma <Monitor> e l'ottimale utilizzo dell' applicativo web attivato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nell'ambito dell'attività di coordinamento normativo svolta dal DAGL²⁰² verrà istituita, in tale concreta prospettiva, un'apposita "Unità operativa" formata con reclutamento delle professionalità necessarie.

I tempi di attuazione.

Al potenziamento delle strutture coinvolte, quelle in precedenza elencate, si procederà mediante l'adozione dei provvedimenti attuativi della complessiva riforma della pubblica Amministrazione.

Occorre una semplificazione in materia di contratti ad evidenza pubblica. Obiettivo: la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e per il rilascio di concessioni amministrative rappresenta una condizione essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture, così come per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi, rappresentano degli aspetti decisivi per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19 che da un biennio ci danneggia.

Nella specie, tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione. Per quanto riguarda le modalità di attuazione delle misure urgenti: in via di priorità, viene ad essere introdotta una normativa speciale di raccordo sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n.76/2020 e intanto ne proroghi l'efficacia fino a fine 2023, con particolare riguardo alle seguenti misure:

a) verifiche antimafia e protocolli di legalità; b) Conferenza di servizi più veloce; c) limitazione della <responsabilità per danno erariale> a quei casi nei quali la produzione dell'evento dannoso pubblico viene accertato sia stata dolosamente voluta dal soggetto che ha agito ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia; d) istituzione del **<Collegio consultivo tecnico>** organismo che ha funzioni di assistenza e di risoluzione preventiva delle controversie con la finalità di definire celermente le controversie in via stragiudiziale e ridurre il contenzioso aperto davanti ad un giudice²⁰³; e) l'individuazione di un termine temporale massimo per l'aggiudicazione dei contratti, da raggiungere mediante una consistente riduzione dei tempi occorrenti tra pubblicazione del bando e aggiudicazione; f) l'individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione

²⁰² Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari giuridici e legislativi.

²⁰³ Quasi ogni procedura di appalto/gara pubblica viene ad essere poi impugnata negli esiti da partecipanti non aggiudicatari.

del contratto, in relazione alle diverse tipologie contrattuali.

Invece, non richiedono un provvedimento legislativo le seguenti misure urgenti: 1) l'avvio dei lavori della istituita <**Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica**> una struttura già esistente presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'articolo 212 del "**Codice dei contratti pubblici**"; 2) la riduzione del numero e della qualificazione delle "Stazioni appaltanti" esistenti; 3) il potenziamento del "**data-base dei contratti pubblici** (tutti quelli stipulati) tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC²⁰⁴ (atti organizzativi dell'Autorità); 4) la semplificazione e digitalizzazione delle procedure utilizzabili dai "Centri di committenza pubblica" attuando l'interoperabilità dei relativi dati.

Si tratta di misure previste a regime, data la complessità del vigente "Codice dei contratti pubblici" che negli anni trascorsi ha causato tante diverse difficoltà attuative. Pertanto, in primo luogo, la riforma prevista si concreta nel recepire in legge le norme delle tre Direttive adottate in materia contrattuale pubblica dall'Unione Europea (UE 2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano possibile "self-executing" (auto-esecutive) e ordinandole in una nuova disciplina più semplice, rispetto a quella nazionale vigente, per ridurre al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con le normative adottate in altri Stati membri dell'Unione europea. Comunque, sempre in questo tema, sono da tenere in particolare considerazione per la loro rilevanza sul piano della semplificazione le discipline adottate sia in Germania che nel Regno Unito. In particolare, si interverrà con normativa di delegazione, il cui disegno di legge sarà sottoposto al Parlamento entro la fine del 2021, mentre i correlati decreti legislativi di attuazione saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega.

Questi i più importanti principi e criteri direttivi contenuti nella delega legislativa:

- a) la riduzione e insieme la razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni;
- b) il recepimento delle Direttive europee in materia, integrate in particolare laddove siano non immediatamente esecutive nella loro disciplina;
- c) la previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle vigenti soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza;

²⁰⁴ Presso l'Autorità n.a.c. è costituito un importante Nucleo della Guardia di finanza.

- d) la piena apertura e contendibilità dei mercati;

Occorre la previsione di specifiche tecniche relative alle gare pubbliche da espletare, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici da estendere alle altre componenti tecnologiche per garantire parità di accesso agli operatori e non costituire ostacolo alla piena attuazione del <principio di concorrenza>;

- e) la riduzione degli oneri documentali ed economici posti a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica;

- f) l'individuazione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla "procedura negoziata" senza precedente pubblicazione di un bando di gara;

- g) la precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono l'adozione di particolari misure di sicurezza interna e specificazione delle relative modalità attuative; esatta individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e delle discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto. In più, la previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti;

h) la regolazione espressa dei casi in cui le "stazioni appaltanti" possano ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;

- i) realizzazione di una e-platform ai fini della valutazione della "procurement capacity";

- l) la revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione di alcuni dei divieti esistenti e la modificazione della disciplina del subappalto;

Infine, il tendenziale divieto imposto alle P.a. di adottare clausole di proroga e/o di rinnovo automatico applicabili nei contratti di concessione, insieme al rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulle opere stradali e ferroviarie commissionate. Fermi restando gli obblighi di controllo, da effettuare tramite strutture indipendenti, e quello di manutenzione a carico del soggetto in concessione pubblica, con le relative conseguenti sanzioni applicabili in caso di inadempimento.

Il rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.

Per i tempi di attuazione, le misure urgenti sono state adottate con decreto-legge, originariamente da approvare entro il maggio 2021, mentre le misure a regime saranno varate, in attuazione, utilizzando lo strumento della "legge delega". Il relativo disegno di delegazione legislativa che era da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021,

nel quale si prevede che i decreti legislativi “delegati” vengano adottati entro nove mesi dall’entrata in vigore della medesima legge “delega”.

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale.

Obiettivo: è necessario pervenire a una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (“**Via**”). In proposito, le norme vigenti prevedono procedure di durata eccessiva che ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi necessari sul territorio. Questa disfunzione temporale si viene a sommare alla sussistente complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. Resta confermata la necessità che la Via e le valutazioni ambientali restino strumenti indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche che per gli altri investimenti privati ed a partire dagli impianti per le energie rinnovabili, più celermente rilasciabili. Tanto perché l’analisi della durata media delle procedure relative ai progetti di competenza del MIMS, elaborata in base ai dati disponibili per gli anni 2019, 2020 e 2021, consente di riscontrare tempi medi per la conclusione dei procedimenti di V.i.a. di oltre due anni, con punte di quasi sei anni, mentre per la verifica di assoggettabilità alla suddetta valutazione risultano necessari circa 11 mesi²⁰⁵. In specie, si tratta di un dato temporale medio sostanzialmente omologo a quello del 2017 riportato nella “Relazione illustrativa del decreto legislativo n.104/2017” per il recepimento della Direttiva in materia di Via n. 2014/52/UE.

Alcuni dati inaccettabili sulle necessità energetiche del Paese (il PNIEC).

Secondo alcune attendibili stime, considerando l’attuale tasso e tempistica di rilascio dei titoli autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energie rinnovabili, sarebbero necessari 24 anni per raggiungere i target Paese - con riferimento alla produzione di energia da fonte eolica - e ben 100 anni per il raggiungimento dei target del fotovoltaico.

Le recentissime, gravi, situazioni sui costi dell’approvvigionamento energetico da crisi politico militare Russia - Ucraina, rendono in Italia il problema di urgentissima soluzione. Purtroppo, data la nostra situazione di debolezza strutturale, i rimedi sono realizzabili a tempi medio-lunghi, mentre, per le modalità di attuazione delle misure più urgenti si prevede di sottoporre le opere previste dal Pnrr a una speciale <via statale> che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando ad

²⁰⁵ In particolare, da un minimo di 84 giorni fino ad un massimo di 634.

un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il **“Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC 2030)**.

Inoltre, quanto al rapporto esistente tra la “Via” e gli altri strumenti autorizzatori ambientali deve essere ulteriormente ampliata l'operatività del **“Provvedimento unico in materia ambientale (“Pua”)**. Uno strumento che venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale. Allora, proprio in questa prospettiva, viene altresì previsto che tale “provvedimento unico” possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale). Il Piano in esame intende, inoltre, rafforzare la capacità operativa del nuovo **“Ministero della transizione ecologica”** anche consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all'apporto di “società in house”, Enti pubblici di ricerca e altri Enti pubblici effettivamente operanti nel settore della transizione ecologica, per ottenere le seguenti misure a regime. Andando in sequenza, l'attribuzione delle competenze in materia di energia in capo al Ministero della transizione ecologica (“Mite”) realizzando un'azione che dovrà condurre ad una più netta integrazione tra i molti strumenti, già esistenti, di programmazione e pianificazione in materia ambientale e gli omonimi di tipo generale operanti nel settore energetico (a partire dal Pniec). In prospettiva, occorre naturalmente considerare anche l'impatto dei piani da adottare in attuazione del **<European climate law>** comunitario di prossima approvazione. Il passaggio al **Mi.t.e** delle prevalenti competenze tecnico - amministrative in materia di energia consentirà una disciplina unitaria dei relativi procedimenti autorizzatori. Una simile integrazione deve essere, non solo organizzativa ma anche funzionale, saldata tra le competenze necessarie in materia di ambiente e quelle richieste nel campo dell'energia, e apparire idonea ad assicurare una significativa semplificazione dell'ordinamento. Inoltre, che sia sufficiente ad assicurare una crescita sostenibile del Paese in armonia con la realizzazione della fase di transizione ecologica. Per quanto riguarda i tempi di attuazione, qui le misure urgenti sono da adottare con decreto-legge da approvare subito, al massimo entro il prossimo maggio e le misure a regime saranno varate utilizzando lo strumento della <legge delega>. Il disegno di legge delega era da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 prevedendosi poi che i decreti legislativi vengano poi adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega, termine intanto non rispettato. Il coordinamento tra il P.n.r.r. ed i Piani nazionali precedenti di settore in materia di energia e contrasto al cambiamento climatico potrà

essere assicurato dal neo istituito “**Comitato interministeriale per la transizione ecologica**” un organismo previsto dal decreto legge n.22/2021 con le attribuzioni appena esaminate ai lavori del quale partecipano, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri della transizione ecologica, dell'economia e finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili,²⁰⁶ del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Le semplificazioni previste in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana delle città.

In questo caso, l'obiettivo principale è quello di realizzare l'intervento, considerato che l'attuazione del <superbonus> ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia particolarmente complessa per gli edifici risalenti allo scorso secolo ed oltre come segnalato dall'ANCI, dalla rete delle professioni tecniche e dalle associazioni imprenditoriali (con attese fino a sei mesi per l'accesso materiale alle carte dei relativi progetti negli Archivi edilizi). In conseguenza, l'obiettivo delle misure previste è quello di accelerare l'efficientamento energetico e la c.d. <rigenerazione urbana> rimuovendo gli ostacoli burocratici rispetto all'utilizzo in concreto della misura beneficiata. Per le modalità di attuazione, le misure necessarie saranno adottate con un provvedimento d'urgenza ed i tempi di attuazione sono quelli seguenti: il decreto-legge che conterrà l'articolazione degli interventi sarà approvato entro il mese di maggio del 2022.

Semplificazione normativa in materia di investimenti ed interventi nel Mezzogiorno d'Italia.

L'obiettivo dato, con la revisione delle norme sugli investimenti e gli interventi economici nei territori del Mezzogiorno, è indispensabile per poter adeguatamente supportare la ripresa e la crescita del Paese per contribuire, in maniera significativa, alla realizzazione della coesione sociale e territoriale.

Sono previste le seguenti modalità di attuazione, la razionalizzazione delle norme e delle procedure sul credito d'imposta e altre agevolazioni erogabili alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle **Zone economiche speciali (Zes)** ubicate nel Mezzogiorno d'Italia è già prevista da un progetto del P.n.r.r. con apposito investimento, alla cui lettura si deve rinviare. Più in

²⁰⁶ In sigla, il M.i.m.s.

generale, rispetto alle norme di incentivazione alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, attualmente assai minuziose quanto ai requisiti ed ai presupposti, vanno semplificate anche tenuto conto del negoziato in corso sulla “**Carta degli aiuti a finalità regionale**” e devono limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti assunti dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio.

Nel quadro sopra-delineato, la semplificazione e la conseguente velocizzazione delle procedure di agevolazione di certo potrà assicurare vantaggi notevoli, soprattutto alle piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o in quelle depresse. Un intervento riformatore che dev'essere collegato con la riforma per il riordino normativo delle altre incentivazioni erogabili alle imprese richiedendo un apposito provvedimento legislativo. Mentre, i tempi di attuazione progettuale dipendono dalle risultanze dei lavori avviati da una specifica Commissione interministeriale incaricata della predisposizione di uno “**schema di disegno di legge**” **in materia di incentivazione alle imprese**, con particolare riferimento alle attività economiche ubicate nei territori del Mezzogiorno d'Italia, insediata presso la Presidenza del Consiglio il 30 giugno del 2021: dato che la presentazione del disegno di legge alle Camere per l'approvazione era stata prevista entro il successivo 30 settembre 2021.

Altro essenziale obiettivo è quello dell'abrogazione e/o la revisione di normative complesse che possano alimentare i ricorrenti fenomeni corruttivi.

In effetti, la corruzione come sappiamo può trovare, e di fatto trova, alimento nell'eccesso e nella complicazione interpretativa delle leggi e molteplici fonti normative da noi vigenti. Ragione per la quale la semplificazione normativa è, in via generale, un rimedio molto efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi e vi sono, in particolare, alcune norme di legge che nella loro complessità interpretativa possono favorire più di altre la devianza corruttiva. Pertanto, si rende necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o almeno profonda revisione. Ad esempio, vanno riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici delle attività private, come le ispezioni, con queste che nate come antidoti alla corruzione sono poi divenute, in sé, la principale occasione di corruzione. Ancora, è necessario eliminare sia le duplicazioni che le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni oggi praticate. **Occorre semplificare le norme della legge n.190 del 2012 sulla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi e l'illegalità nelle pubbliche Amministrazioni.** Unitamente alle disposizioni del decreto legislativo n.39/2013 sulla non conferibilità ed incompatibilità soggettiva dal rivestire incarichi presso le pubbliche Amministrazioni e gli

enti privati sotto controllo pubblico. Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme, nate per contrastare la corruzione, in realtà impongano alle amministrazioni pubbliche ed ai soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. Tali da portare a risultati di blocco attività, è questo il caso delle “disposizioni sulla trasparenza” che prevedono, tra l’altro, gli obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obbligazioni non sempre giustificate da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto quando a carico degli enti minori. Ricorre pure il caso delle norme che contemplano tre tipi diversi di accesso ai documenti ed alle correlate informazioni amministrative.

La “piattaforma informativa unica” per la P.a.”

Una <piattaforma unica per la trasparenza amministrativa> alleggerirà gli obblighi di pubblicazione gravanti sulle varie Amministrazioni, in precedenza ciascuna dedicata alla propria piattaforma. Infatti, un unico accesso alle informazioni pubbliche è pienamente idoneo ad avere evidenti effetti generali di semplificazione.

Per la realizzazione pratica del progetto si prevedono le seguenti modalità di attuazione, intanto occorre unificare le “semplificazioni” contenute nella legge n.190/2012 con quelle del decreto legislativo n.39 del 2013, nonché in tema di disciplina degli obblighi di pubblicazione e per l’accesso alle informazioni pubbliche, rimuovere gli aspetti ostativi che richiedono un intervento legislativo. La <piattaforma unica per la trasparenza> può essere realizzata in via amministrativa dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, mentre per i tempi di attuazione la situazione è questa: un disegno di legge delega era presentato al Parlamento nel giugno 2021 ed il testo contiene la previsione di un termine di nove mesi dall’approvazione per l’adozione dei decreti delegati. In precedenza, delle utili proposte di riforma rispondenti agli obiettivi sopra delineati erano già state elaborate ad opera di una Commissione ministeriale istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica. Più in particolare, la riforma denominata "**Recovery procurement platform**" è prevista per attuare la complessiva digitalizzazione di organi, servizi e uffici insieme al necessario rafforzamento della capacità amministrativa delle P.a. <aggiudicatrici>. Si sottolinea che le azioni riformatrici mirano alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno alle politiche di sviluppo e più in particolare, consiste nello sviluppare tre diverse strategie.

I) in primo luogo: a) si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e l'utilizzo di strumenti

avanzati di acquisto e negoziazione.

In particolare, le attività previste sono, fra le altre, le seguenti:

b) l'effettuazione di sessioni di formazione a diversi livelli (base, intermedio e avanzato) sia su temi trasversali (es. l'utilizzo del **modulo gare digitalizzate** o del **Sistema dinamico di acquisto**) che su temi specifici per area di prodotto (es. uso di **Accordi quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo**) od individuate per area funzionale (es. l'**uso di formule standard di aggiudicazione**);

c) ricorrere ad adeguate forme di tutoraggio specializzato per accompagnare le P.a. nell'opera necessaria di acquisizione delle competenze tecnico/funzionali necessarie all'utilizzo della **Piattaforma di e-Procurement** ed alla digitalizzazione delle procedure di acquisto;

d) la produzione di guide operative, video dimostrativi e altri materiali di supporto sulle principali attività da svolgere sulla piattaforma.

II) la seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati: mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifiche tipologie contrattuali (es. contratti-quadro/accordi quadro, contratti ad hoc) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, uniti a servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo. A riguardo, la **Consip** utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realizzazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della documentazione di gara e la successiva gestione dei contratti.

III) infine, si procederà all'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la **digitalizzazione c.d. <end to end>** dei processi di approvvigionamento pubblico. Quest'ultima fase deve ricomprendere diversi progetti a partire dall'evoluzione del **<Sistema nazionale di eProcurement>** tra i quali, procedere all'attivazione dello **"Smart procurement"** con la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze di far fino all'esecuzione del contratto. L'interoperabilità del Sistema e-proc con i sistemi gestionali delle diverse P.a. di operatori economici e altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio di settore, aggregatori di appalti e CPB regionali ed altri). Abilitazione digitale delle O.e. con digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici e delle sessioni d'asta" digitali e ottimizzazione dell'incontro tra domanda di P.a. e offerta di O.e. con particolare riferimento a Micro e PMI. Con il CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement, knowledge

management, e-learning e social collaboration per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti (P.a. e O.e.). Intelligenza artificiale <machine learning> per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa ed i comportamenti di P.a. e O.e. Misure che, insieme a "status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di e-Procurement attraverso l'uso della tecnologia blockchain. Occorre rafforzare le misure di revisione e valutazione della spesa pubblica erogabile in ogni "livello di governo" istituzionalmente operativo. Per quanto riguarda le modalità ed i tempi di attuazione preventivati, la riforma in proposta dovrà essere completata entro il II quadrimestre del 2026.

UNA SINTESI DEGLI ALTRI CONTENUTI RIFORMATORI COMPRESI NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Altra missione è quella data in ambito di revisione e valutazione della spesa pubblica, qui, si prevede di rafforzare ulteriormente quanto già previsto dalla legislazione nazionale all'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n.196, norma che dispone un processo integrato organicamente nella programmazione economico-finanziaria e nel processo di predisposizione del bilancio sia annuale che pluriennale dello Stato. Questo prevede il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Amministrazioni pubbliche la cui spesa è oggetto di analisi, in una logica di tipo "topdown", in cui gli obiettivi di spesa indicati per ogni soggetto sono definiti sotto il vincolo delle compatibilità macro-economiche e in coerenza con le priorità strategiche indicate nel **D.e.f.** il "**Documento di economia e finanza**" approvato dal Parlamento, insieme con il Bilancio nella "Manovra economica annuale".

Il ruolo crescente del Ministero dell'economia.

Nell'ambito sopradescritto, si prevede un ulteriore rafforzamento del ruolo centrale del Ministero dell'economia e finanze²⁰⁷ anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l'implementazione di nuove articolazioni appositamente dedicate, nelle varie fasi di questo processo evolutivo: (i) nella valutazione ex-ante delle proposte; (ii) nel monitoraggio della loro effettiva implementazione; (iii) nella valutazione ex-post dei risultati che siano stati effettivamente conseguiti. Tutto con l'obiettivo di riuscire a rendere maggiormente effettive le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa nella direzione di conseguire una maggiore efficienza della spesa ed efficacia delle politiche pubbliche, anche al fine trovare spazi fiscali che consentano di rendere maggiormente sostenibili le dinamiche necessitate della finanza pubblica e di destinare maggiori risorse al finanziamento di riforme riduttive sia della tassazione che della spesa pubblica. Si tratta inoltre di implementare il "bilancio di genere" e potenziare ulteriormente il "green budgeting" così da poter avere un più ampio, quanto significativo, set informativo relativo alle dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni. Risultato da ottenere, anche nella riduzione dei tempi di pagamento necessari da parte di organi e uffici della pubblica

²⁰⁷ Dicastero che, come sappiamo, è l'erede della struttura dei tre Ministeri economici previgenti alla riforma introdotta dalla legge 300 del 1999: Bilancio e programmazione economica, Finanze e Tesoro.

Amministrazione, evidenziando, in proposito, che la normativa nazionale vigente già stabilisce i termini di 30 o 60 giorni previsti dalla Direttiva 2011/7/UE a cui le diverse P.a. si devono attenere. Si deve ricordare che, negli ultimi anni, l'Italia ha posto in essere numerosi interventi, a carattere normativo, amministrativo e strutturale (concessioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento e creazione di sistemi informativi di monitoraggio), volti a favorire la riduzione dei tempi eccessivi di pagamento dei debiti commerciali. Per effetto di tali interventi, si è registrata una continua e sistematica riduzione dei tempi medi di ritardo, per i diversi comparti delle P.a. pure avvenuti con dinamiche e livelli significativamente differenziati tra di loro. Comunque, al fine di migliorare ulteriormente realizzandoli pienamente gli obiettivi di riduzione dei tempi di pagamento, si procederà ad implementare le attività di monitoraggio in corso, attraverso la definizione di appositi indicatori desunti dalla base dati contenuta nel sistema informativo della **“Piattaforma per i crediti commerciali” (Pcc)** gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tale attività di implementazione degli indicatori di monitoraggio doveva essere realizzata entro il quarto trimestre 2021.

“Missione salute”.

La sesta missione prevista dal P.n.r.r. in esame stanziava la somma di 18,5 miliardi (dei quali 15,6 miliardi sono resi disponibili dal Dispositivo europeo del RRF e 2,9 dal Fondo di recovery) per il rafforzamento dei servizi socio-sanitari e di previdenza sul territorio, per rendere moderno e digitale il sistema sanitario “di base” con l'obiettivo comune di meglio garantire equità nell'accesso dei cittadini alle cure. Il Piano investe nell'assistenza di prossimità, con l'attivazione di 1.288 “Case di comunità” e 381 “Ospedali di comunità”. Inoltre, il Piano in esame è finalizzato a migliorare: a) l'assistenza domiciliare, con il fine di raggiungere con le cure più adatte il 10 per cento della popolazione con più di 65 anni; b) la telemedicina; c) l'assistenza sanitaria da remoto; e,

d) l'attivazione di 602 “Centrali operative territoriali”: i C.o.t.

Inoltre, la missione per la sanità pubblica prevede l'aggiornamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura, e l'acquisto di 3.133 nuove grandi attrezzature, oltre ad investimenti nelle infrastrutture ospedaliere.

Infine, il Piano contiene misure per rafforzare l'infrastruttura tecnologica relativa ai dati sanitari e la diffusione del **“fascicolo sanitario elettronico”** (f.s.e.).

UNA SINTESI FINALE SUL PIANO DI RIFORME CONTENUTO NEL PNRR.

Nel suo Piano nazionale il Governo ha previsto alcune <riforme paradigmatiche> per contribuire alla modernizzazione del Paese e ricreare condizioni favorevoli all'attrazione degli investimenti esteri.

I) la riforma della pubblica Amministrazione.

E' finalizzata ad affrontare il problema di efficienza determinando la modernità digitale, come dello scarso investimento finora fatto nel capitale umano all'interno della P.a. ed a favorire l'assunzione di giovani nelle attività lavorative pubbliche, oltre che allargare le private. In primo luogo, come abbiamo visto, la riforma prevede dei cospicui investimenti volti a migliorare la digitalizzazione dei servizi resi dalla pubblica Amministrazione.

II) la riforma della giustizia.

Un intervento complesso che mira a risolvere, in primo luogo, il problema dell'eccessiva durata dei processi, prevedendo numerose assunzioni temporanee per ridurre l'arretrato giudiziario. Inoltre, sono state previsti interventi per la revisione e semplificazione di diverse procedure giudiziarie, aumentando i possibili casi di ricorso preventivo alla mediazione delle controversie civili e commerciali, oltre ad interventi di semplificazione. Infine, Il Piano nazionale prevede interventi di semplificazione normativa per la concessione di permessi e autorizzazioni con interventi sul "Codice degli appalti pubblici" e l'attuazione di riforme a tutela della concorrenza.

II) la riforma del "sistema fiscale".

Note sulle attività attuative del Piano.

I Ministeri, insieme alle altre pubbliche Amministrazioni, saranno i diretti responsabili dell'attuazione operativa del P.n.r.r. e quindi della concreta e corretta realizzazione degli investimenti per gli obiettivi delle riforme.

La <governance del Piano> è disegnata dalle norme del decreto-legge n.77/2021 (decreto "Semplificazione"), articoli da 1 a 16, recante la previsione di una "Cabina di Regia" con attribuiti i compiti di indirizzo.

Si tratta di una struttura incardinata presso gli uffici della Presidenza del Consiglio accompagnata da un **"Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale"**.

Inoltre, è stato costituito un organismo con la denominazione di **"Servizio centrale per il Piano"** presso il MEF.

Un organo qualificato come “**punto unico di contatto**” con la **Commissione Europea** per l’attuazione del Programma del piano, con compiti di monitoraggio e rendicontazione. Inoltre, ciascuna Amministrazione titolare di interventi sia a livello centrale che territoriale dovrà individuare al suo interno una specifica struttura di coordinamento che opererà in collegamento con il Servizio centrale presso il M.e.f.

Infine, seguono, nei presenti limiti le ultime notazioni, considerato che il “Piano nazionale di ripresa e resilienza” si compone di 269 pagine (v. allegato ufficiale), quelle relative a professionisti e lavoratori autonomi

In effetti, dall’attuazione del Piano quali opportunità possono derivare per le Casse e i professionisti.

Le opportunità che nel prossimo futuro sono legate all’implementazione delle risorse per altri interventi del P.n.r.r. per i professionisti possono derivare:

1. dagli investimenti da fare per rafforzare ricerca e sviluppo;
2. dagli incentivi alle imprese previste dal Piano, tra i quali, si distingue per la sua obiettiva importanza, il “**Progetto Transizione 4.0**” recante previsione di incentivi economici a sostegno degli investimenti privati da fare in beni capitali tecnologicamente avanzati;
3. insieme ad un’azione a supporto all’internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e ad un’importante intervento a vantaggio del settore turistico;
4. dai fondi resi disponibili per le due transizioni verde e digitale;
5. dalla revisione e semplificazione della normativa sugli appalti pubblici;
6. dalla riforma della concorrenza;
7. da una generale azione di semplificazione amministrativa prevista dal piano nel poter avviare, creare, impresa, con innovative professionalità e nuovi posti di lavoro, soprattutto per i giovani e le donne);
8. dalle nuove formule di collaborazione pubblico-privato previste dal Piano.

V) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI.

L'Italia è uno "Stato regionale" composto da venti realtà territoriali distinte (cinque delle quali aventi uno "Statuto speciale di autonomia differenziata")²⁰⁸ che, in base alle norme della Carta costituzionale, prevede diversi altri "livelli di governo" della popolazione. A partire da quello centrale statale, con organi aventi attribuita una competenza nazionale, per passare ai governi regionali ed agli altri ambiti locali, con le residuali funzioni ancora rimaste alle oltre cento Province, le dodici Città metropolitane in avvio funzionale, giungendo alle essenziali competenze attribuite ai quasi ottomila Comuni, oltre quelle che normative "speciali" hanno previste per Roma, "Capitale della Repubblica". Infine, vi sono le attribuzioni di altri enti pubblici ancora istituiti sui territori, quali le Comunità isolate e montane o le Unioni di Comuni (frutto di accorpamenti dell'ente di base). **Come vedremo, in estrema sintesi, si tratta di un insieme istituzionale molto complesso nella "gestione amministrativa" dato che si trascina numerosi problemi strutturali, alcuni, forse dall'epoca dell'unificazione dello Stato italiano avvenuta negli anni fra il 1861 e il 1870.**

In materia, il principio fondamentale che deve informare tutte le istituzioni, organi, servizi ed uffici pubblici della Repubblica è quello di garantire l'eguaglianza fra i cittadini. Una situazione di essenziale importanza declinata nell'articolo 3, primo comma, in "senso formale" (attraverso le norme di legge) e invece, nel secondo paragrafo, imposto come valore da raggiungere in "termini sostanziali" (con atti concreti). Mentre, lo strumento applicativo principale delle azioni gestionali pubbliche risiede nella corretta e tempestiva adozione delle norme della "Legge generale sul procedimento amministrativo" del 1990 che deve essere resa "digitale" e "trasparente" per i cittadini e le imprese, gli "utenti" della P.a.

La responsabilità funzionale ed economica dei dipendenti pubblici".

Una norma, quella contenuta nell'articolo 28 che deve essere vista in collegamento sistematico e funzionale con gli artt.3, 52-54, 81, 97, 98, 117-119 e seguenti della Carta costituzionale delinea un "sistema pubblico delle responsabilità" per gli organi amministrativi dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Così come di ogni altro ente

²⁰⁸ Il riferimento è agli articoli 114, 115 ed 116 della Costituzione della Repubblica.

pubblico che abbia per legge attribuzione gestionale di un “livello di governo” centrale, regionale e territoriale, principio prescrittivo letteralmente delineato nei seguenti termini: **“I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili²⁰⁹, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”**.

La normativa esaminata viene completata dalle altre che sono state sopra menzionate:

a) quella contenuta nell’art.97 in quanto tale applicabile a coloro che prestano la loro attività nei diversi “livelli di governo” che sono costituiti nell’ambito della Repubblica italiana; e che risulta essere, b) strettamente collegata alla norma successiva. Ossia, a quella racchiusa nelle prescrizioni integrative dell’art.98 norma che assume un carattere impegnativo, applicabile sia a tutti i “pubblici dipendenti” che agli “incaricati di un pubblico servizio” in Italia. Poiché, in effetti, secondo il testo dell’articolo citato:

“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”²¹⁰.

Come tali devono restare imparziali, quanto efficienti, nell’assolvere i compiti d’istituto per gli organi, uffici, istituzioni e servizi delle pubbliche Amministrazioni assegnatarie, fornendo ai cittadini intanto i servizi essenziali, quelli necessari e insieme gli utili per assicurare, in pratica, il benessere sociale degli individui e della comunità nel suo complesso. Si aggiunga che a termini dell’art.54, primo comma, della Carta norma in evidente collegamento sistematico rispetto a quella di precedente formulazione, viene prescritto l’onere del personale pubblico di osservanza di un obbligo anzitutto morale, in base al quale: **“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi”**.

Inoltre, in base alla prescrizione contenuta nel testo del secondo comma della medesima norma, quando e solo a seguito del superamento di specifici concorsi, i candidati vincitori delle procedure vengono chiamati a rivestire le particolari funzioni loro spettanti per ruolo e qualifica funzionale negli uffici pubblici di assegnazione. Ove, comunque, devono:

“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

²⁰⁹ Vedi l’articolo 27, primo comma, della Carta.

²¹⁰ Inoltre: **“Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all’estero”**.

La pubblica Amministrazione nella Costituzione.

Secondo le uniche due norme al riguardo contenute nella “Legge primaria della Repubblica italiana” collegate dagli articoli 3, 5 e 81 della Carta al principio fondamentale dell’eguaglianza formale e sostanziale, al valore di principio strutturale delle istituzioni del decentramento, ma anche alle esigenze di bilancio, dopo la discutibile riforma costituzionale del 2012.

In effetti, la prima norma è rubricata.

Art.97 “Gli obblighi di bilancio, buon andamento ed imparzialità della P.a.”

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico²¹¹. I

pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione.

Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge²¹²”.

In base alla seconda:

Art.98 “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.

“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d’isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all’estero²¹³”.

²¹¹ Il primo comma nell’attuale sua formulazione è stato aggiunto dall’articolo 2 della Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1.

²¹² Comunque svolti in forma di “pubblica selezione”.

²¹³ Rappresentano le categorie specifiche di pubblici impiegati che, insieme agli appartenenti alla carriera prefettizia, sono stati normativamente esclusi dalla “privatizzazione” del rapporto di lavoro determinata dal Decreto legislativo n.29 del 1993.

VI) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI.

In effetti, soltanto nell'agosto 1990, con la legge n.241, l'Italia si è dotata di una normativa generale sul procedimento amministrativo adottando, sul modello dello Stato francese, una tipologia procedurale "standard" da applicare nelle attività devolute ad ogni ente pubblico e presso tutti i "livelli di governo" istituiti dal centrale al locale, nell'interesse dei cittadini, associazioni, enti ed imprese. Tuttavia, il nostro Paese si trova molto indietro con l'applicazione tecnologica in generale ed in una fase di forzata trasformazione di settori specifici secondo novità normative e tecnologiche, come di seguito vedremo.

La c.d. "transizione digitale" nella pubblica Amministrazione. In particolare, le disposizioni normative degli articoli 97, 98, 28, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione viste nel futuro della pubblica Amministrazione.

Il presente elaborato segue le linee guida del rapporto redatto dal Servizio studi della Camera dei deputati²¹⁴ ove si ricostruisce analiticamente lo stato attuale della situazione di c.d. "transizione digitale". Nella specie, costituisce l'obiettivo che dovranno attuare nei prossimi dieci anni gli uffici pubblici formati dagli incaricati di attività e servizi da svolgere nell'interesse collettivo di ogni livello di governo costituito: dal centrale al locale.

Il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Allora, seguendo la ricostruzione operata nello studio dell'organo parlamentare, si deve partire dal dato politico-esecutivo, innovativo rispetto al passato. Infatti, nella formazione del Governo Draghi, nel febbraio 2021, è stato nominato il Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale²¹⁵ con attribuzione della delega ad esercitare le funzioni, di norma, spettanti in materia al Presidente del Consiglio.

In effetti, tra i primi atti del Governo in carica, si segnala l'adozione del decreto-legge 1° marzo 2021, n.22, testo il quale, oltre a riordinare le attribuzioni di alcuni altri Ministeri, interviene, anche, sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e per transizione digitale. In particolare, prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione del Governo in diverse materie. Tra le quali spicca la strategia italiana per l'adozione della "**banda ultra larga**"; per la digitalizzazione dei servizi dalle pubbliche Amministrazioni a cittadini ed imprese, con la realizzazione delle infrastrutture

²¹⁴ Il Rapporto parlamentare è datato 31 marzo 2021.

²¹⁵ Il ministro nominato è stato Vittorio COLAO, già manager di importanti imprese di interesse pubblico.

digitali essenziali sia materiali che immateriali.

Viene istituito il “**Comitato interministeriale per la transizione digitale**” presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua vece, proprio dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

In ogni caso, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni aveva assunto un ruolo centrale nella redazione del testo provvisorio (bozza) di **Piano nazionale di ripresa e resilienza** trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021 per essere poi inoltrato, nella versione definitiva, alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. Quindi, nel quadro della situazione attuale, la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica Amministrazione è una delle tre componenti della “**Missione n.1**” del Piano ufficializzato, quella denominata “**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**”. Il 18 marzo 2021 è stato sentito dalle Commissioni parlamentari competenti il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale che ha riferito sulle misure fin lì intraprese in merito al Pnrr. Si deve rammentare come già con la “Legge di bilancio 2020” e prima con il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di alcuni termini ed altre disposizioni, erano state previste diverse misure volte a promuovere e valorizzare l'informatizzazione delle attività e dei servizi della pubblica Amministrazione.

Nella specie, l'opera di diffusione dell'amministrazione digitale era proseguita, dopo il 2019, con il decreto-legge n. 76/2020 nel testo recante le: “**misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale**”.

Nella sede parlamentare, è in corso di esame presso la I Commissione della Camera dei deputati una proposta di legge volta a potenziare l'utilizzo della **<carta di identità elettronica> (Cie)** prevista come strumento di accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo a tutti i servizi pubblici statali disponibili in rete.

La digitalizzazione delle attività nella pubblica Amministrazione.

In seguito, nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ha svolto la relazione di aggiornamento sulle priorità della digitalizzazione nella pubblica Amministrazione. In quella sede, il titolare del Dicastero ha illustrato al Consiglio gli obiettivi e le priorità determinate per l'azione complessiva, in corso, per la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, in coerenza con le ambizioni del Programma-obiettivo europeo “**EU Digital Compass 2030**”. Qui, tra le principali iniziative che vi sono previste:

- a) la banda ultra-larga;
- b) il cloud della P.a.;

- c) l'identità ed il domicilio digitale;
- d) l'interoperabilità dei dati per i servizi on line ai cittadini;
- e) le piattaforme di notifica digitali; e,
- f) la cybersecurity.

In precedenza, il 18 marzo 2021, si era svolta alla Camera dei deputati l'audizione del Ministro, nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il Ministro aveva elencato i punti principali del suo programma che guideranno la strategia di c.d. "transizione digitale":

1) ammodernamento delle infrastrutture su tutto il territorio nazionale; 2) il migliore sfruttamento del cloud computing nell'utilizzo dei dati della pubblica amministrazione; 3) l'avanzamento degli stati della cyber-sicurezza in un quadro di maggiore centralità delle persone e delle loro competenze.

Durante il suo intervento il Ministro ha illustrato nei dettagli previsti alcune delle misure di settore contenute nel Pnrr, quali gli: investimenti per la banda ultra-larga; il piano per la complessiva digitalizzazione della P.a.; l'interoperabilità dei dati e la digitalizzazione delle applicazioni disponibili per i cittadini; il rafforzamento del sistema di cybersecurity; la cittadinanza digitale. A seguire, il Decreto-legge n.22/2021 del 1° marzo 2021 recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, testo normativo che interviene anche sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale (all'art.8) prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione operativa del Governo nelle seguenti materie: a) innovazione tecnologica; b) attuazione dell'Agenda digitale italiana nell'ambito di quella europea; c) la strategia italiana per la banda ultra larga; d) digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni e delle imprese; e) trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato; f) accesso dei servizi in rete; g) connettività; infrastrutture digitali materiali e immateriali; h) strategia nazionale dei dati pubblici.

Per quanto fin qui delineato, la sede di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione di tutte le iniziative per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale delle pubbliche Amministrazioni viene ad essere individuata nel nuovo <Comitato interministeriale per la transizione digitale>.

Il neo costituito Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove sia stato nominato nell'Esecutivo nazionale il titolare di quel dicastero ed è composto dai

seguenti: il Ministro per la pubblica amministrazione²¹⁶ ove sia stato nominato; il Ministro dell'economia e finanze; il Ministro della giustizia; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro della salute²¹⁷.

Inoltre, ai lavori del Comitato partecipano altresì gli altri Ministri od i loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche ivi poste all'ordine del giorno. Il Comitato ha il compito di coordinare l'azione del Governo principalmente nelle seguenti iniziative:

a) strategia nazionale italiana per la “banda ultralarga”; b) reti di comunicazione elettronica satellitari, terrestri mobili e fisse; c) fascicolo sanitario elettronico e piattaforma dati sanitari; d) iniziative per lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie emergenti dell'intelligenza artificiale; e) dell'internet delle cose (IoT); f) della blockchain. Così, ferme l'applicazione tecnologica e la transizione digitale operando presso ciascuna Amministrazione anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche nelle modalità esecutive più idonee ai fini realizzativi. Inoltre, deve monitorare le azioni e le risultanze dei progetti in corso, per verificare lo stato di attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità, elaborare possibili soluzioni e iniziative. Proprio per questo è stata istituita una Segreteria tecnico-amministrativa del Comitato, con ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e compiti di supporto e collaborazione, per la preparazione e lo svolgimento dei lavori e per il compimento delle attività di attuazione delle deliberazioni del Comitato. Ai lavori svolti nell'ambito della Segreteria tecnico-amministrativa possono essere chiamati a partecipare, a titolo gratuito, dei rappresentanti di quelle pubbliche Amministrazioni che partecipino al Comitato. Per la dotazione di collaboratori, in via ordinaria, la Segreteria tecnico-amministrativa deve trarre il proprio personale all'interno del contingente previsto dal comma 9. Quest'ultima normativa prevede che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e più precisamente, presso la struttura di questa che è competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, operi un contingente composto da esperti in possesso di specifica ed elevata competenza nello studio, supporto, sviluppo e gestione di processi di trasformazione tecnologica e digitale. Sede ove, i collaboratori chiamati possono essere anche estranei alla pubblica Amministrazione e sono nominati per speciali esigenze secondo i criteri ed i limiti fissati con disposizione del Presidente del Consiglio. Si può trattare di unità di personale non dirigenziale, collocato in posizione

²¹⁶ Altro dicastero - Dipartimento della P.C.M.

²¹⁷ Questi quattro sono Ministeri “con portafoglio” cioè con “struttura permanente”.

di fuori ruolo o comando (o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti contrattuali pubblici di appartenenza), proveniente dalle pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo vigente in materia di personale pubblico, il n.165 del 2001, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo e tecnico ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle Forze di polizia. In tal caso, le Amministrazioni di appartenenza sono tenute all'adozione del provvedimento di messa in fuori ruolo o di comando, assumendolo entro quindici giorni dalla richiesta.

IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

I) Il contenuto di settore nel “Piano nazionale di ripresa e resilienza”: il P.n.r.r.

Nella bozza, come si trova poi nel testo definitivo, del <Piano nazionale di ripresa e resilienza> trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021, ampio spazio è dedicato alla digitalizzazione sia della P.a. che di parti strutturali di collegamento del sistema produttivo nazionale complessivo del Paese.

Infatti, la “mission one” del Piano, quella denominata “**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**” prevede come obiettivo generale del nostro Stato proprio quello della “**innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale**” investendo ampi settori di intervento, quali i seguenti:

a) digitalizzazione e modernizzazione, in generale, della pubblica Amministrazione; b) riforma della giustizia; c) innovazione del sistema produttivo; d) realizzazione della banda larga (5g); e) investimento sul patrimonio turistico e culturale.

Più in particolare, le linee fondanti di intervento della missione si sviluppano attorno a tre componenti progettuali: 1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.a.; 2) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; 3) turismo e cultura 4.0. Mentre, **le risorse complessivamente destinate alla “missione 1” sono 46,3 miliardi di euro**, pari al 20,7 per cento delle disponibilità urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri²¹⁸ nelle risorse totali del Piano.

Risorse per cultura ed istruzione.

Nel quadro generale, la digitalizzazione rappresenta uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori: come la scuola nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti e di studenti, nelle sue funzioni amministrative, nella gestione dei suoi edifici (missioni 2 e 4); la sanità nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale (missioni 5 e 6); l'aggiornamento tecnologico nell'agricoltura, nei processi industriali e nel settore terziario (missioni 2 e 3).

²¹⁸ Si rinvia alla lettura di <https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14763/disposizioni-urgenti-materia-riordino-attribuzioni-ministeri3.html>.

Nello specifico, la prima componente della Missione n.1, riguardante la digitalizzazione, innovazione e sicurezza delle attività della P.a. è stata articolata in tre grandi settori di intervento:

- 1) digitalizzazione della P.a.;**
- 2) la modernizzazione della P.a.;**
- 3) l'innovazione organizzativa della giustizia.**

La previsione di stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente è pari a 11,75 miliardi di euro, di cui: 5,6 miliardi destinati a progetti già in essere; 6,14 miliardi funzionali a realizzare nuovi progetti.

In particolare, agli interventi in materia di digitalizzazione dei servizi della P.a. è destinata la maggior parte delle risorse, pari a circa 8 miliardi di euro, che sono distribuiti in tre principali gruppi di investimenti: investimenti in infrastrutture digitali e cyber security, con uno stanziamento totale di circa 1,25 miliardi di euro, di cui circa 50 milioni stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; investimenti in dotazione infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le P.a. con uno stanziamento totale di circa 1,1 miliardi che include i vari interventi di finanziamento delle Amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio complessivo dei dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi; investimenti per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese: nel caso, lo stanziamento totale per questo investimento è di 5,57 miliardi di euro, di cui circa 4,77 miliardi già stanziati per il **“Progetto Italia Cashless”**, messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento.

Le risorse specificamente destinate agli obiettivi di modernizzazione della P.a. sono pari a 1,5 miliardi di euro, così distribuiti: 210 milioni per investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico: come specificato, si tratta di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziati per le assunzioni relative alla realizzazione di singoli progetti del Piano e che sono a valore sulle risorse degli stessi; 720 milioni di euro per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della Pubblica Amministrazione; 480 milioni destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi; 100 milioni per la progettazione e la realizzazione di poli tecnologici territoriali delle P.a.

II) Le indicazioni europee in materia di pubblica Amministrazione italiana.

Il Consiglio dell'Unione Europea, attraverso le "Raccomandazioni annuali sul Piano nazionale di riforma dell'Italia, ha costantemente invitato il nostro Paese, in generale, a **"migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali"**.

In particolare, si veda la Raccomandazione del Consiglio della U.E. del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia ed in particolare i termini della Raccomandazione n.3). La Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report 2020**) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. In effetti, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione della sopra-citata Raccomandazione del 2019, la Commissione ha registrato alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione nel nostro Paese. In particolare, investendo nelle competenze, accelerando la digitalizzazione e aumentando in qualche misura l'efficienza dei servizi pubblici erogati dagli enti locali e territoriali. Il Report invita a proseguire la digitalizzazione dei servizi pubblici per favorirne rapidamente l'accesso per cittadini e imprese e a dotarsi di una strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento con il migliore utilizzo dei fondi della U.E. Occorre pure ricordare che nelle Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia del 20 maggio 2020, il Consiglio dell'Unione Europea aveva nuovamente invitato l'Italia ad adottare in tema degli idonei provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare "un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali" (Raccomandazione n. 3) e a "migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione" (Raccomandazione n. 4). Tutto nella considerazione che un'Amministrazione pubblica efficace è un fattore positivo cruciale per poter garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione". Inoltre, la necessità di migliorare decisamente l'efficienza del funzionamento complessivo della pubblica Amministrazione veniva ribadito nella Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020, successiva all'adozione del P.n.r. 2020.

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

Nel P.N.R. dell'anno 2020, trasmesso alle Camere parlamentari l'8 luglio 2020, si sottolineava, in primo luogo, che il <Piano di rilancio> si sarebbe basato su un

incremento della spesa, tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Nei termini usati, si intende la modernizzazione del Paese intesa come disponibilità di organi, servizi ed uffici di una pubblica amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente dedicata al servizio del cittadino. Obiettivo che costituisce una delle tre linee strategiche attorno ai quali era costruito quel "Piano di rilancio", assieme a transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e parità di genere. In definitiva, le politiche strutturali attraverso le quali Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della P.a. sono state finalizzate a superare la frammentazione degli interventi e le duplicazioni delle attività, insieme alla scarsa interoperabilità. Un obiettivo centrale previsto in quest'ambito è indicato nella "semplificazione amministrativa e normativa", attraverso lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi ed in conseguenza burocratici. In occasione della discussione parlamentare su quel PNR, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione, la n.6-00124 che impegna il Governo ad un significativo incremento della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione, e alla predisposizione di una riforma della pubblica amministrazione. Inoltre, la Risoluzione rivolta al NADEF approvata dalla Camera dei deputati il 14 ottobre 2020 ha sottolineato l'importanza della transizione digitale impegnando il Governo, in coerenza con i delineati obiettivi di finanza pubblica, ad utilizzare appieno le risorse messe a disposizione dal <Recovery Plan Europeo>. Nel contempo, la Risoluzione auspica l'incremento delle risorse destinate all'istruzione e alla gestione dei beni e delle attività culturali, investendo nella digitalizzazione dei servizi e della didattica, nella realizzazione e riqualificazione delle infrastrutture sociali, anche al fine di ridurre le disparità sussistenti tra le diverse aree del Paese in termini di opportunità formative e di accesso all'istruzione, nonché nella promozione dell'industria culturale e del turismo e nella tutela del patrimonio artistico e naturale. La proposta di Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentata il 15 settembre 2020 alle Camere conferma gli obiettivi già indicati dal precedente PNR. In particolare, la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, nonché dell'istruzione pubblica, della sanità e del fisco, è compresa tra gli obiettivi della digitalizzazione ed innovazione, la prima delle sei missioni del PNRR. Nella Relazione redatta in tema dalla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati sull'individuazione delle priorità operative nell'utilizzo del Recovery Fund (doc. XVI, n.4), per quanto riguarda la

componente in esame, cioè la "**Digitalizzazione della P.a.**" rilevano i seguenti indirizzi: nel processo di rinnovamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, cogliendo, in positivo, le occasioni fornite dalla crisi, per far fare un passo avanti nella digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni. A tal fine, si proponeva l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il cloud computing volta a semplificare lo sviluppo e la fruizione di servizi resi dalla pubblica Amministrazione o destinati a essa; coniugare il processo di innovazione tecnologica della P.a. con una complessiva azione di semplificazione del contesto normativo e procedurale, al fine di ridurre gli oneri burocratici; realizzare appieno il principio c.d. di "once only" in base al quale, come peraltro già prescritto da precedenti fonti normative, il cittadino o l'impresa non possono essere chiamati a fornire certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti di cui la pubblica Amministrazione nel suo complesso già dispone; implementare il processo di semplificazione a tutti i livelli di governo; digitalizzare il comparto della pubblica sicurezza, con un focus sulla sicurezza ambientale, oltre che la formazione specifica del personale degli appartenenti alle Forze di polizia, e della pubblica Amministrazione nel suo complesso, chiamato ad interagire con le donne vittime di violenza.

Osservazioni analoghe sono contenute nella Relazione delle Commissioni V Quinta e XIV Quattordicesima riunite del Senato. Particolare rilievo viene dato ai seguenti punti: la diffusione ed il rafforzamento delle competenze digitali applicabili come sistema, in specie prevedendo adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio delle P.a. in particolar modo per il reclutamento di nuove professionalità. Ottenere una standardizzazione dei procedimenti mediante realizzazione di una piattaforma informatica unica che permetta ai cittadini ed agli imprenditori di dialogare con gli uffici della Pubblica amministrazione, in modo rapido e trasparente.

Sul tema della digitalizzazione e dell'innovazione nel campo della Difesa, si ricorda che nella medesima Relazione della V Commissione Bilancio, si era sottolineata la necessità di "valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del c.d. «**internet delle cose**» (**internet of things**) e al rafforzamento della difesa cibernetica, nonché dare piena attuazione ai programmi di specifico interesse volti a sostenere l'ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare.

IV) Altri contenuti del Piano.

Il settore di intervento relativo alla digitalizzazione della P.a. è articolato in tre grandi gruppi di investimenti.

Infrastrutture digitali e cyber security (finanziati con 1,25 miliardi di euro) finalizzato alla

razionalizzazione ed il consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti in un nuovo modello di cloud per la P.a. secondo quanto previsto nella “**strategia Cloud First**” del “**Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione**”. L'investimento è volto inoltre alla creazione ed al rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese previste dal perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC d.l. 105/2019), dalla Direttiva NIS (D. lgs. vo 65/2018) e dalle iniziative previste dalla strategia Europea di cybersecurity del 16 dicembre 2020, incluso l'applicazione del <**Cybersecurity Act**> (Regolamento della U.E. 2019/881). Dell'investimento fanno parte circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il riferimento è ai dati d'interoperabilità (per 1,13 miliardi) con l'obiettivo di garantire l'interconnessione con la condivisione di informazione tra le diverse P.a.. secondo il principio dell'once only, in linea con la **EU Data Strategy**. Tra le proposte avanzate nella Relazione della V Commissione “Bilancio e programmazione economica” è stata prevista espressamente la piena realizzazione del <**principio once only**>. Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme (con 5,57 miliardi) per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese, quali identità digitale (SPID e CIE), firma elettronica, strumenti di pagamento digitale applicabili nei settori pubblico e privato (PagoPA, Italia Cashless community), la <piattaforma notifiche>, l'ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente), AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero), AppIO. Sono ricompresi nello stanziamento i 4,77 miliardi previsti per il <progetto Italia Cashless> messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento. Inoltre, si deve ricordare che alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale sono state anticipate nel decreto-legge del 16 luglio 2020, n.76 recante le: “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'innovazione digitale”.

Sempre nella Relazione approvata dalla V Commissione della Camera il 30 marzo 2021 in ordine alla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza²¹⁹ sono riportate le indicazioni specifiche relative a ciascuna delle 16 componenti progettuali nelle quali si

²¹⁹ Il riferimento è rivolto al documento Parlamentare XXVII, n. 18-A.

articolano le 6 missioni fondamentali del PNRR, elaborate sulla base dei pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti in sede consultiva. In quelle sedi, con riferimento alla missione¹, relativa alla Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, sono state formulate diverse indicazioni tra cui le seguenti:

- prevedere che l'interoperatività delle banche dati e l'implementazione dei sistemi di sicurezza digitale descritti nel Piano coinvolgano anche le forze dell'ordine, attraverso, in particolare, l'istituzione di una piattaforma digitale di collegamento del Registro informatico del Ministero della Giustizia con la banca dati SDI del Ministero dell'Interno; potenziare gli acquisti verdi della P.a. attraverso il ricorso al c.d. **<green public procurement (GPP)>** con lo strumento di misurazione dei **<Criteri ambientali minimi (CAM)>**; realizzare anche una "Scuola di polizia interforze" permanente di lingue minoritarie per favorire la formazione di personale di polizia nelle lingue dei gruppi etnici maggiormente rappresentati; insieme attuare un "Programma organico straordinario di assunzioni a tempo determinato di personale altamente qualificato"; **investire sulle competenze digitali in tutti i settori della società e della P.a. per una formazione riqualificante per dipendenti pubblici e privati che metta al centro del sistema cybersecurity e blockchain**; sviluppare un sistema di piattaforme abilitanti che permettano di realizzare finalmente l'obiettivo di una comunicazione **<once only>** nei rapporti tra imprese e cittadini assicurando una straordinaria fase di semplificazione burocratica.

V) Il dossier "Misure per la diffusione dell'amministrazione digitale" previste nei decreti-legge 34 e 76 del 2020.

Il decreto-legge 34/2020 (c.d. "decreto Rilancio") ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze un "Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione" con una dotazione di 50 milioni per il 2020 (v.art.239). Tali risorse sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, per poter essere operativamente ri-assegnate al Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, che provvede alla loro gestione. Il Fondo è destinato alla copertura delle spese per interventi, acquisti e misure di sostegno in favore di: una "strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico" a fini istituzionali; la diffusione dell'identità digitale, del domicilio digitale e delle firme elettroniche; la realizzazione ed erogazione di servizi pubblici in rete, dell'accesso ai servizi in rete tramite le piattaforme Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). La proposta del Governo del 12 gennaio

2021²²⁰ abilitanti previste da disposizioni del “**Codice dell'amministrazione digitale**” (decreto legislativo n.82 del 2005), recate dai seguenti articoli: 5 (sistema di pagamento elettronico, attraverso un sistema pubblico di connettività che assicuri una <piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni> e i prestatori di servizi di pagamento abilitati), 62 (Anagrafe nazionale della popolazione residente), 64 (sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni), e **64-bis (accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione)**, nonché per i servizi e le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie. In questo quadro, si pone il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 30 giugno 2021 (pubblicato nella G.U. 10 agosto 2021, n.190) che ha provveduto al primo riparto delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, resi disponibili per l'anno 2021, come segue.²²¹ La legge di bilancio 2021 (L.n.178/2020, art.1, commi 620 e 621), con le sue norme, ha previsto, rispettivamente: la trasferibilità alle varie Amministrazioni pubbliche delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale; l'attribuzione alla struttura della Presidenza del Consiglio competente per le misure dell'innovazione tecnologica e l'innovazione delle attività tese a far funzionare la piattaforma per il tracciamento dei contatti e l'allerta Covid-19.

VI) Sintesi dei contenuti del decreto-legge n.76/2020 recante le: “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”.

Nell'ambito delle misure di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, recate dall'articolo 12, un gruppo di disposizioni sono volte a favorire e rafforzare l'uso della telematica negli applicativi del procedimento amministrativo (comma 1, lett. b), c) e d). In particolare, la normativa introduce il principio generale per il quale le

²²⁰V.<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14585/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-pnrr-proposta-delgoverno-del-12-gennaio-2021.htm>.

²²¹ La dotazione di euro 29.000.000 per il finanziamento di interventi, acquisti e misure di sostegno finalizzati a favorire la digitalizzazione della pubblica amministrazione tramite lo sviluppo delle piattaforme nazionali; euro 2.000.000 per il finanziamento di interventi, acquisti e misure di sostegno atti a favorire la diffusione delle competenze digitali necessarie per poter consentire ai cittadini un uso consapevole dei servizi e degli strumenti digitali realizzati ed erogati dalla pubblica amministrazione; euro 1.000.00 per le attività ed i servizi di assistenza tecnica necessari alla realizzazione dei progetti, degli interventi e delle iniziative finalizzati all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione.

Amministrazioni pubbliche, per metodo, agiscono mediante strumenti informatici e telematici ed inoltre si prevede l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati al procedimento il domicilio digitale del responsabile pubblico del medesimo. Nel testo, gli interventi in materia di innovazione digitale delle pubbliche Amministrazioni sono contenuti principalmente nel Titolo III ove si trovano le "Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale" che introduce disposizioni volte alla semplificazione e accelerazione della trasformazione digitale del Paese e, più in particolare, finalizzate a favorire la diffusione di servizi in rete, agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, assicurare ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da sarsCovid-19 ancora in corso (nel novembre 2021, come nel febbraio 2022).

La cittadinanza digitale, i codici personali e l'accesso ai servizi digitali della pubblica Amministrazione (artt. 24-30). Il "domicilio digitale".

Un primo gruppo di misure riguarda il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini al fine di semplificare l'accesso ai servizi digitali delle p.a. e tra i principali interventi si ricordano: l'estensione della possibilità per i cittadini di fruire dei servizi attraverso la propria identità digitale, ampliandola a quelli erogati dai concessionari di pubblici servizi e dalle società a controllo pubblico, precisando che l'accesso al domicilio digitale avvenga tramite dispositivi mobili anche attraverso l'applicazione AppIO; il domicilio digitale per i professionisti, anche se non iscritti ad albi, collegi, ordini e registri; la semplificazione e il rafforzamento del domicilio digitale per i cittadini; l'obbligo per le P.a. dal 28 febbraio 2021, di utilizzare esclusivamente il "**Sistema pubblico di identità digitale**" - in sigla SPID e la "**Carta di identità elettronica**" - in sigla CIE per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line; Si ricorda in proposito che la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020, art. 1, comma 622 ha disposto la corresponsione ai gestori del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID) di una indennità di architettura e di gestione operativa del sistema nel limite massimo di spesa di 1 milione di euro per l'anno 2021). Inoltre, la previsione che la verifica dell'identità digitale abbia un livello di sicurezza "almeno significativo" equivalente alla esibizione diretta del documento di identità per l'accesso ai servizi o l'utilizzo nelle transazioni elettroniche; la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente fatte da telefonia mobile tramite AppIO; la piena operatività della piattaforma PagoPA; la semplificazione

delle modalità di rilascio della CIE; la semplificazione della disciplina per la conservazione garantita dei documenti informatici; l'adesione dei gestori dell'identità digitale al sistema **SCIPAFI (Sistema centralizzato informatico di prevenzione amministrativa del furto di identità)**.

Atti amministrativi e giudiziari (v. in precedenza).

VII) Una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della P.a. e via P.e.c. per quelle degli atti giudiziari.

Fra le azioni principali da realizzare vi sono la semplificazione del rilascio della firma elettronica avanzata anche ai fini dell'accesso ai servizi bancari; il sostegno per l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici; la semplificazione della disciplina anagrafica.

VIII) Norme generali di sviluppo dei sistemi informativi delle P.a. e per l'utilizzo del digitale nell'azione amministrativa (negli artt. 31 e 32).

Negli obiettivi, un secondo gruppo di disposizioni investe le modalità organizzative interne delle pubbliche Amministrazioni al fine di implementare il loro attuale livello dell'innovazione digitale. In particolare, con il primo, l'articolo 31, si prevede, tra l'altro che: - diverse disposizioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, tra le quali quelle innovative date in materia di lavoro svolto a distanza (**smart working**) nella pubblica Amministrazione, siano volte anche a garantire la sicurezza delle informazioni e dei dati trattati (comma 1, lett.a). Così, il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AGID, **Agenzia per l'Italia digitale**, alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b); l'eliminazione, della possibilità per l'AGID di definire, di propria iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti delle P.a. e l'abolizione della disposizione che prevedeva il trasferimento all'AGID di ogni funzione in precedenza attribuita al <Dipartimento per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione> della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett. c); la previsione che il mancato avvio da parte del "Difensore civico digitale" delle attività necessarie a porre rimedio alle violazioni riscontrate del "Codice dell'amministrazione digitale" rilevi ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportamenti responsabilità dirigenziale e disciplinare (comma 1, lett. d); la semplificazione di alcune procedure relative alla sicurezza cibernetica (comma 2); l'istituzione presso il "Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie" del Ministero dell'interno

di una <Direzione centrale per l'innovazione tecnologica> con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del medesimo Ministero e delle Prefetture²²² (commi 3 e 4); l'attribuzione a Sogei del ruolo di <innovation procurement broker> e la sua dall'obbligo di avvalersi di CONSIP per l'acquisizione dei beni e dei servizi funzionali alla realizzazione di progetti ad alto contenuto innovativo (comma 5). L'art.32 prevede un "Codice di condotta tecnologica" volto a coordinare l'elaborazione, lo sviluppo e l'attuazione dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali (artt. 33-35). Mentre, un terzo gruppo di disposizioni reca interventi in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo ad una "piattaforma unica nazionale", incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per poter garantire alle pubbliche Amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (secondo la logica di cd. once only). In proposito si prevede: una sanzione per i dirigenti responsabili dell'inadempimento all'obbligo di rendere disponibili i dati e l'obbligo in capo al concessionario di servizi di rendere disponibili all'amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti (art.33); una nuova disciplina della "Piattaforma digitale nazionale dei dati", prevedendo, tra l'altro l'adozione con DPCM di una <Strategia nazionale dati> per identificare le modalità di messa a disposizione dei dati (art.34); l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (cloud nazionale) ad alta affidabilità nella quale sono destinati a migrare i contenuti degli attuali C.e.d. delle Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con Regolamento dall'AgID. In alternativa, le P.a. possono "migrare" i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettano i requisiti fissati dall'AgID (art. 35).

IX) Misure per l'innovazione (artt. 36 e 37).

Infine, un ultimo gruppo di disposizioni introduce misure per l'innovazione, volte a semplificare e favorire le proposizioni di iniziative innovative e, in particolare misura, le sperimentazioni possibili mediante l'impiego delle tecnologie emergenti. Per questo motivo, **l'articolo 36 definisce un <procedimento autorizzatorio semplificato> accentrato presso la Presidenza del Consiglio**, con il coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico, **per le attività di sperimentazione condotte da imprese,**

²²² Attualmente denominate "Uffici territoriali di governo".

Università ed Enti di ricerca, relative alla trasformazione digitale e alla innovazione tecnologica.

Si prevede che tali attività possano derogare temporaneamente, previa espressa autorizzazione normativa, a norme vigenti dello Stato che attualmente ne impediscono la sperimentazione. Il successivo articolo 37 prevede che le imprese costituite in forma societaria devono comunicare il proprio domicilio digitale costituito dall'indirizzo P.e.c. al "Registro delle imprese" presso la competente Camera di commercio, industria ed artigianato²²³ ove non sia stato comunicato in precedenza.

Ulteriori disposizioni riguardano la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di imprese di nuova costituzione o già iscritte nel registro, l'indicazione di un nuovo domicilio digitale in caso di domicilio inattivo. Così come è disciplinata la procedura di iscrizione del domicilio digitale dei professionisti iscritti in Albi ed elenchi.

X) Dossier "Decennio digitale europeo": gli obiettivi per il 2030.

Con la Comunicazione COM (2021) 118 final - dal titolo "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" del 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato una visione con le prospettive attese per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.²²⁴ La Comunicazione si sviluppa su quattro settori che costituiscono il riferimento digitale dell'Europa: quindi, le competenze digitali; le infrastrutture digitali sicure e sostenibili; la trasformazione digitale delle imprese; la digitalizzazione dei servizi pubblici.

In particolare, per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici, l'obiettivo dell'U.E. è quello di garantire che, entro il 2030, la vita democratica ed i "servizi pubblici online" siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità. Si tratta di realizzare un "ambiente digitale" che fornisca strumenti facili da usare, efficienti, personalizzati e con elevati standard di sicurezza come di tutela della privacy. **Inoltre, garantire il "voto elettronico" avrebbe il prevedibile effetto d'incoraggiare una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.**

Nel documento si indicano, in sintesi, gli obiettivi previsti da raggiungere entro il 2030

²²³ Una comunicazione che era stata prevista da fare entro il 1° ottobre 2020.

²²⁴ Sul punto trattato nel testo si veda <https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazione-e-l-innovazione-digitale-1.html>

nei servizi pubblici fondamentali: 100% online per Sanità: cartelle cliniche disponibili online al 100%. Identità digitale: 80% dei cittadini che utilizzano l'Id digitale

La Commissione Europea avvierà un ampio processo di discussione e consultazione, anche con i cittadini, sulla visione dell'Unione e sui principi digitali proponendo un **“Programma di politica digitale”** che renda operativa la bussola digitale entro la fine dell'estate, nonché per progredire verso una dichiarazione interistituzionale sui principi digitali entro la fine del 2021. Vediamo, di seguito, la digitalizzazione della P.a. contenuta nel precedente “Piano nazionale di riforma” il P.n.r. del 2020 (luglio 2020).

XI) I contenuti specifici del “Piano nazionale di riforma 2020”.

Il Piano venne presentato dal Governo alle Camere nel luglio 2020 e includeva nell'Area prioritaria n.4 l'innovazione, tramite digitalizzazione, della pubblica Amministrazione, individuando alcune delle misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni in materia trasmesse dal Consiglio europeo e attuare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Ricordiamo che nelle <Raccomandazioni del 2019> il Consiglio dell'Unione Europea, cioè il massimo consesso politico-direttivo dell'Unione, sottolineava la stringente necessità, per l'Italia, di "migliorare l'efficienza della sua pubblica Amministrazione. In particolare, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali" (Raccomandazione n.3). In effetti, la Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. Country Report) del febbraio 2020, ha riconosciuto poi che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Mentre, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione dell'appena citata Raccomandazione unionista n.3 del 2019, la Commissione, pur registrando alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della nostra pubblica Amministrazione, elementi tratti dai contenuti normativi del “Decreto concretezza”, del disegno di legge sull'occupazione nel settore pubblico, la creazione del Ministero dell'innovazione e della digitalizzazione²²⁵ e l'avvio dell'applicazione IO, ecc.). Il Report in attuale esame si sofferma, in modo particolare, sulla necessaria digitalizzazione dei servizi pubblici nostrani, riconoscendo che l'Italia *"sta lentamente migliorando la sua performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per*

²²⁵ Sia pure senza portafoglio.

*i cittadini e le imprese.*²²⁶ Nel 2019, tuttavia, il grado di interazione online tra Autorità pubbliche ed i cittadini era ancora limitato: in Italia, solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online rispetto alla media dei 27 Paesi della UE. del 67,3 %. Secondo le parole del Report l'istituzione di un Ministro senza portafoglio per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione: *"potrebbe sostenere la digitalizzazione, assicurando un migliore coordinamento della trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale.* Inoltre, sempre nel corso del 2020, il Governo lanciava la app per smartphone **"IO.it"** che si prevede consentirà di rendere facilmente accessibili alcuni servizi pubblici, sia a livello nazionale di competenza che locale, tramite dispositivi mobili, aumentandone l'arco complessivo di utilizzo. Per essere efficace, dovrà essere rapidamente estesa ad altri servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di ordinario accesso. Infine, vi era stata l'adozione, intervenuta nel marzo 2019, del nuovo **"Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione anni 2019-2021"** a rappresentare un altro importante sviluppo.

Nelle "Raccomandazioni specifiche all'Italia" il Consiglio europeo con la deliberazione del 20 maggio 2020, invitava il nostro Stato ad adottare idonei provvedimenti sia durante il 2020 che il 2021 volti a realizzare, in primo luogo: a) *"un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali"* (Raccomandazione n.3) e b) *"migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione"* in termini la Raccomandazione n.4. Tali raccomandazioni trovano fondamento espressivo nella primaria considerazione che: *"un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione."* Il Consiglio ritiene troppo basso il livello di digitalizzazione e scarsa la capacità amministrativa generale del nostro Paese, sottolineando al riguardo che: *"Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali"* (così il punto

²²⁶ Nel 2019 l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index - DESI).

24 dei – considerando - premessi alle Raccomandazioni). Per tali ragioni, il Governo nel P.n.r. 2020 sottolineava, in primo luogo, che il Piano di rilancio e, al suo interno, il **<Recovery Plan>** si baseranno su un incremento della spesa, tra cui spicca quella per l'innovazione e la digitalizzazione. In questa ottica, la modernizzazione del Paese deve intendersi, come disponibilità di affidamento su di una **pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino** e ciò costituisce una delle tre linee strategiche attorno a cui è costruito il Piano di rilancio assieme a Transizione ecologica ed inclusione sociale e territoriale, parità di genere. Le politiche strutturali con le quali il Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della P.a. sono finalizzate a superare la storica inefficacia data dalla frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Qui, il volano previsto per la creazione di una P.a. connessa nell'interazione con cittadini e imprese è costituito dal **<Piano Italia 2025>**.

Una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, era indicata nel testo presentato, nel dicembre 2019, dall'allora Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Nel Piano in esame, la strategia di innovazione è articolata in tre "sfide" principali, mutuata dagli **“Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite**: ovvero consistenti nella digitalizzazione della società; l'innovazione del Paese; lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso. Il Piano prevede poi la realizzazione delle tre sfide attraverso **20 “azioni chiave”** per trasformare il Paese, che vanno dalla identità digitale, all'open innovation nella Pubblica Amministrazione, al procurement per l'innovazione, all'intelligenza artificiale al servizio dello Stato, anche nella gestione di beni demaniali obiettivi per approfondire i quali si può vedere la scheda n.12 del “Piano Italia 2025” in appendice al PNR. Il Governo, successivamente, ha modificato la governance della digitalizzazione delle P.a. con una decisione ove le competenze del **“Team per la trasformazione digitale”** della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state trasferite direttamente al Presidente del Consiglio²²⁷ che, a sua volta, ha delegato il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Al fine di rilanciare la semplificazione mediante il rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali per l'accesso ai servizi resi disponibili delle Pubbliche amministrazioni, il Governo intende potenziare l'offerta di servizi in rete tramite il sistema di identità digitale, anche attraverso la promozione dell'uso delle medesime ai fini dell'identificazione degli utenti,

²²⁷ Alla figura del massimo responsabile politico dell'Esecutivo.

consentendo l'accesso ai - servizi on line - previa identificazione attraverso il sistema SPID e la Carta di identità elettronica (CIE).

Un altro profilo di azione particolarmente innovativo riguarda la creazione che cambierà radicalmente il modello di interazione finora realizzato concerne la realizzazione del **“Progetto io”**. Infatti, per poter implementare l'interazione positiva e la semplificazione dei rapporti tra cittadino “utente” ed organi e uffici della pubblica Amministrazione, il Governo ha lanciato l'applicazione **‘io.italia.it’ (Progetto io)** che consente al cittadino di ricevere messaggi, documenti e notifiche delle scadenze, chiedere informazioni ed il rilascio di certificati, impostare le proprie preferenze e pagare con mezzi elettronici la Pubblica amministrazione. Parimenti, la **“piattaforma unica nazionale”** prevista in capo alla Presidenza del Consiglio, servirà a garantire a tutte le P.a. di poter accedere ai dati posseduti da altre Amministrazioni ed evitare quindi di dover richiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato personale già richiesto e detenuto (secondo la **logica cd. once only**). Allo stesso tempo, si intende affidare al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con l'AgID e la “Conferenza unificata”, il compito di adottare delle **<Linee guida di condotta tecnologica>** per le pubbliche Amministrazioni, al fine di garantire il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati e dei servizi digitali resi dall'Amministrazione statale, regionale e locale sui territori.

Nel quadro che si è appena delineato, alcune delle misure indicate dal Governo in quel precedente P.n.r. hanno trovato una loro prima traduzione normativa con il **decreto-legge sulle semplificazioni** (d.l.76/2020), un testo recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Inoltre, va detto che, nel 2019, l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index - Desi).Ora, tornando alle disposizioni in materia di informatizzazione delle attività della P.a. nella “Legge di bilancio 2020” e quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019 occorre sottolineare quanto segue. Nella legge di bilancio 2020 (Legge n.160/2019) sono state previste diverse misure volte a promuovere e valorizzare l'informatizzazione strutturale della pubblica Amministrazione. In primo luogo, la legge di bilancio ha attribuito nuove competenze alla persona, intesa come organo, del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro da lui delegato, consistenti nell'individuazione, promozione e gestione diretta di **<progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale>** mediante la competente struttura per

l'innovazione della Presidenza del Consiglio (prevista ex Legge 160/2019, art.1, comma 401). Altre risorse aggiuntive sono state destinate ai processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del **“Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio e per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana”** obiettivo che si deve realizzare attraverso l'incremento dello stanziamento economico relativo²²⁸. Inoltre, la legge di bilancio per l'anno 2020 ha autorizzato la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, in favore dell'AgID - Agenzia per l'Italia digitale - per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, aspetti questi che sono adottati in coerenza con gli obiettivi dell'**Agenda digitale europea**, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400). Alla Presidenza del Consiglio è stato affidato lo sviluppo della **<Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni>** attraverso la società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, **PagoPa**, cui compete la gestione della piattaforma e sono state a tal fine stanziolate delle specifiche risorse finanziarie (v. Legge 160/2019, art.1, commi 402-403). In più, è stato disposto che le Amministrazioni pubbliche così come le società inserite nel conto economico consolidato della P.a. con esclusione degli enti territoriali e delle società da questi partecipate - assicurino, per il triennio 2020-2022, un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-2017. Inoltre, nel provvedimento citato viene richiamato, come modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa, il riutilizzo eventuale di sistemi e strumenti di **ict (Information and communications technology)**. Nel riordino sistematico devono essere inoltre assicurate misure per la gestione delle infrastrutture informatiche di “Data Center” (ex Legge n.160/2019, art.1, commi 588, 610-613). Nella medesima ottica dei risparmi di spesa, si prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri (od il Ministro delegato) emani un atto di indirizzo e coordinamento a fini di razionalizzazione dei C.e.d (Centri per l'elaborazione delle informazioni) della pubblica Amministrazione centrale. Tale atto, oltre a fornire fonti di risparmi di spesa, deve perseguire obiettivi di maggior qualità, sicurezza, efficienza energetica, continuità

²²⁸ Per una somma di 6 milioni annui disposto dal d.l. 135/2018; l'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 2021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

operativa dei C.e.d. (L.160/2019, art.1, commi 407-409).

I sistemi per il voto elettronico.

È stato inoltre istituito il “**Fondo per il voto elettronico**”²²⁹ per l'introduzione, in via sperimentale, del voto espresso - con modalità digitale - nelle Elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, quelle politiche generali per il rinnovo delle Camere, i Referendum per gli italiani all'estero e per quelli temporaneamente fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, di studio o per cure mediche (Legge 160/2019, articolo 1, commi 627-628). Il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di termini e altre disposizioni, introduce, a sua volta, diverse altre misure in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, era stato oggetto di proroga (fino al 30 giugno 2020) il termine di decorrenza dell'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati, di avvalersi esclusivamente della apposita piattaforma per i pagamenti verso le pubbliche Amministrazioni (comma 8 dell'art.1). Inoltre, la norma citata dispone che entro quel medesimo termine del 30 giugno 2020 i soggetti pubblici siano tenuti a integrare i loro sistemi di incasso in alternativa o con la piattaforma digitale per i pagamenti con modalità informatiche (di cui all'articolo 5 del “Codice dell'amministrazione digitale”) o con altri soggetti pubblici o fornitori di servizi di incasso dei pagamenti che siano stati abilitati ad operare sulla piattaforma. I soggetti pubblici considerati dalla normativa in esame sono quelli indicati dall'art. 2, secondo comma, del Codice dell'amministrazione digitale, ossia: tutte le Amministrazioni pubbliche (ivi comprese le “Autorità di sistema portuale”, nonché le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione); i gestori di servizi pubblici (ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse svolti); le società a controllo pubblico (come definite nel decreto legislativo n.175 del 2016), escluse le società a partecipazione pubblica (che non rientrino tra i gestori di servizi pubblici) emettenti azioni o strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Il mancato adempimento dell'obbligo di integrazione dei sistemi per introitare è previsto rilevare ai fini della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Nella specie, quella oggetto della previsione sanzionatoria degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n.165 del 2001. Le disposizioni dell'articolo 42 incrementano la dotazione di esperti di cui

²²⁹ Cui è stato destinato uno stanziamento di 1 milione di euro per l'anno 2020.

la Presidenza del Consiglio può avvalersi per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasformazione digitale del Paese e dispone in merito all'esclusività dell'esercizio di alcune di queste funzioni per il tramite della società PagoPa.

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (Cie).

Il potenziamento della C.i.e. ha trovato riferimento nella la proposta di legge a.C. 432²³⁰ una normativa volta a potenziare l'utilizzo della carta di identità elettronica (Cie) come strumento di ordinario accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo ai servizi in rete. In particolare, nel testo si definisce la Cie strumento che assicura, al massimo livello di sicurezza, il riconoscimento dell'identità fisica e digitale del cittadino e si prescrive di dotare organi e uffici delle autorità di pubblica sicurezza con gli strumenti informatici necessari per garantire l'immediato riconoscimento della persona (ex articolo 1). Inoltre, si prevede che la Cie diventi lo strumento preferenziale di identificazione di una serie di soggetti, quali: gli esercenti attività finanziaria (articolo 2); i professionisti ed i revisori contabili (articolo 3); i soggetti addetti al recupero crediti, alla custodia e al trasporto di valori, gli addetti alla mediazione mobiliare (articolo 4) e gli operatori delle comunicazioni (articolo 5). La proposta di legge prevede poi che l'accesso a siti sensibili, quali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie possa avvenire tramite la Cie (articolo 6), come l'accesso al luogo di lavoro dei dipendenti pubblici, in sostituzione della timbratura, sia pure elettronica. In quest'ultimo caso, la Cie può essere dal Datore pubblico anche ai fini della verifica della effettiva presenza in servizio del lavoratore (articolo 7). **Si ricorda, in proposito, che la legge 56/2019 (art.2)**, recante interventi per la concretezza delle azioni pubbliche amministrative e la prevenzione dell'assenteismo negli uffici pubblici, **prevede l'introduzione di sistemi di verifica con i dati biometrici dell'identità e di videosorveglianza degli accessi** (in sostituzione di quelli di rilevazione automatica attualmente in uso) **per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche** (con esclusione del personale in regime di diritto pubblico e dei dipendenti titolari di un rapporto agile), **ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro**. Infine, si stabilisce che i servizi in rete erogati da soggetti pubblici o privati debbano essere compatibili con i sistemi di sicurezza realizzati tramite la Cie (articolo 8).

XIII) La “carta d'identità elettronica”: le convenzioni per il rilascio della Cie nella Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019.

In effetti, l'articolo 1, comma 811, della “Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) integrava

²³⁰ Una proposta legislativa presentata dall'on. Fragomeni ed altri.

la precedente disposizione di cui all'art.7-vicies ter, comma 2-bis del d.l. 43/2005 (il C.a.d.), al fine di consentire al Ministero dell'interno di stipulare convenzioni tese alla riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica²³¹ Il citato comma 2-bis dell'art. 7-vicies ter, del d.l. 43/2005 dispone che l'emissione della <**carta d'identità elettronica**> è riservata al Ministero dell'interno che vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza. Inoltre, affida all'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, la definizione delle caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, emissione, rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato e tale disposizione è stata adottata con il decreto del Ministero dell'interno del 23 dicembre 2015. In base al citato D.m. le funzioni per lo svolgimento delle attività di produzione, distribuzione, gestione e supporto all'utilizzo della Cie vengono svolte dal Ministero dell'interno, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dai Comuni, dai Consolati e dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'IPZ. La disposizione normativa in esame introduce lo strumento convenzionale con la finalità di ridurre gli oneri amministrativi e semplificare le modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica. Inoltre, le relative Convenzioni possono essere stipulate con soggetti che abbiano i seguenti requisiti: siano dotati di una rete di sportelli diffusa su tutto il territorio nazionale; siano **Identity provider**; abbiano la qualifica di **Certification Authority** accreditata dall'Agenzia per l'Italia digitale.

Nell'ambito del Sistema pubblico di identità digitale (Spid), gli Identity provider sono soggetti privati accreditati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali SPID per l'accesso ai servizi delle pubbliche Amministrazioni e gestiscono l'autenticazione individuale degli utenti.

L'elenco degli Identity provider accreditati è pubblicato sul sito dell'AgID. In particolare sono otto importanti operatori privati:

Aruba, Infocert, Namirial, Poste Italiane, Register.it, Sielte, TIM, Intesa. Ai sensi del D.m.

²³¹ Nel limite di spesa di 750 mila euro a decorrere dal 2019.

23 dicembre 2015, sulle modalità tecniche di emissione della Cie, per **Certification Authority** si intende la struttura del **Centro nazionale dei servizi demografici** che emette i certificati di autenticazione per operare legittimamente in rete, componente della piattaforma e dell'infrastruttura per l'emissione della CIE. In base alla formulazione della disposizione, le procedure affidate ai <soggetti privati convenzionati> non sono definite dalla legge, in quanto si rimanda ad una definizione analitica da parte della convenzione. La disposizione in esame, infatti, prevede che: **«gli addetti alle procedure definite dalla Convenzione sono incaricati di pubblico servizio autorizzati a procedere all'identificazione degli interessati con l'osservanza delle disposizioni di legge o di regolamento in vigore per gli addetti alla ricezione delle domande, dichiarazioni o atti destinati alle pubbliche Amministrazioni»**.

Si deve sottolineare come la definizione soggettiva di "incaricati di pubblico servizio" implichi il riconoscimento della <natura pubblicistica delle attività assegnate> ai soggetti convenzionati e determina l'applicabilità delle forme di tutela e di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio²³². Si deve ricordare, in proposito, che la nozione di <incaricato di pubblico servizio> è contenuta nell'art.358 del Codice penale, norma in base alla quale, agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio ed ufficio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito in proposito che "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt.357 e 358 c.p. ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate, che devono essere inquadrabili tra quelle della P.a. Non rilevano, invece, la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico, né lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tanto meno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo datore di lavoro" (Cass. n. 17109/2011). Gli stessi sono inoltre autorizzati per legge a procedere all'identificazione degli interessati nel compiuto rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti. Per quanto riguarda gli importi da corrispondere da parte del

²³² Vedi gli articoli 3, 28, 81, 97, 98 e 117 e seguenti della Costituzione.

richiedente la carta di identità elettronica si rinvia ai corrispettivi previsti nel decreto predisposto ai sensi dell'articolo 7-vicies quater, comma 1, del d.l. n.7/2005. I soggetti convenzionati riversano i corrispettivi delle carte d'identità elettroniche rilasciate, comprensivi dell'I.v.a. e possono trattenere i diritti fissi e di segreteria. Il comma 812 apporta alcune modifiche consequenziali al Codice dell'amministrazione digitale (C.a.d.), stabilendo che caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica devono essere definite non con d.P.C.M come previsto dall'art.66, comma 1, del D.lgs.vo n.82/2005, ma ai sensi del citato comma 2-bis dell'art.7-vicies ter del D.l. n. 7/2005, che viene integrato dal precedente comma 472. La disposizione richiamata rinvia, dopo le modifiche introdotte, all'adozione di uno specifico decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia e delle finanze²³³ per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché per garantirne la tenuta in sicurezza del relativo archivio informatizzato²³⁴. Con la norma, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni attribuite al precedente <Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale> ex d.l. 135/2018, c.d. "Decreto semplificazioni", art.8). In specie, si tratta delle funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici ed equiparati, anche svolte in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie informatiche della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, con i connessi poteri di impulso e di coordinamento nei confronti dell'insieme delle pubbliche Amministrazioni. A ciascuna competono tali adempimenti, ivi inclusa **l'Agenzia per l'Italia digitale**, e l'attivazione del potere sostitutivo in caso di rilevate inadempienze gestionali o amministrative²³⁵. Inoltre, come sappiamo, sempre la "Legge di bilancio dello Stato per il 2020" aveva attribuito nuove competenze monocratiche al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato, esattamente consistenti nell'individuazione, promozione e gestione di progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale

²³³ Nel procedimento de quo dev'essere sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città autonomie locali, il tutto per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio e gestione in sicurezza.

²³⁴ Focus: vedi il Dossier sulla governance della pubblica amministrazione digitale.

²³⁵ Per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio viene posto uno stanziamento di 6 milioni annui, a decorrere dal 2020.

di rilevanza strategica e di interesse nazionale, svolte mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (L. n.160/2019, art.1, comma 401).

XIV) La nomina della figura del “Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana”.

La figura in esame è stata introdotta dal decreto legislativo n.179 del 2016, di modifica del Codice dell'amministrazione digitale (C.a.d.) che ha previsto (art.63) che il Presidente del Consiglio dei ministri possa nominare per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario.

Un organo con funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell' Agenda digitale italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea²³⁶. In precedenza, il d.l.25 luglio 2018, n.91, aveva abrogato la disposizione precedente che al Commissario straordinario non fosse dovuto alcun compenso per l'espletamento dell'incarico (art.13-ter, comma 1, del d.l. 91/2018 che ha soppresso il comma 9 dell'art. 63 del D. lgs.vo 179/2016). Sempre il citato d.l. n.135/2018 aveva prolungato il mandato del Commissario straordinario per l'attivazione dell'Agenda digitale al 31 dicembre 2019. Ed è ancora il d.l. 135/2018 a prescrivere che la Presidenza del Consiglio si avvalga, per le nuove funzioni acquisite, di un contingente di esperti da porre a disposizione della propria struttura, in possesso di specifica ed elevata competenza e di significativa esperienza in materia tecnologica e di gestione di processi complessi. Ivi compreso lo sviluppo di programmi e piattaforme digitali con potenza di diffusione a larga scala e questi esperti sono all'origine della Carta di identità elettronica²³⁷ In proposito, si rimanda per approfondimento alla lettura delle “*Disposizioni concernenti la carta d'identità elettronica e la sua utilizzazione per l'accertamento dell'identità personale*”²³⁸ secondo la disciplina di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n.303/1999 imposta per il conferimento degli incarichi alla Presidenza del Consiglio. Il regime giuridico ed economico di tale contingente è disciplinato dal d.l. 162/2019 (art.42)

²³⁶ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 settembre 2016 Diego Piacentini è stato nominato Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale per due anni. Alla scadenza del mandato è stato nominato Commissario, Luca Attias (D.P.C.M. 25 ottobre 2018).

²³⁷ V. <https://temi.camera.it/leg18/post/la-carta-di-identit-elettronica.html>.

²³⁸ Vedi in <https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11868>. Testo recante le disposizioni relative alla carta di identità elettronica e la sua utilizzazione.

che prevede altresì la possibilità per la Presidenza del Consiglio di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni nella materia di innovazione tecnologica di un contingente di personale non dirigenziale composto da 7 unità, poste in collocamento fuori ruolo da altre P.a. Inoltre, a seguito dell'approvazione del d.l. 135/2018, il Governo ha proceduto alla istituzione del **“Dipartimento per la trasformazione digitale”** quale struttura di supporto diretto al Presidente del Consiglio per la promozione ed il coordinamento di tutte le azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Il provvedimento dà attuazione alle direttive adottate dal Presidente in materia ed assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (d.P.C.M 19 giugno 2019).

Mentre, con il decreto 24 luglio 2019 il Dipartimento si è dato una propria organizzazione interna. Successivamente, con il D.m. 24 luglio 2020 che ha ridefinito l'organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica, le funzioni in materia di digitalizzazione sono state scorporate dall'Ufficio per l'innovazione amministrativa presso il Dipartimento medesimo. La legge di bilancio per l'anno 2020 ha incrementato lo stanziamento²³⁹ che in precedenza era stato disposto dal d.l.135/2018 al fine del rafforzamento strutturale dei processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale.²⁴⁰ Con la formazione del <Il Governo Conte> avvenuta nel settembre 2019 è stato nominato anche il Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione²⁴¹. Organo con la delega ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione digitale del Paese. Incarico con particolare riferimento alla creazione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali, alle tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo ed alla diffusione dell'uso delle tecnologie d'interconnessione tra cittadini, imprese e pubbliche Amministrazioni, alla diffusione dell'educazione e la cultura digitale, anche attraverso il necessario raccordo e coordinamento con le organizzazioni internazionali ed europee operanti nel settore. È altresì delegato ad esercitare le funzioni inerenti alla trasformazione digitale delle pubbliche Amministrazioni, ai termini del d. P.C.M. emanato il 26 settembre 2019.

²³⁹ Pari a 6 milioni annui.

²⁴⁰ L'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 2021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

²⁴¹ Nella persona di Paola Pisano.

Il medesimo articolo 8 del sopra-citato D.l. 135/2018 aveva trasferito dall'Agenda per l'Italia Digitale alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i compiti relativi ad attivazione-gestione di <Pago PA> la piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni ed i prestatori dei servizi di pagamento. Tale piattaforma è dedicata all'effettuazione di pagamenti con utilizzo di specifiche modalità informatiche che devono essere **obbligatoriamente accettati** dalle pubbliche Amministrazioni, dai gestori di servizi pubblici dalle società, a controllo pubblico. A tale fine si prevede la costituzione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, di una società per azioni interamente partecipata dallo Stato per lo svolgimento delle suddette attività. Inoltre, al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche Amministrazioni per assicurare la massima diffusione delle forme di pagamento con strumenti elettronico. In attuazione di tale disposizione con il d.P.C.M del 19 giugno 2019 è stata istituita una società per azioni partecipata interamente dallo Stato, denominata “**pago P.a. S.p.a.**” sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di gestire la piattaforma tecnologica.

Ed ancora la “Legge di bilancio dello Stato anno 2020” aveva affidato alla Presidenza del Consiglio lo sviluppo tecnico-amministrativo della “Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni” da realizzare attraverso “Pago Pa” S.p.a. cui compete la gestione della medesima piattaforma²⁴². Inoltre, il decreto-legge n.162/2019 (art.42) prevedeva che la Presidenza del Consiglio eserciti funzioni d'indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche Amministrazioni in alcuni ambiti della trasformazione digitale esclusivamente tramite la Pago PA s.p.a. Tali ambiti riguardano la diffusione del sistema di pagamento elettronico attraverso la piattaforma tecnologica; lo sviluppo del punto di accesso telematico; lo sviluppo della piattaforma digitale nazionale dati. Completa il quadro della nuova “governance digitale” l'Agenda per l'Italia digitale (AgId), l'organismo tecnico del Governo che ha il compito di garantire, sulla base degli indirizzi del Presidente del Consiglio, la realizzazione gli obiettivi dell'Agenda digitale Italiana. Più in generale, l'AgId promuove l'innovazione digitale del sistema Paese attraverso la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni anche nel “nuovo” rapporto con cittadini e imprese. In relazione alle risorse dell'AgId, la legge di bilancio per l'anno 2019 ha

²⁴² Per la realizzazione della piattaforma è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020 (L. 160/2019, art. 1, commi 402 e 403).

autorizzato, tra le altre, assunzioni a tempo indeterminato per il personale dirigenziale di livello non generale e per quello non dirigenziale dell'Agenzia²⁴³.

Ancora, sempre attraverso la legge di bilancio 2020, viene autorizzata la spesa di 5 milioni con imputazione contabile per ciascuno degli anni 2020 e 2021, per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana da attuare in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400). Sulle funzioni dell'AgId è intervenuto anche il d.l.76/2020, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. In particolare, l'art.31 di quella norma prevede il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AgId alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett. b); l'eliminazione, della possibilità per l'AgId di definire, di propria esclusiva iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti delle P.a. e l'abolizione della disposizione che prevedeva il trasferimento all'AgId di ogni funzione già attribuita al Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett. c).

In materia di organizzazione dell'amministrazione digitale: il d.l. 76/2020 prevede l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (**cloud nazionale**) ad alta affidabilità nella quale sono destinati a migrare i dati dei C.e.d. delle varie Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AgId. In alternativa, le P.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che devono rispettare i requisiti fissati dall'AGID (art.35). Resta da segnalare l'istituzione, da parte del medesimo d.l. 76/2020, presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie del Ministero dell'interno, della specifica Direzione centrale per l'innovazione tecnologica con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del Dicastero e delle Prefetture-Uffici territoriali di governo (art.31, commi terzo e quarto).

²⁴³ Questa possibilità di assunzioni deve avvenire nel limite di spesa di euro 1.695.529 per il 2019 e 2.260.705 annui dal 2020 (L. 45/2018, art. 1, commi 301-302).

XVI) Una strategia nazionale per le competenze digitali.

Con il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del 21 luglio 2020 è stata approvata nei dettagli la **Strategia nazionale per le competenze digitali**. Nella specie, si tratta dello sviluppo strategico elaborato nell'ambito dell'iniziativa denominata **Repubblica digitale** che si articola su quattro assi di intervento:

Istruzione e formazione superiore - per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca. Forza lavoro attiva - per garantire competenze digitali adeguate sia nel settore privato che nel settore pubblico, incluse le competenze per l'e-leadership, con il coordinamento del Ministero dello sviluppo economico e del Ministro per la Pubblica amministrazione.

Competenze specialistiche ICT per potenziare la capacità del Paese di sviluppare competenze operative per nuovi mercati e innovative possibilità di occupazione, in gran parte legate alle tecnologie emergenti ed al possesso delle competenze indispensabili per i lavori del futuro, con il coordinamento del Ministero dell'Università e Ricerca e del Ministero dello sviluppo economico, il Mi.s.e.

XVII) Misure generali per i cittadini.

Attualmente sono in corso di attuazione diverse misure per sviluppare le competenze digitali necessarie a poter meglio esercitare i diritti di cittadinanza e la partecipazione consapevole alla vita democratica, con il coordinamento del Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione (M.i.d.). In questo caso, l'obiettivo è di eliminare il ritardo consistente rispetto agli altri Paesi europei, in termini generali di digitalizzazione come per i singoli assi di intervento, e di abbattere il <digital divide> tra varie aree del nostro territorio nazionale.

1) Iniziative di sviluppo dei servizi digitali delle P.a. nel d.l. 34/2019, il c.d. "Decreto crescita".

La normativa in esame ha introdotto, tra le altre, misure per assicurare lo sviluppo del processo di digitalizzazione nell'interesse generale, consentendo l'accesso ai servizi della P.a. in forma semplificata, ottimizzandone la fruizione e conseguendo maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione di servizi su tutto il territorio nazionale. I commi da 9-bis a 9-octies, dell'articolo 29, inseriti in sede referente, prevedono che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano individuate le aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni a cui è possibile accedere anche tramite strutture e piattaforme tecnologiche del fornitore del **<servizio universale postale>**

ossia Poste italiane S.p.A. Tale intervento è previsto al fine di assicurare azioni della P.a. in forma semplificata, ottimizzarne la fruizione e conseguire una maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione sul territorio nazionale (ex comma 9-bis). Con i medesimi decreti devono essere stabilite le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati, livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte di Poste italiane - S.p.a. con l'entità massima del contributo economico riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater. I rapporti tra l'amministrazione statale titolare del servizio digitale e il fornitore del servizio sono definiti mediante la sottoscrizione di apposita "Convenzione di attività". Con tali decreti, vengono individuate le modalità di remunerazione dell'attività prestata e come rimediare laddove lo stanziamento a valere sul citato fondo non si dimostri sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato (commi 9-bis e 9-ter). Viene riconosciuta, anche in capo alle pubbliche amministrazioni non statali, la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali di propria titolarità attraverso le strutture e piattaforme tecnologiche di Poste italiane, secondo criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra (comma 9-quinquies). **Al personale di Poste italiane è affidata l'identificazione, in qualità di incaricati di pubblico servizio, dei soggetti che richiedono i servizi digitali** (comma 9-sexies). Gli eventuali servizi aggiuntivi, ovvero quelli in mobilità a domicilio offerti da Poste rispetto a quelli standard previsti nel d.P.C.M, sono posti a carico dell'utente con costi resi noti sul sito di Poste italiane (comma 9-septies). La durata del servizio di interesse generale assicurata dal <**Gestore del servizio universale**> viene prevista nella stessa durata del <**servizio universale postale**> (comma 9-octies). La copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies viene posta a carico di una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui (comma 9-quater). Il comma 9-novies pone in capo all'ENIT-Agenzia nazionale del turismo il compito di promuovere i servizi turistici e culturali e favorire la commercializzazione di prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, anche attraverso un <portale dedicato> già esistente e l'affidamento la realizzazione e la gestione di apposita "carta", realizzata su supporto cartaceo o digitale, la quale consente, tra l'altro, di acquistare beni e servizi per la fruizione di servizi pubblici di trasporto, dei luoghi della cultura, dei parchi divertimento e degli spettacoli viaggianti, nonché di disporre di agevolazioni per l'acquisto di servizi e prodotti enogastronomici a seguito di apposite convenzioni stipulate

a livello locale con soggetti pubblici e privati. La norma poi elenca i requisiti dei quali i soggetti ai quali il servizio è affidato devono risultare in possesso. Più nel dettaglio, il comma 9-bis stabilisce che con uno o più d.P.C.M. siano individuate le aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni a cui è possibile accedere anche tramite strutture e piattaforme tecnologiche del fornitore del servizio universale postale, ossia di Poste italiane S.p.A). Con i relativi decreti adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il MEF, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) e previa intesa in sede di Conferenza unificata. Oltre ai servizi digitali accessibili mediante Poste italiane, i d.P.C.M. devono indicare ulteriori aspetti, nel rispetto della disciplina europea in materia di gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG). In proposito, si ricorda che per servizi di interesse generale la normativa europea intende i servizi che le Autorità pubbliche degli Stati membri della U.E. classificano come di interesse generale e che pertanto sono soggetti a obblighi specifici di pubblico servizio: ove essi possono essere forniti sia dallo Stato che dal settore privato. All'interno di tale categoria, i servizi di interesse economico generale (SIEG) sono attività economiche che le medesime identificano come particolarmente importanti se non essenziali per i cittadini e che non sarebbero fornite (o sarebbero fornite a condizioni diverse) se non fosse attivato un intervento pubblico: questo, in particolare, è il caso dei servizi di trasporto, di energia, di comunicazione e dei servizi postali. Tali servizi sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e mercato interno europeo e tuttavia, sono possibili deroghe a tali norme qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base.

Nell'ambito dell'Unione europea è stato sviluppato anche il concetto di “servizio universale” per definire un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile, anche nel caso il mercato non lo fornisca. Si tratta, in particolare, di specificare nei decreti: le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati; il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte degli uffici di Poste italiane. Inoltre, l'entità massima del contributo economico riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater, nonché le modalità di remunerazione dell'attività prestata <in via integrativa> nel caso si verifichi un'insufficiente copertura finanziaria dello stanziamento del citato fondo che non risulti sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato. La medesima disposizione rinvia, infine, ad apposita “Convenzione” per la definizione dei rapporti tra l'amministrazione statale titolare del

servizio digitale ed il citato fornitore del servizio universale (comma 9-ter). Il comma 9 - quater pone a copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Le entrate autorizzate a tale titolo possono essere riassegnate, anche in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Viene inoltre ridotta dal 15 al 10 per cento la percentuale minima dell'ammontare delle medesime entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal MEF che la legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 216, della legge n.145/2018) ha destinato ad investimenti in <Fondi di venture capital>. La norma, infine, aveva spostato la decorrenza delle disposizioni del citato comma 216 alla data del 1° luglio 2019. Il comma 9-quinquies della normativa riconosce, anche in relazione alle pubbliche Amministrazioni non statali la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali di propria titolarità attraverso strutture e piattaforme tecnologiche di Poste italiane, secondo criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra.

Ciascuna Amministrazione provvede a coprire i relativi oneri nei limiti delle risorse iscritte in appositi capitoli di bilancio, con esclusione di nuovi o maggiori carichi onerosi per la finanza pubblica. Il comma 9-sexies prevede che qualora l'accesso ai servizi digitali necessiti dell'identificazione degli aventi diritto, il personale del gestore del servizio universale (Poste italiane) proceda all'identificazione dell'utente in base alle norme vigenti e in questa funzione di sicurezza assuma la qualità di incaricato di un pubblico servizio.

Si ripete che la definizione di "incaricati di pubblico servizio" che implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate ai soggetti convenzionati, determina l'applicabilità delle forme di tutela e insieme di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per le attività di tali soggetti, nonché l'estensione delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio²⁴⁴.

²⁴⁴ Si ricorda, in proposito, che la nozione di "incaricato di pubblico servizio" è contenuta nell'art.358 del Codice penale, in base al quale, agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

Per quanto riguarda le attività da svolgere, il comma 9-septies della norma stabilisce che sia la prestazione di servizi in mobilità a domicilio che di servizi aggiuntivi rispetto a quelli che verranno individuati con i d.P.C.M., restino a carico esclusivo dell'utente. A tal fine, Poste italiane dovrà pubblicare, anche sul proprio sito internet, l'esistenza e la fruibilità di tali servizi con indicazione della loro natura e dei relativi costi a carico dell'utente. Il comma 9-octies prevede che il servizio di interesse economico generale di cui al comma 9-bis debba, e sia, garantito dal fornitore del servizio universale di cui sopra, per una durata pari a quella dell'affidamento del servizio universale, e proprio a tale riguardo, vengono in rilievo le modalità di selezione delle imprese incaricate dei servizi di interesse economico generale.

Dossier: il Piano triennale per l'informatica nella P.a. nella Strategia per il 2025.

Il citato "Piano triennale per sviluppare l'uso sistematico dell'informatica nella pubblica Amministrazione" fissa gli obiettivi e individua i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle P.a. (art.14-bis del C.a.d.).

Il Piano relativo è redatto dall'AgId soggetto istituzionale che ne cura anche la verifica progressiva nell'attuazione per venire approvato dal Presidente del Consiglio, oppure dal Ministro delegato per l'informatizzazione.

XVII) Misure urgenti per favorire la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi²⁴⁵.

Nel luglio del 2020 è stato varato il **Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 2020-2022** che prosegue e integra le linee di azione del Piano 2019-2021 come dell'ancora precedente Piano per gli anni 2017-2019. Quel "nuovo" Piano si concentrava sulla continuità nella realizzazione delle azioni previste da quelli precedenti ed è rivolto, in particolare, a favorire lo sviluppo di una "**società digitale**". Laddove, i servizi per la collettività mettono al centro della sfera degli interessi i cittadini e le imprese, **attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che deve costituire costituisce il nuovo <motore di sviluppo> per tutto il Paese**. In tale ottica, occorre promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione con soluzioni pratiche poste al servizio delle persone, singole od associate, di comunità e dei territori. Questa storica iniziativa strategica dovrà avvenire nel rispetto della sostenibilità ambientale, per contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione,

²⁴⁵Vedi:<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifiche-situazioni-crisi-3.html>

l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici. Nell'arco del triennio d'interesse sono state definite circa 200 azioni: a carico di Agld e Dipartimento per la trasformazione digitale, altre a carico di P.a. centrali e locali. Si ricorda poi che, nel dicembre del 2019, il neo Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione ha presentato il “**Progetto 2025**”.

1) Una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.

La strategia normativa per l'innovazione è stata articolata in tre "sfide" principali:

a) la digitalizzazione della società; b) l'innovazione del Paese e, c) lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.

Il Piano descrive un processo di progressiva trasformazione strutturale del Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della pubblica Amministrazione, teso alla collaborazione sistematica tra pubblico e privato nel generare innovazione dei sistemi telematici, mentre l'attuazione del Piano risulta costantemente monitorata sul sito del “Dipartimento per la trasformazione digitale”.

Le modifiche al <Codice dell'amministrazione digitale>.

In attuazione di una specifica delega, già contenuta nella “Legge di riforma della pubblica amministrazione” prevista dalla Legge n.124 del 2015²⁴⁶, è stato riformato il testo del “Codice dell'amministrazione digitale” il “C.a.d.” introdotto con il decreto legislativo n.179/2016 che modificava il decreto lgs.vo di origine 82/2005) con l'obiettivo di creare una “**Carta della cittadinanza digitale**”. Ovvero, un sistema che permetta l'accesso, in modalità digitale, di associazioni, cittadini, enti e imprese ai dati ed all'erogazione di servizi di tutte le pubbliche Amministrazioni. Su questa linea di azione, il nuovo CAD ha introdotto una serie di misure volte a garantire un livello minimo dell'erogazione dei <servizi on line> forniti dalle Amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del principio del <digital first> (in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle P.a.), la partecipazione “con modalità telematiche” ai processi decisionali pubblici, l'utilizzo del **c.d. <Pin unico>** unitamente alla promozione dell'elezione del **domicilio digitale**, l'adeguamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche; la diffusione dei pagamenti digitali. Mentre, in ordine alla partecipazione elettronica democratica, il nuovo C.a.d. ha aggiunto rispetto alla disciplina previgente la finalità di migliorare la qualità degli atti amministrativi anche con forme di consultazione preventiva che possono avvenire per

²⁴⁶ La c.d. “Madia” dal cognome della proponente.

via telematica. In attuazione di tale disposizione il Governo ha adottato le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia (Direttiva della U.E. n.2/2017). Inoltre, le modifiche al C.a.d. hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di governance del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso conferito al Presidente del Consiglio attraverso la <**Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica**> insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite 4 funzioni di coordinamento in materia digitale, Inoltre, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale Italia. Successivamente sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al C.a.d. come previsto dalla norma di delega (D.lgs.vo n.217/2017). Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del Codice al fine di accelerare l'attuazione dell'**Agenda digitale europea**. In sintesi, sono state queste le linee del nuovo intervento legislativo: proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale e di deregolamentazione già avviata con il precedente intervento; rafforzare la natura di "**carta di cittadinanza digitale**" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini ed imprese il <diritto ad una identità e a un domicilio digitale> quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera più semplice e mobile-oriented, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e quello a effettuare pagamenti online; promuovere integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Amministrazioni centrali e locali; garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali; rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari effettuabili in digitale. Infine, occorre promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di "data analysis"²⁴⁷.

²⁴⁷ Nella rielaborazione parte del capitolo è tratto dal focus della Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sulla digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni istituita nella XVII legislatura.

II “CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE”.

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, ha introdotto ed ormai da quasi 17 anni un primo fondamentale strumento normativo per realizzare un progresso tecnologico elettronico - telematico - nelle attività rese ai cittadini ed alle imprese dagli uffici della pubblica Amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici abbattendo tempi ed inutili passaggi burocratici. Si tratta di un testo attuativo dei principi di efficienza espressi nella “Legge sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio” n.400/1988 concetti essenziali ripresi dalla “**Legge di semplificazione dei servizi pubblici per l’anno 2001**” rispetto alla “delega” legislativamente conferita all’Esecutivo centrale per la “digitalizzazione” dei servizi pubblici. Operazione strategica affidata alle strutture centrali dello Stato delle quali abbiamo scritto in precedenza, ma in proposito sarà utile, per avere una schematica visione d’insieme, riportare al lettore,

Il C. a. d. nell’indice sommario di quella normativa.

Capo I. Principi generali (art. 1-19);

Capo II. Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi (art. 20 - 39);

Capo III. Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici (art. 40 - 44 bis);

Capo IV. Trasmissione informatica dei documenti (art. 45 - 49);

Capo V. Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line (art. 50 - 66);

Capo VI. Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni (art. 67 - 70);

Capo VII. Regole tecniche (art. 71);

Capo VIII. Sistema pubblico di connettività (art. 72 - 87);

Capo IX. Disposizioni transitorie finali e abrogazioni (art. 88 - 92).

Schematica sintesi finale sul “Codice dell’amministrazione digitale” e l’identità personale elettronica.

Per concludere la presente trattazione, in una estrema sintesi finale, il C.a.d., “**Codice dell’Amministrazione digitale**” per la tecnica legislativa utilizzata costituisce un “Testo unico” sostanziale adottato per riunire e coordinare diverse norme, allo scopo teorico-

pratico di riuscire a riorganizzare, nel suo complesso, la strategica materia delle informazioni e dei documenti creati, detenuti e trasmessi dalla P.a. nel “formato digitale”.

Nel testo che abbiamo in precedenza riportato e preso in esame, fra le norme più significative contenutevi si trovano le disposizioni date in materia di:

- a) il “**documento informatico**”;
- b) la “**firma elettronica**”; e,
- c) la “**firma digitale**”.

Il “Codice dell'Amministrazione digitale”: il C.a.d. costituisce il provvedimento normativo “delegato” per riunire e coordinare tutte le diverse norme riguardanti l'informatizzazione dell'amministrazione pubblica, in Italia, nei rapporti con i cittadini, le associazioni e le imprese. Istituito, in origine, con il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, è stato successivamente aggiornato, modificato e integrato da diverse altre disposizioni (v. note). Principalmente, dapprima, attraverso le norme del decreto legislativo 22 agosto 2016 n.179 e successivamente con quelle recate dal d. legislativo 13 dicembre 2017, n.217, quest'ultimo introdotto per promuovere e rendere effettivi ai cittadini i c.d.<**diritti di cittadinanza digitale**>.

Più di recente, attraverso le modifiche apportate con l'ultimo intervento normativo citato, il C.a.d. è stato ulteriormente razionalizzato nei contenuti, procedendosi ad un'azione di deregolamentazione. Da un lato, semplificando in linea generale il linguaggio usato e, dall'altro, sostituendo le precedenti regole tecniche con “**Linee guida**”. Queste emesse a cura di **AgID-Agenzia per l'Italia digitale**²⁴⁸ la cui adozione risulterà più rapida e reattiva rispetto ai continui e rapidi progressi propri dell'evoluzione tecnologica. Inoltre, come viene evidenziato dalla relativa Relazione illustrativa redatta in sede di adozione del decreto legislativo n.217 del dicembre 2017, si è proceduto come segue:

- a)** è stata sottolineata, con maggior forza normativa, la natura di <**carta di cittadinanza digitale**> dichiarata nella prima parte del C.a.d. con le disposizioni che attribuiscono a cittadini e imprese i diritti all'identità e al domicilio digitale, alla fruizione di numerosi, ed in costante aumento rispetto ai bisogni, servizi pubblici online **e-mobile oriented**. In tali modalità incentivandoli sia a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica che ad effettuare i pagamenti online (con il cash back);
- b)** è stata promossa l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Pubbliche amministrazioni in modo tale da poter garantire a cittadini ed imprese

²⁴⁸ Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

il diritto a fruirne in maniera semplice semplificando le azioni necessarie nel “rapporto di utenza”;

c) è stata garantita una maggiore certezza giuridica rispetto alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, con la previsione che non solo quelli sottoscritti digitalmente - o con altra firma elettronica qualificata - ma anche quelli effettuati con firme elettroniche diverse possano, a certe condizioni, produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria, senza prevedere l'intervento necessario di un giudice, officiato caso per caso;

d) è stata rafforzata l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale; e, insieme, promosso l'innalzamento del livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale, sia:

1) **istituendo, presso l'AgID, l'Ufficio del “Difensore civico per il digitale”**; che,

2) **aumentando la misura delle sanzioni irrogabili**, qualora i fornitori di servizi fiduciari abbiano a violare le norme;

e) **è stato promosso un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico** riconducendolo tra le finalità istituzionali di ciascuna Amministrazione.

Il sistema pubblico di identità digitale: lo <spid>.

In sintesi, il “Sistema pubblico di identità digitale” (Spid) rappresenta la moderna **<chiave di accesso>** semplice, veloce e sicura di una persona fisica o giuridica a tutti i servizi digitali svolti dalle diverse pubbliche Amministrazioni sia locali che centrali. In sostanza, si tratta di un'unica credenziale (**username e password**) che rappresenta l'identità digitale e personale di ciascun cittadino/ente “attivante” il sistema elettronico di relazioni, attraverso la quale il “titolare” con credenziali telematiche> viene individualmente riconosciuto dai nuovi sistemi elettronici degli uffici della Pubblica amministrazione per utilizzare in maniera personalizzata, immediata (in “tempo reale”) quanto sicura, i servizi digitali erogabili.

Inoltre si rende possibile attivare collegamenti oltre l'ambito nazionale. Infatti.

Utilizzo del sistema in ambito europeo.

Lo **<Spid>** è in grado di consentire anche l'accesso ai servizi pubblici offerti dagli Stati membri dell'Unione Europea e di imprese o soggetti commerciali che l'hanno scelto come **<strumento elettronico di identificazione>**.

Con il sistema di accesso su cui si basa lo Spid, la P.a. con i suoi uffici “virtuali” diventa sicuramente più raggiungibile dai cittadini e riesce a garantire “a tutti” una possibilità di accesso ai servizi online con modalità uguale e intuitiva. Spid facilita la fruizione dei

servizi online ed in tal modo riesce a semplificare il rapporto dei cittadini con gli uffici pubblici e senza qui dimenticare l'utilità dimostrata nel periodo di pandemia da - Sars covid19 - purtroppo ancora in corso (fine febbraio 2022).

Infine, deve dirsi che il settore privato dell'imprenditoria può trarre dal complesso delle innovazioni pubbliche in esame dei notevoli vantaggi attraverso il sistema dell'identità digitale, migliorando l'esperienza "utente" insieme alla gestione dei dati personali dei propri clienti.

CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Rappresenta una imperdibile occasione storica per migliorare decisamente le sorti del nostro Paese.

Dalle analisi che abbiamo cercato di compiere nei capitoli del presente elaborato, in particolare attraverso lo studio delle azioni politico-istituzionali conseguenti agli obiettivi di Piani e programmi “anticrisi” adottati dagli organi dell’Esecutivo europeo le cui azioni sono state rivolte a quelli nazionali, a dirsi con obiettiva preferenza per il nostro, si deve confermare, con forza, che, mai nulla del genere sia negli intenti che per la portata quantitativa degli interventi “beneficiati”, era stato messo in opera dall’ Unione Europea. Una storica circostanza quella presente che costituisce, come è stato più volte ribadito nell’esposizione del modesto contributo precedente, occasione unica per il nostro Paese. Intanto tornato ad occupare un suo più confacente ruolo di protagonista in un processo dell’integrazione europea che viene decisamente rafforzato nel proprio percorso incompiuto, un’occasione irripetibile che si dimostra realmente storica, anche sotto il profilo della misura stessa del “beneficio” nazionale accordatoci.

Si tratta di un’opportunità che non può essere persa e neppure parzialmente vanificata, negli esiti positivi raggiungibili, dalle tante inefficienze pubbliche, da noi ancora presenti, e che, spesso, ci hanno precluso il pieno utilizzo degli altri fondi strutturali europei stanziati per lo sviluppo regionale e sociale.

In particolare, le risorse finanziarie aggiuntive che perverranno nei prossimi anni a beneficio concreto della nostra economia devono poter essere utilizzate da Governo e Parlamento, fino all’ultimo centesimo disponibile, per intervenire, sembra finalmente in forme organiche, verso scenari temporali più attendibili. Si tratta di incidere con il “Piano nazionale di r.e r.” sui difetti congeniti della nostra struttura istituzionale, economica e sociale, avviando a soluzione una catena di pluridecennali ritardi: dalla pubblica Amministrazione, a giustizia, sistema sanitario, fisco ed applicazioni generalizzate della tecnologia digitale ai servizi pubblici.

Siamo già in ritardo sulle prime scadenze, ma sono disponibili altri cinque anni per salvare il nostro Paese, entro fine 2026, dobbiamo farcela per garantire il futuro di tutti e dei nostri figli senza perdere altro tempo prezioso dimostrando concrete capacità progettuali²⁴⁹.

²⁴⁹ A partire dal Ministero della giustizia con l’organizzazione giudiziaria.

BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI.

1. Testo ufficiale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, P.n.r.r. in origine presentato al Parlamento il 21 gennaio 2021;
2. Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato stampa;
3. MEF - Ministero dell'economia e finanze - Focus sul PNRR;
4. Camera dei Deputati - approfondimento PNRR.
5. Inserire il link alle slide del Seminario breve del 7 luglio 2021 accessibile anche sul sito di AdEPP.
6. Legge 29 dicembre 2021, n. 233, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (21A00257) (in Gazzetta ufficiale della Repubblica, suppl. ordinario n. 48).
7. Testo coordinato del decreto-legge del 6 novembre 2021, n.152, (in Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 265 del 6 novembre 2021), coordinato con la legge di conversione 29 dicembre 2021, n.233 (nel medesimo supplemento ordinario), recante: «disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.». (21A07784) (in Suppl. ordinario n.48).
8. Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, del 23/12/2021.
9. La finanza territoriale 2021 - Regioni e territori, dall'emergenza sanitaria al Pnrr del 17/12/2021.
10. Next generation Eu: la Commissione europea lancia il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza - 15/12/2021.
11. "Futura", la scuola per l'Italia di domani - il Piano nazionale di ripresa e resilienza, per il settore dell'istruzione mette a disposizione, in tutto, 17,59 miliardi per riforme e piani di investimento. 29/11/2021.
12. Avviso per la presentazione di progetti per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a valere sul Pnrr - 23/11/2021.
13. Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri emanato il 12 ottobre 2021, organizzazione interna dell'unità di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione.

14. Decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. (21G00166) (Gazzetta Ufficiale - serie generale - n.265 del 6.11.2021).
15. Decreto 4 ottobre 2021 organizzazione della “Unità di missione relativa agli interventi del Pnrr assegnati alla responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione. (21A06283) (G.U. serie generale n.256 del 26-10-2021).
16. Il Pnrr: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi - Dossier del Senato della Repubblica del 3 novembre 2021.
17. Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti del Pnrr - 11/10/2021.
18. Una nuova guida del M.e.f a “Italia domani” del 15/10/2021.
19. Il monitoraggio e lo stato di attuazione delle misure previste dal Pnrr nel 2021 del 23 settembre 2021.
20. “Italia domani”, il Piano nazionale di ripresa e resilienza - contributo del 3 agosto 2021.
21. Recovery plan, nasce il portale “Italia domani” - 3/08/2021.
22. Governance del Pnrr e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.
Testo coordinato del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77.
23. L'Italia riparte - il Pnrr in sintesi – “Linea amica FORMEZ P.a. del 15/07/2021.
24. Pnrr, via libera dell'Ecofin al Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia - 13/07/2021.
25. **nextgenerationeu**: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia da 191,5 miliardi di euro - 22/06/2021.
26. “Bentornati al sud ”: un video per rilanciare il mezzogiorno - 28/05/2021.
27. Il Pnrr trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea - 30.04.- 05/05/2021.
28. Pnrr: come saranno investiti gli 82 miliardi di euro destinati al capitolo sud - del 04/05/2021.
29. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comunicato stampa;
30. MEF- Focus sul Pnrr;
31. Camera dei Deputati - approfondimento Pnrr.
32. Inserire il link alle slide del Seminario breve del 7 luglio 2021 anche sul sito di AdEPP.
33. Precedente covid e scelte politiche. il paper della Commissione europea;
34. Consiglio Ecofin: approvati 12 piani tra i quali il Pnrr italiano;

35. Paola Venanzi: articoli dell'autrice correlati con altri;
36. Dossier tematici;
37. Employment and social developments quarterly review - december 2021
38. Dossier tematici. Youth in Europe: effects of covid-19 on their economic and social situation;
39. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_it.htm;
40. Scheda "la cittadinanza dell'Unione europea.

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: DOMANDE E RISPOSTE.

D: l'Unione Europea costituisce uno Stato, una Confederazione, una Federazione, un'organizzazione internazionale?

R: è un'organizzazione internazionale dotata di ampi poteri che configurano cessioni di sovranità a suo favore da parte degli Stati membri e si pensi, ad esempio, alla rinuncia alla moneta nazionale in favore di quella comune: l'€uro.

D: quali sono le Istituzioni fondamentale della UE ente sovranazionale?

R: Il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di Giustizia della UE, il Tribunale, la Corte dei Conti europea, gli organi dell'Unione economica e monetaria (Sistema europeo delle Banche centrali, con al vertice operativo la BCE, Banca Centrale Europea), la BEI, Banca europea per gli Investimenti. Inoltre, esistono poi specifici organi consultivi, quale il Comitato economico e sociale, C.e.s. ed il Comitato delle Regioni, nonché Comitati consultivi in varie materie (trasporti, occupazione, mercato, etc.). Infine, alcune Agenzie europee.

D: qual è la differenza fra il Consiglio europeo ed il Consiglio dell'Unione?

R: il "Consiglio europeo" ha il compito di dare gli impulsi politici necessari allo sviluppo del processo d'integrazione europeo con particolare attenzione alla politica estera ed agli aspetti della sicurezza comune. L'organismo è formato, in occasione delle riunioni, secondo gli ordinamenti giuridici "interni" dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, nonché dal Presidente della Commissione. Partecipa ai lavori anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri. Il Presidente viene eletto per un periodo di metà mandato (2 anni e mezzo) rinnovabile per una sola volta.

Invece, il "Consiglio dell'Unione" è l'organo decisionale "di vertice" dell' UE. composto da un rappresentante per ciascuno degli Stati membri a livello ministeriale. L'organismo si riunisce in formazioni diversificate a seconda gli oggetti degli argomenti in discussione (agricoltura, trasporti, economia e finanza (ECOFIN), etc.) e la Presidenza è stabilita, a rotazione fra gli Stati membri, per un periodo di 6 mesi. Vi è poi il Consiglio per gli affari generali che assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Il Consiglio affari esteri individua l'azione esterna dell'UE. Il Consiglio viene assistito nei suoi lavori dal Co.re.per. il Comitato dei rappresentanti permanenti, in genere dei

diplomatici di carriera con il rango di Ambasciatori “residenti” in sede in quanto nominati dai rispettivi governi nazionali presso le Istituzioni europee, costituendo un organo che collabora efficacemente portando assistenza continuativa ai lavori del Consiglio.

D: la Commissione europea è il governo dell'UE?

R: È un organo totalmente indipendente dagli Stati componenti dell'Unione Europea con il compito di promuovere l'interesse generale comunitario, adottando le iniziative di politica esecutiva necessarie alla gestione più appropriata. Svolge il compito di iniziativa legislativa, di controllo sull'applicazione dei Trattati e del diritto dell'Unione, di gestione di programmi comunitari, di rappresentare l'U.E. presso Paesi terzi. La C.E. è stata composta da 27 membri fino al 2014 poi il numero dei componenti è stato ridotto, la guida il Presidente che è designato attraverso una procedura complessa che vede il Consiglio europeo consultare il Parlamento europeo antecedentemente all'indicazione del nominativo che verrà proposto. Tale indicazione sarà fatta nel rispetto della diversità geografica e demografica dell'UE e dei suoi membri nazionali. In particolare, una volta che il Consiglio europeo propone il nominativo al Parlamento europeo sarà quest'ultimo ad eleggerlo alla Presidenza con voto espresso a maggioranza dei suoi membri. Nel caso che tale maggioranza non venga raggiunta, il Consiglio europeo dovrà, con voto a maggioranza qualificata, proporre un nuovo nominativo per quell'incarico di vertice. Quanto agli altri membri della Commissione, questi vengono designati in consultazione decisoria tra il Presidente della Commissione eletto e il Consiglio europeo, tenendo conto della loro competenza e del loro grado d'indipendenza, dato che pur essendoci un Commissario espresso da ognuno degli Stati membri, il Commissario non è certo il rappresentante del Governo di designazione, agendo, invece, in autonomia ed a titolo individuale. Toccherà al Parlamento europeo approvare il nominativo proposto, oppure respingere la designazione nominativa, obbligando quindi il Consiglio europeo a proporre un nuovo nominativo.

La Commissione è un organo collegiale, nel senso che tutto ciò che decide è riferibile nel suo insieme alla Commissione stessa e nei suoi lavori è assistita da un Segretario generale e da una struttura di funzionari e di esperti consulenti.

D: il Parlamento europeo, il P.E. è l'organo elettivo - rappresentativo dell'Unione che esercita la funzione legislativa?

R: sì, non da solo, poiché opera congiuntamente al Consiglio dell'Unione. In specie, attraverso un complesso procedimento istituzionale seguendo le scansioni del quale, un

provvedimento normativo dell'Unione Europea per essere approvato, necessita del consenso espresso in termini definitivi sia del Parlamento europeo, organo elettivo e democraticamente rappresentativo della volontà popolare, sia del Consiglio dell'Unione, organo che rappresenta la volontà "politica" dei governi membri. Alcuni parlano, qui, di "deficit democratico" nella misura in cui mentre nell'ambito degli Stati membri il potere di fare le leggi spetta agli organi di rappresentanza popolare del relativo potere, nella struttura istituzionale dell'UE, come si è visto, il Parlamento europeo non può da solo approvare una normativa. Però può bloccarla se non condivide la proposta legislativa in termini presentata dalla Commissione. Inoltre, il Parlamento europeo, a sua volta, a maggioranza dei propri membri, può proporre alla Commissione proposte legislative che reputa necessarie per l'elaborazione di un atto dell'Unione al fine dell'attuazione delle norme dei Trattati: la Commissione se non intende rispettare la richiesta deve motivarne le specifiche ragioni.

Il Parlamento europeo concorre all'approvazione del bilancio comunitario²⁵⁰ e svolge funzioni di controllo sull'operato della Commissione, con facoltà di censura della stessa e conseguenze di possibile destituzione. Il P.E. può costituire Commissioni d'inchiesta. Nomina il Mediatore europeo ed è organo abilitato a ricevere petizioni²⁵¹. Attualmente, è composto da 754 parlamentari eletti proporzionalmente ai parametri dati in ogni Stato membro, per il tramite di suffragio elettorale diretto e per la durata di 5 anni. Quindi, secondo un'attribuzione di seggi spettante a ciascun Paese in proporzione al numero della popolazione: dai 99 della Germania²⁵² ai 6 di Estonia, Cipro, Lussemburgo, Malta; per l'Italia il numero attuale è di 73.

Il Parlamento designa il suo Presidente.

La sua sede è a Strasburgo per le sessioni ordinarie, mentre a Bruxelles si tengono quelle straordinarie e i lavori delle commissioni; il Segretariato e i servizi generali sono invece in Lussemburgo.

D: chi può adire la Corte di Giustizia e il Tribunale?

R: alla Corte di giustizia, organo collegiale giudicante sul "diritto europeo" composta da 27 membri, uno per ciascun Stato membro, possono adire gli Stati, le istituzioni e le persone fisiche e giuridiche per controversie che derivano dall'applicazione o meno del

²⁵⁰ Si può vedere in proposito la scheda "Il bilancio dell'Unione europea".

²⁵¹ Vedi scheda su: "la cittadinanza dell'Unione europea.

²⁵² Il più popoloso con circa ottanta milioni di abitanti.

diritto della UE (Trattati e diritto derivato). Alla Corte possono rivolgersi i giudici nazionali per conoscere l'esatta interpretazione, preventiva, della norma UE che devono tenere in considerazione nell'ambito di un giudizio con il procedimento di **rinvio pregiudiziale**. In questo modo la Corte consente un'interpretazione comune e uniforme in tutti i Paesi dell'Unione del diritto UE.

Il Tribunale è composto da 27 membri ed è competente a conoscere <in primo grado> tutti i ricorsi proposti da singoli, persone fisiche e giuridiche, e dagli Stati, ad eccezione di quelli riservati alla Corte. Ad esempio al Tribunale sono indirizzati i ricorsi in merito a violazioni di norme sulla libertà di concorrenza.

Corte e Tribunale hanno sede a Lussemburgo.

In epoca successiva, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'UE è stato istituito il "Tribunale della funzione pubblica" competente in materia di contenzioso tra l'UE ed i suoi funzionari.

Per gli organi dell'Unione economica e monetaria, la Banca europea per gli Investimenti, per la Corte dei Conti, oltre alla prima parte del presente testo, si possono vedere le apposite schede informative.

D: Qual è la funzione degli organi consultivi?

R: è quella di fornire pareri, al fine di predisporre atti o iniziative comunitarie nei settori di loro competenza. Ad esempio, il C.e.s. - Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentanti la società civile, in particolare nei settori socio-economico, civico, professionale, culturale.

Il Comitato delle Regioni è composto da rappresentanti che, nell'ambito giuridico dei singoli Stati, sono titolari di un mandato elettorale ottenuto nell'ambito di una collettività regionale, o di altro ente locale, ambito dove sono politicamente responsabili davanti ad un'assemblea democraticamente elettiva.

Entrambi i Comitati (Economico e sociale e delle Regioni) possono essere composti ciascuno da non più di 350 rappresentanti nazionali.

D: Esistono anche organi consultivi?

R: sì. Si tratta di vari Comitati che si occupano di settori specifici, quali, ad esempio, i trasporti, l'occupazione, l'economia e la finanza (il Comitato economico e finanziario che dal 1999 ha sostituito il Comitato monetario).

D: e le Agenzie europee che compiti hanno?

R: svolgono compiti specifici di natura amministrativa, tecnica, scientifica, affidati loro dalla Commissione. Sono organismi di “diritto pubblico europeo” dotati di personalità giuridica distinta dalle istituzioni UE²⁵³. Da ricordare che, in Italia, hanno sede due di tali Agenzie comunitarie e precisamente a Torino, la Fondazione europea per la Formazione (ETF) ed a Parma, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

Da tenere in evidenza.

Attualmente, la conoscenza delle molteplici istituzioni attive nella struttura dell’Unione Europea costituisce, ormai, un fattore importante, almeno quanto la conoscenza delle istituzioni del proprio Stato. In effetti, la portata delle azioni delle istituzioni comunitarie produce infatti riflessi diretti sulla vita dei cittadini, associazioni, enti ed imprese nazionali, cioè, di tutti coloro che vivono ed operano sul territorio dei 27 Stati membri della U.E. Inoltre, la buona conoscenza del sistema istituzionale dell’Europa unita permette sia di comprendere che poter partecipare al dibattito sul c.d. <deficit democratico> nonché avere conoscenza del ruolo attribuito a ciascuna istituzione comune e, in generale, il modello complessivo di “governance” dell’Unione stessa.

²⁵³ Per l’elenco completo: http://europa.eu/agencies/index_it.htm

INDICE ANALITICO

SOMMARIO

UNA BREVE INTRODUZIONE: LA SITUAZIONE DI PANDEMIA CON GLI EFFETTI ECONOMICI SUGLI STATI E IL RUOLO NELLA CRISI DELLE

ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA..... 8

L'EUROPA E IL PNRR- IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. 8

INFORMATIVA SULLA TUTELA DELLA PRIVACY. 11

GLOSSARIO..... 12

L'EUROPA UNITA 16

I) LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA..... 30



..... 30

Gli altri organismi interistituzionali dell'Unione Europea. 70

II) L'UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI. LO STATO DEL PROCESSO EUROPEO D'INTEGRAZIONE PRIMA, E DOPO, LA PANDEMIA DI <SARS-COVID-2019>.

Gli interventi di sostegno fatti alle economie interne degli Stati e il ruolo strategico svolto dalla BCE negli ultimi dieci anni attraverso il “quantitative easing”. 72

Il Quantitative easing (sigla, Q.e.)..... 73

III) IL BILANCIO EUROPEO DEGLI ANNI 2021/2026 E L'ADOZIONE DA

PARTE DELLA COMMISSIONE U.E. DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI

STRAORDINARI PER IL SOSTEGNO ECONOMICO - FINANZIARIO AGLI

STATI PREVISTI DAL “NEW GENERATION ACT E.U.” (N.G.E.U.) E NEL

COLLEGATO “RECOVERY PLAN” ESECUTIVO. 75

• **Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme strutturali; 76**

• **Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;..... 76**

• **Trarre insegnamento dalla crisi..... 76**

LINK UTILI..... 87

IV) CENNI SUI PRINCIPALI PROBLEMI STRUTTURALI, CARENZA E

RITARDO FUNZIONALE DEL NOSTRO PAESE: ISTRUZIONE, SANITÀ,

GIUSTIZIA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA DIGITALE E UTILIZZO DI

SISTEMI EVOLUTI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE..... 89

V) IL “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA” PRESENTATO

ALL'UNIONE EUROPEA DAL GOVERNO ITALIANO, IL 30 APRILE 2021,

NEGLI “OBIETTIVI STRATEGICI” INDICATI NEL CRONO-PROGRAMMA

IMPEGNATIVO DI RIFORME NECESSARIE PER POTER USUFRUIRE

DEGLI AIUTI EUROPEI. 93

VI) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA: L'ATTUALE STATO

APPLICATIVO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI

EROGATI. 98

I) Il contenuto di settore nel “Piano nazionale di ripresa e resilienza”. 108

II) Le indicazioni europee in materia di pubblica Amministrazione italiana. 110

IV) Gli altri contenuti del Piano. 113

V) Il dossier “Misure per la diffusione dell'amministrazione digitale” previste nei decreti-legge 34 e 76 del 2020. 115

VI) Il contenuto del decreto-legge n.76/2020 un testo recante delle: “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”. 117

Cittadinanza digitale e accesso degli interessati ai servizi digitali della pubblica amministrazione (artt. 24-30). In particolare, il “domicilio digitale”, lo “spid” e la “c.i.e.” 117

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI. 119

VII) Realizzazione di una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della P.a. ed invio generalizzato via P.e.c. degli atti giudiziari e processuali. 119

VIII) Norme generali per lo sviluppo dei sistemi informativi nelle Amministrazioni pubbliche con l'utilizzo della tecnologia digitale nell'azione procedimentale degli uffici (negli artt. 31 e 32). 119

X) Dossier “Decennio digitale europeo”: gli obiettivi per il 2030. 121

XI) I contenuti specifici del “Piano nazionale di riforma 2020” 122

I sistemi per il voto elettronico. 127

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (C.i.e.). 128

XIII) La “carta d'identità elettronica”: le convenzioni per il rilascio della C.i.e. nella Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019. 129

XIV) 132

La figura istituzionale del “Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale”. 132

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali.	136
XVII) L'innovazione digitale nelle misure generali per i cittadini.....	137
“Decreto crescita”.	137
Dossier: il “Piano triennale per l'informatica nella P.a.” nella “strategia” per il 2025.	141
XVII) Misure urgenti di crescita economica e la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.....	141
XVIII) Le modifiche al <Codice dell'amministrazione digitale>.....	142
Il Codice dell'amministrazione digitale	144
SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.....	146
Una premessa sul “next generation Italia”.	146
il Piano nazionale di ripresa e resilienza.....	146
Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato “Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategica. L'Europa verso il 2050.	150
La fase della “transizione digitale”.....	153
IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO.	156
I lavori preparatori del Piano nazionale.....	156
Assi strategici e priorità trasversali.	156
Gli aspetti critici del nostro sistema sanitario nazionale (S.s.n.).	160
Il Programma denominato React - E.U.	162
LE RIFORME.....	167
LE RIFORME ORIZZONTALI: P.A. E GIUSTIZIA.	169
La riforma della P.a. e del suo personale rappresenta una condizione essenziale per il futuro dell'Italia.....	170
Modalità attuative dei progetti di riforma della pubblica Amministrazione.	177
IL PUBBLICO IMPIEGO.....	180
Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziata del P.n.r.r. ed i fondi economici della “Programmazione europea 2021/2027”.....	182

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA.	185
Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma.	186
Interventi sull'organizzazione e "mezzi alternativi" al contenzioso giudiziario.	192
Per la Corte di Cassazione sono in arrivo 200 funzionari "Assistenti del processo".	194
Gli "Assistenti" addetti all'ufficio per il processo" quale personale dell' U.p.p (All. II al d.L.80/2021).	195
Alternative dispute resolution (A.d.r.).	198
Il giudizio di legittimità in Corte di cassazione.	205
IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA.	206
La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria.	208
La riforma della giustizia tributaria e le funzioni della Corte di Cassazione.....	214
Il nucleo della Guardia di finanza.	214
I diversi progetti che sono realizzabili in Corte di Cassazione.....	216
Il "Palazzo di giustizia di Roma" come una possibile area museale parziale.....	218
Le sanzioni processuali penali adottate dalla Corte.	218
La "Cassa delle ammende" (art.616 del Codice di procedura penale).....	222
Sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale.....	227
La riforma dell'Ordinamento giudiziario.	230
Il Consiglio superiore della magistratura.....	232
Il Piano nazionale di ripresa e resilienza nelle "riforme abilitanti" agli "investimenti strategici" del <Next generation Italia> per "semplificazione" e la "concorrenza". La semplificazione e la razionalizzazione della legislazione.	234
Il ruolo crescente del Ministero dell'economia.....	246
"Missione salute".	247
UNA SINTESI FINALE SUL PIANO DI RIFORME CONTENUTO NEL PNRR.	248

5) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.	
IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI.	250
La pubblica Amministrazione nella Costituzione.	252
6) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA	
TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI.	253
La c.d. "transizione digitale" nella pubblica Amministrazione. In particolare, le	
disposizioni normative degli articoli 97, 98, 28, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione	
viste nel futuro della pubblica Amministrazione.	253
IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.....	258
Atti amministrativi e giudiziari (v. in precedenza).	267
CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.	295
Rappresenta una imperdibile occasione storica per migliorare decisamente	
le sorti del nostro Paese.	295
BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI.	296
LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: DOMANDE E RISPOSTE....	299
INDICE ANALITICO.....	304
ALLEGATO: IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR.....	310

ALLEGATO: IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR.