ELEMENTI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

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

L'attuazione del Piano e le modifiche possibili

novembre 2022

RINGRAZIAMENTI E SALUTI

In primo luogo, uno speciale ringraziamento per l'essenziale contributo fornitomi nella stesura dell'elaborato, è rivolto a mio figlio Giorgio Maria, autore di una Tesi di Laurea, discussa in Diritto costituzionale, dal titolo:

"Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e la necessità di riforma della pubblica amministrazione in Italia".

Una considerazione unica in termini di collaborazione è d'obbligo nei confronti del Corpo della Guardia di finanza e dei suoi vertici Generali.
In particolare, il <Comando dei reparti speciali> direttamente competente sui componenti del Nucleo costituito, nel dicembre 2017, con decreto del Primo Presidente, presso la Corte Suprema di Cassazione. I cui componenti, in questi cinque anni, hanno compiuto un lavoro da definire eccezionale di supporto alle funzioni della Sezione tributaria.

Particolare notazione di amicizia e profonda stima è rivolta al Prof. Adriano TORTORA, docente di diritto amministrativo di grande prestigio, autore dei preziosi consigli che ha voluto rivolgermi nella stesura del presente elaborato.

Il presente ed il precedente testo sono pubblicati su:

www.contabilita-pubblica.it

La Relazione scritta base dell'audizione personale del 28 giugno 2022 (v. in allegato) ed il precedente "Elementi di diritto europeo" del marzo 2022 si trovano sul sito di:

senato.it

La video registrazione dell'audizione svolta, il 28 giugno 2022, dinanzi alle Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Bilancio), si trova su: senato web tv, in Audizioni Commissioni, Stefano Palumbo = senato.it

Una intervista, in tema, dell'autore è contenuta nel libro della nota giornalista RAI, Monica Setta, dal titolo: "ITALIA DOMANI, Economia, famiglia, conflitti" alle pag.11 - 15.

DALL' "AGENDA DRAGHI" ALL' "AGENDA MELONI"

Dal 26 ottobre 2022 è nella pienezza dei poteri costituzionali il Governo presieduto dall'On. Giorgia Meloni, prima donna Presidente del Consiglio dei ministri nella storia della Repubblica italiana.

L'esecutivo da lei diretto dovrà affrontare le sfide sociali ed economiche più impegnative, dal rapporto con l'Unione Europea per l'attuazione, magari con aggiornamenti e rimodulazione di alcuni punti, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, fino a prendere misure difficili e forse impopolari che però la gravità della crisi in atto impongono per salvare il futuro del nostro Paese.

Sono d'obbligo gli Auguri.

Il presente testo è riservato ai fini didattici universitari con i diritti della Piattaforma editoriale.

È vietata la sua riproduzione con qualsiasi mezzo e forma dei testi didattici.

INFORMATIVA SULLA TUTELA DELLA PRIVACY.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento Europeo siglato (UE) 2016/679 (c.d. GDPR), relativa alla tutela della privacy in ambito Europeo ed in Italia secondo le regole del vigente "Codice della riservatezza dei dati personali". In considerazione dell'importanza che riconosciamo alla tutela dei dati personali degli interessati partecipanti alla formazione professionale, abbiamo provveduto ad aggiornare l'informativa relativa alla presente "piattaforma" sulla base del <principio della trasparenza> considerato insieme a tutti gli elementi valutativi richiesti dall'art.13 del GDPR.
L'informativa sulla privacy è consultabile cliccando sul sito[1].
I dati personali sono trattati esclusivamente a scopi didattici escluso qualsiasi altro.

BREVI NOTE SULL'AUTORE: Stefano Palumbo

[1] Sul testo disponibile accedendo alla <piattaforma telematica>.

Direttore nella Corte di Cassazione, laureato in Giurisprudenza, con votazione massima, nell'Università "La Sapienza" di Roma discutendo una tesi in diritto penale (ch.mi proff., Delogu e Latagliata).
Abilitato alla docenza di materie giuridiche ed alla professione di Avvocato.
Vincitore della selezione pubblica indetta, nel 1988, dalla Regione Lazio, per la docenza nei Corsi di formazione professionale nelle materie del diritto regionale, degli enti locali e legislazione sociosanitaria.
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 ad p. del Prof. Angelo Valenti.
Dopo la pubblicazione di un volume sulla "Riforma fiscale federale" (legge n. 2009), dal 2009 al 2015, per l'intera durata della sua esistenza (in seguito è divenuta Commissione parlamentare), è stato componente titolare della "*Commissione tecnica paritetica fra Stato, Regioni ed Enti locali per l'attuazione del federalismo fiscale".*
Nel 2014 è risultato vincitore della 'Selezione nazionale' indetta dal Ministero della giustizia per l'incarico di Direttore nella "Scuola superiore della magistratura" per la sede di Roma.
Negli anni, si è sempre occupato di formazione professionale del personale in servizio presso gli Uffici giurisdizionali ordinari e specializzati (Corte dei conti) e di preparazione dei candidati ai concorsi pubblici, in particolare con la docenza in quelli per l'accesso ai ruoli e qualifiche dell'amministrazione giudiziaria.
Finora ha collaborato con cinque istituzioni Universitarie e da ultimo è stato docente presso la "Link Campus University".
Le ultime pubblicazioni, al momento disponibili in e-book ed audiolibro, editate per la Piattaforma telematica e-concorsi-pa*,* sono:

1) Diritto amministrativo - dicembre 2021 - di pag.854;

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 allora trascorso più di trentadue anni di servizio, con qualche intermezzo e rivestendo finora tredici incarichi diversi. In questo così lungo periodo di tempo ho sempre proposto progetti, con indicazione di attività retribuite, per i dipendenti della Corte da realizzare attuando innovazioni di sistema e l'idea propositiva, di base, di semplificare e migliorare gli adempimenti amministrativo giudiziari svolti dal personale. Per quanto possibile: dalla firma degli atti estesa agli Assistenti giudiziari, alla dotazione di linee telefoniche esterne, al collegamento internet, alla riduzione relativa del cartaceo con maggior 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 proposti che potrete leggere riportati nell'elaborato. Infatti, tutto può cambiare ed essere migliorato, anche nella Corte di Cassazione che pure sembra essere un ufficio giudiziario immobile ormai da quasi un secolo (1923) e, per questa fondamentale ragione, che non deve essere o rimanere solo una speranza, vi invito tutti ad impegnarvi per poterli realizzare. Così dimostrando che il pubblico impiego ha capacità professionali, idee, progettualità per il cambiamento in concreto e che, altri e diversi, spesso normativi ed in conseguenza organizzativi, sono i freni posti all'esercizio pratico di capacità ed efficienza dei dipendenti. Con ricaduta sulle attività. **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. Insieme a quelle collegate di fisco e giustizia[2], altra componente essenziale dell'ordinamento dello Stato**, **in specie da realizzare con l'applicazione della tecnologia digitale**.

Sono proprio questi i "mezzi" attraverso i quali, si devono fra gli altri realizzare la riforma del sistema fiscale, della giustizia tributaria, dell'ordinamento e dell'organizzazione giudiziaria, con il Consiglio superiore della magistratura e in particolare della giustizia civile, così come, del personale, dei servizi e degli uffici della P.a. Infatti, ricorre l'assoluta

[2] Anche quella tributaria: vedi la proposta di legge governativa trasfusa nel d.d.l. l. a.C. 2636 nel testo comunicato al Senato il 1° giugno 2022 divenuta la legge 31 agosto 2022, n.130, pubblicata in G.U. il 2 settembre successivo.

necessità di semplificare il sistema dell'imposizione fiscale aprendo ai cittadini onesti, in conseguenza riformando il processo tributario in termini giudiziari professionali, insieme all'obiettivo essenziale di abbattere gli enormi numeri dell'arretrato civilistico-erariale: in particolare la situazione patologica presente, con aspetti di assoluta gravità e da oltre un decennio in Cassazione. Ufficio giudicante nazionale di vertice del sistema, ove facilmente si poteva, da tempo (almeno dal 2018), evitare il deposito diretto e cartaceo degli atti, modalità ancora in essere. Innovazione che era (già) realizzabile con modifiche normative modeste realizzabili a "costo zero" e inoltre ad attuare degli importanti interventi con plurimi "progetti di attività".

Intendo qui ringraziare per il loro decisivo impegno i componenti del Nucleo della Guardia di finanza istituito nella Corte, senza i quali la situazione del settore tributario sarebbe divenuta catastrofica ed invece hanno decisivamente sorretto l'istituzione.

Occorre dire che il "Piano nazionale" in esame del Governo cita espressamente la Corte di Cassazione, ufficio giudiziario superiore, con i suoi ultra-ventennali, molteplici e gravi problemi di funzionamento, sui quali propone però modeste modifiche processuali. Tuttavia, possono sempre esservi innestate le diverse proposte che si potranno leggere da pagina 287 in avanti[3] sulla .

Altrimenti, come oggi, si può solo sperare che qualcosa di positivo possa accadere, ma esclusivamente per "motivi esterni" rispetto alle scarse capacità organizzativo gestionali finora dimostrate dai vertici ministeriali della giustizia, in specie il <Dipartimento della (dis)organizzazione giudiziaria> e così pure da molti dei magistrati dirigenti degli uffici.

Molte risorse professionali ed umane restano sottoutilizzate se non del tutto sprecate nel personale in servizio.

Allora forza, diamoci tutti da fare <ciascuno nei propri limiti> per cambiare mentalità e realizzare finalmente nuove prospettive, per i giovani che sono l'unico futuro di questo difficile Paese, senza più farci imbrigliare nel blocco sostanziale di ogni prospettiva in concreto evolutiva da un "sistema inefficiente" e sostanzialmente autoreferenziale.

Con un caro saluto a tutti. Roma, 12 marzo 2022 - 1° settembre 2022.

Stefano Palumbo

[3] Si rinvia per maggiori dettagli alla lettura del I Allegato finale al presente elaborato: la Relazione sintetica sul disegno di legge governativo di riforma della "Giustizia tributaria" (a.C. 2636) che accompagnava l'audizione parlamentare svolta, in tema, da Stefano PALUMBO, avvenuta il 28 giugno c.a. e pubblicata sul sito <Senato.it> dal 27 luglio 2022. In proposito, si deve aggiungere che il d.d.l. è divenuto legge. n.130/2022.

NOTA DI AGGIORNAMENTO: GLI ESITI DEL VERTICE EUROPEO DI PRAGA.

La "riassegnazione dei fondi non richiesti" (il <re-found>).

Poiché non tutti gli Stati componenti dell'Unione Europea hanno richiesto, nei tempi previsti, l'utilizzo dei fondi resi disponibili sia di quelli ottenibili a "fondo perduto" che gli altri erogabili in "conto restituzione" maggiorati con "interessi marginali", sono rimaste disponibili alle riassegnazioni delle somme importanti. Si tratta di oltre 200 miliardi di euro sugli originari 750 complessivamente previsti dalla Commissione con il "Recovery found" consistente in una parte residua del "debito comune": sono somme che saranno rese disponibili dalla Commissione Europea per operare ulteriori erogazioni ai Paesi richiedenti più bisognosi e "meritevoli" (fra i quali deve poter rientrare l'Italia). Però, occorre rispettare impegni e tempistica imposti dai "Piani nazionali". In effetti, avremo.

I) I residui disponibili dei fondi del "Next generation E.U." ed altri possibili.

Occorre, quindi, che gli Stati si siano, dalla primavera del 2021, dimostrati obiettivamente capaci nell'attuare le riforme presentate alla Commissione, verificabili nei risultati, come decisi nell'attuazione degli interventi relativi e con efficacia di spesa rispetto ai finanziamenti già accordati. Come sappiamo il monitoraggio nazionale, con la "Cabina di regia" del P.n.r.r. insieme a quella degli omologhi organi della Commissione dell'Unione Europea, sono attenti e costanti, fase per fase, rispetto all'attuazione dei "Piani nazionali derivati" mentre, per quanto ci riguarda, qualche problematica, seppure risolvibile, è insorta soprattutto sul rispetto delle relative tempistiche attuative (comunque, per dichiarazione governativa, al 6 ottobre corrente, 50 dei 55 macro-obiettivi sarebbero stati raggiunti.

Quindi, gli ulteriori finanziamenti europei bisogna meritarli (parliamo della possibilità di avere assegnati oltre 50 miliardi aggiuntivi di finanziamenti a tassi "ultra-agevolati": sono quasi due manovre annuali di bilancio e nell'attuale gravissima crisi dei costi energetici, nella quantità, equivalgono ad una buona percentuale dell'aggravio annuale dei costi di approvvigionamento.

II) Gli interventi "anti spread", le manovre di rialzo dei "tassi d'interesse" e quelli finanziari "anti inflazione" in attuazione da parte della Banca centrale Europea.

Oltre la "crisi energetica" sempre più acuta, la crescente gravità della situazione indotta nelle economie interne degli Stati membri, dopo l'annunciata chiusura dell'intervento finanziario decennale di sostegno denominato "**quantitative easing**" richiede ben altro. Come sappiamo il Q.e. consisteva nell'acquisto di parte rilevante dei titoli del "debito pubblico" emessi dagli Stati della U.E. per farli divenire "garantiti" dall'intera Unione e

durava dal 2012[4] tanto da rendere ora necessari altri interventi della B.C.E. che deve operare attraverso una triplice manovra per poter dare stabilità alle economie degli Stati dell'Unione: in particolare, l'andamento inflattivo restringendo la massa monetaria complessivamente circolante, per cui vii saranno successive manovre di rialzo dei tassi d'interesse. In generale, di fronte ai gravi effetti causati dalla guerra perdurante, dagli enormi aumenti della "bolletta energetica nazionale" originati dalle sempre più spregiudicate manovre speculative attuate dai produttori e dagli intermediari (siamo arrivati fino a 340 euro per megawatt - h) con vantaggi economici enormi per le imprese di settore. Si tratta, peraltro, di "azioni speculative" in atto dall'anteguerra (almeno dagli inizi di novembre del 2021 (!) e sicuramente da molti osservatori sottovalutate per diverso tempo, nonostante i "movimenti preliminari" fossero già allarmanti. Quindi, oltre agli interventi nazionali, per loro dimensioni limitati, occorre prevedere, ed attuare, un intervento complessivo, decisivo, della U.E. per rendere il più stabile possibile il "quadro economico comune di riferimento" in Europa e impedire situazioni critiche "irrimediabili" nei singoli Stati membri. Intanto, è stato convocato, per il 9 settembre, un Consiglio Europeo dei ministri dell'energia ed equiparati, non deliberativo, per esaminare alcune delle proposte indicate di seguito. Poi, dopo il vertice declassato ad informale di Praga, il 20 e 21 ottobre 2022, si terrà il Consiglio dell'Unione Europea con le possibili decisioni assunte dai capi di Governo ed i Presidenti della Repubblica partecipanti (sarà l'ultimo di Draghi).

Una osservazione relativa alla situazione attuale dell'economia in Europa.

L'inflazione corre in Europa verso una media del 10% (in Italia ora siamo all'8.6%) e questa nuova e tanto rapida realtà negativa, strettamente collegata a tutto il resto degli aumenti di costi, e prezzi, dei prodotti vitali per i cittadini, ha cambiato completamente il quadro economico di riferimento, la cornice dell'intervento U.E. e dei nazionali derivati. Quello che aveva costituito la base cognitiva del gigantesco intervento di sostegno finanziario agli Stati introdotto dall'Europa unita con l'acquisto dei titoli nazionali e la loro <trasformazione garantita> in debito pubblico reso "comune" dell'Unione. Così come, in conseguenza, è avvenuto per derivazione con i Piani nazionali. Attualmente, oltre la resilienza (attuata), si mette a rischio non solo la possibile ripresa delle economie interne,

[4] Ricordiamo che il mandato di Presidente della B.C.E. di Mario DRAGHI si è svolto nel periodo di piena attuazione del "quantitative easing" applicato dal 1° novembre del 2012 - al 31 ottobre del 2019 ed ancora per alcuni mesi dopo con la successiva presidenza della Lagarde.

diverse delle quali già faticavano in precedenza, ma la stessa sopravvivenza degli Stati componenti dell'Ente sovranazionale. Allora, in questa grave contingenza storica, occorre rivedere subito i principali strumenti o la stessa struttura della manovra europea?

Un "recovery found" europeo per l'energia.

Per impedire che la grave speculazione in atto sul mercato dell'energia[5] porti a delle ulteriori conseguenze dirompenti, oltre quelle disastrose già in essere, per le economie interne degli Stati della U.E. colpendo cittadini ed imprese con costi tanto in aumento da far saltare interi settori produttivi nazionali, sono essenziali delle azioni immediate:

a) imporre un blocco sostanziale al prezzo, racchiudendolo in una "forchetta", del gas metano (diviso dal costo dell'elettricità), su livelli di costo sostenibili dagli Stati, occorre dire però che il "price cap" nei fatto è inattuabile;

b) mettere in funzione un intervento Europeo di sostegno economico specifico agli Stati in materia di approvvigionamento energetico (un <**Next generation energy E.U.>**);

c) introdurre, a livello comunitario, una normativa equilibrata e ben redatta che consenta "in sede nazionale" il prelievo fiscale degli "effettivi" extraprofitti societari delle imprese di settore, fra le quali quelle a capitale pubblico, con un intervento che dovrà durare quanto lo "stato di emergenza";

d) incentivare in ogni modo l'utilizzo delle energie alternative (in particolare, per l'Italia, la installazione produttiva di pannelli fotovoltaici, per cittadini ed imprese) e l'idrogeno;

e) fare formazione teorico-pratica sul risparmio energetico, per cambiare le abitudini più onerose negli utilizzi di cittadini ed imprese;

f) verificare la fattibilità di interventi di agevolazione fiscali.

Infine, collegato ad una futura e necessaria, quanto incisiva, riforma del sistema fiscale, trattandosi di uno degli interventi riformatori di normativa riconducibile al Piano si riporta, di seguito, il comunicato congiunto ufficiale dei Ministeri dell'Economia e la giustizia relativo alla intervenuta riforma della giustizia e del processo tributari fatto con la legge 31 agosto 2022, n.130: lieto di aver potuto personalmente contribuire in qualche misura al risultato (in specie, l'articolo 3).

[5] I prezzi sono stabiliti sul mercato di Amsterdam per gas ed elettricità, con l'indice **ttf** per il gpl (da rivedere) attualmente collegati negli effetti economici, scorporabili a livello nazionale da differenziare - in meno - nel prezzo per le produzioni elettriche da fonti rinnovabili; mentre sono contrattati in quello di Amburgo per il petrolio.

Approvata la riforma della Giustizia tributaria.

Comunicato stampa n°147 del 09/08/2022.

"È stata definitivamente approvata la riforma della giustizia e del processo tributari avviata con la presentazione da parte del governo di un disegno di legge, per iniziativa dei ministri dell'Economia, Daniele Franco, e della Giustizia, Marta Cartabia.

Una riforma a lungo attesa, importante per le esigenze di cittadini e imprese e per rispettare le scadenze del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In attuazione degli obiettivi del PNRR, incentrati sul miglioramento della qualità delle sentenze tributarie e della riduzione del contenzioso presso la Corte di Cassazione, il legislatore ha puntato sulla riforma dell'ordinamento degli organi speciali di giustizia tributaria e sull'introduzione di istituti processuali volti non solo a deflazionare il contenzioso esistente ma anche a incentivare l'uniformità dei giudizi in materie analoghe.

Viene introdotto un ruolo autonomo e professionale della magistratura tributaria con 576 giudici tributari reclutati tramite concorso per esami mentre 100 degli attuali giudici togati, 50 provenienti dalla magistratura ordinaria e 50 dalle altre magistrature, potranno transitare definitivamente e a tempo pieno nella giurisdizione tributaria speciale.

Sul piano processuale le controversie di modico valore vengono devolute ad un giudice monocratico, si rafforza la conciliazione giudiziale e viene definitivamente superato il divieto di prova testimoniale.

Risulta inoltre potenziato il giudizio di legittimità con la creazione in Cassazione di una sezione civile deputata esclusivamente alla trattazione delle controversie tributarie.

La definitiva professionalizzazione della magistratura tributaria comporta anche un rafforzamento dell'organo di autogoverno dei giudici tributari, presso il quale nasce l'Ufficio ispettivo e l'Ufficio del massimario nazionale, così come vengono potenziate le strutture centrali e territoriali del MEF, che si occuperanno della gestione amministrativa delle nuove Corti tributarie. La riforma rende la giustizia tributaria conforme ai principi

del giusto processo[6] e contribuisce a sostenere l'intero sistema Paese in termini di competitività e richiamo degli investitori esteri.

Roma. 9 agosto 2022"[7].

[6] In relazione ai principi costituzionali affermati nella" Carta fondamentale della Repubblica" dagli articoli 24 e 111.

[7] Divenuta legge 31.08.2022, n.130 in G.U. del 1 settembre u.s.

INDICE SOMMARIO.

Uno speciale ringraziamento 3

Informativa sulla privacy 5

L'autore ed un pensiero propositivo sull'Ufficio 6

Nota di aggiornamento del**l'otto**bre 2022 9

SOMMARIO 13

UNA BREVE INTRODUZIONE.

La situazione pandemica, gli effetti economici disastrosi sugli Stati ed **il ruolo nella crisi delle istituzioni dell'unione europea.** L**'Europa ed il** Pnrr. 17

GLOSSARIO 23

I) L**'EUROPA UNITA** 27

II) L**'UNIONE** EUROPEA 31

Il NUOVO "PATTO DI ROMA" 44

III) LE **ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA** 46

L'AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE: E.E.A. 100

IV**) 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"** 101

Il **"QUANTITATIVE EASING" (Q.E**.) 103

V) IL BILANCIO EUROPEO PER GLI ANNI 2021-2026

Con adozione da parte della C**ommissione del "programma di interventi straordinari" per il sostegno economico agli** S**tati previsti dal "new generation act E.U." e**d **il collegato "recovery plan" esecutivo** 105

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: P.N.R.R. 108

IL M.E.S. – **MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA'** 110

LINK UTILI 119

VI) CENNI SUI PRINCIPALI PROBLEMI STRUTTURALI DEL NOSTRO PAESE: FISCO, ISTRUZIONE, SANITÀ, GIUSTIZIA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA DIGITALE, CON UTILIZZO DI SISTEMI EVOLUTI, NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 121

II PARTE.

UNA NOTA INTRODUTTIVA 123

VII) **IL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA"** INTITOLATO **"ITALIA DOMANI"**

P**resentato 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 127

VIII) IL **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA INNOVAZIONE "DIGITALE" NEI SERVIZI PUBBLICI** 133

SCHEMA DEL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA 182

LE FONTI DELL'ORGANIZZAZIONE MINISTERIALE **19**9

I "PIANI NAZIONALI" 202

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI 211

DOSSIER: IL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA P.A. **23**6

IL "CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE" 240

NOTE SUL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA" 242

LE RIFORME STRUTTURALI IN ITALIA 266

IL PUBBLICO IMPIEGO 283

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA. 289

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA 316

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA E LE FUNZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE 324

LA RIFORMA DI "PROCESSO E GIUSTIZIA TRIBUTARIA" NELLA LEGGE N.130 DEL 31 AGOSTO 2022 330

UNA SINTESI FINALE SUL "PIANO DI RIFORME" CONTENUTE NEL PNRR. 338

IX) I PRINCIPI DELLA CARTA COSTITUZIONALE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI. 376

X**) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE** STATO **DELLA INNOVAZIONE "DIGITALE" NEI SERVIZI PUBBLICI.** 379

XI) IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 384

XII) CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: **UN'**IMPERDIBILE OCCASIONE STORICA PER IL NOSTRO PAESE 425

BIBLIOGRAFIA ED APPROFONDIMENTI 427

DOMANDE E RISPOSTE SULLE ISTITUZIONI EUROPEE 430

INDICE ANALITICO 435

ALLEGATO I

AUDIZIONE DI STEFANO PALUMBO AL SENATO DELLA REPUBBLICA DEL 28 GIUGNO 2022 (link) 442

ALLEGATO II

PNRR: IL TESTO UFFICIALE DEL GOVERNO ITALIANO (link) 457

1° marzo 2022[8] - 28 ottobre 2022.

[8] Testo composto di 155.938 parole (4.16 m. byte).

UNA BREVE INTRODUZIONE: **L'EUROPA DEL DISPOSI**TIVO DI R.R.EU. **ED IL P.N.R.R. "ITALIA DOMANI"** - IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Dalla situazione di pandemia alla guerra, insieme ai gravi fenomeni speculativi in atto sui mercati energetici delle "materie prime"[9] gli attuali effetti economici disastrosi sugli Stati e il ruolo attivo svolto, nella crisi, delle istituzioni della U.E.[10].

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 attraverso le diverse varianti successive: tanto da infettare, finora, oltre un miliardo di persone, sugli oltre sette complessivi[11]. Siamo colpiti da una "pandemia" termine indicativo di grave situazione epidemica che ha provocato nel biennio 2020/21 (e continua a provocare) agli Stati e alle loro economie nazionali gravi e crescenti problemi che si aggiungono a situazione precedenti di crisi ed in specie ora aumentano ancora causa la vicenda bellica in corso. Cumulandosi comunque, in specie da noi, alla mancata ripresa di molti settori produttivi spesso causata dalle incapacità governative, oltre le attuali distorsioni di mercato indotte dalla crescente, quanto poi incontrollabile, "globalizzazione" degli interscambi mercantili. Si deve aggiungere pure che per alcuni Paesi, e fra questi l'Italia, la situazione complessiva dell'economia interna era statica, con tendenza discendente, da circa un decennio (dopo la crisi dei "fondi immobiliari" del 2008/9 originatasi negli U.S.A.) e già deficitaria, tanto che ancora non si intravedeva una ripresa, anzi appariva lontana. Poi, dal febbraio-marzo 2020, su tale quadro economico interno 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

[9] I prodotti energetici vengono contrattati sul mercato di Amsterdam e i fenomeni speculativi erano in atto almeno dalla fine di novembre 2021 (da tre mesi circa prima della guerra contro l'Ucraina e con segnali di rialzo da eccesso di richiesta dati anche in precedenza).

[10] Situazione già critica, alla quale si è aggiunto poi il dramma bellico causato dall'invasione russa dell'Ucraina (24 febbraio 2022, ormai in atto da quasi sette mesi) un evento tragico che ha avuto, ed avrà, delle pesantissime conseguenze sociali ed economiche per le economie interne degli Stati dell'Europa (e per la Russia!).

[11] In Italia, i decessi comunque attribuiti agli esiti letali del "sars-covid-2019" e delle varianti successive sono indicati nel numero di oltre 177.300 (dati aggiornati al 5 ottobre 2022).

valutaria, quello turistico che, nel 2020, è risultato, nei fatti, praticamente azzerato. Si è creata una catena di danni ormai strutturale, ancora pienamente in corso, i cui fenomeni sono stati ulteriormente amplificati dall'aggressione militare russa all'Ucraina insieme alle conseguenti speculazioni economiche. Una situazione che, specie nel nostro caso, si veniva ad aggiungere a problematiche ormai datate, anzi storiche, legate allo stato strutturale di arretratezza tecnologica e d'inefficienza patologica dell'amministrazione pubblica nelle attività istituzionali da svolgere. Così come degli ordinamenti di quella fiscale e giudiziaria, in particolare della giurisdizione "ordinaria": un essenziale deficit finalmente da colmare, come indicato a partire dalla stessa titolazione del presente testo.

Il ruolo svolto dalla Banca centrale europea.

Tuttavia, l'Italia è "parte fondante" originaria ed importante dell'Europa unita[12] l'attuale U.E. che attraverso le azioni attribuite agli organi esecutivi preposti dei quali, nel tempo, l'Istituzione si è dotata, era incisivamente 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, ancora maggiormente occorreva farlo. Per incidere in positivo, si doveva, e si deve, intervenire con mezzi e modalità eccezionali esattamente rapportate nelle loro dimensioni alle situazioni negative da affrontare. Ecco, allora che in sede comunitaria viene adottato, su basi precedenti, il "**Next generations act E.U.**" in sigla **N.G.E.U**. un programma progettuale organico, pluriennale, consistente in un intervento economico gigantesco "attivo e multiplo" di sostegno concreto rivolto alle economie nazionali dei singoli Paesi membri. Quello che, in precedenza, era stato espresso programmaticamente nel D.R.R.EU il **<Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza>** in attuazione del quale dovevano essere adottati dei "derivati nazionali": denominati **"Next generation act"** e fra questi il nostro **P.N.R.R. ("ITALIA DOMANI").** Quali strumenti concreti "interni" da adottare nelle presenti contingenze per finanziare le azioni riformatrici necessarie in molti degli Stati componenti l'Europa unita. **Insomma, la crisi vista come occasione "di svolta" epocale per consentire non solo di resistere (resilienza), ma di poter riprendere un cammino economico istituzionale pre-crisi (ripresa),** attuando i profondi cambiamenti essenziali "per migliorare" la struttura istituzionale che alcuni degli Stati membri, come il nostro, per tanti motivi diversi, nei decenni passati, non hanno mai saputo realizzare. Attraverso i finanziamenti europei resi disponibili in quanto collegati operativamente ad un **"Piano economico-finanziario**"

[12] Uno dei sei Stati fondatori della Comunità economica europea, la C.E.E. istituita nel lontano anno 1957.

denominato "**Recovery fund"** uno strumento interventista che ha trovato una gigantesca dimensione quantitativa (di 750 miliardi di euro), previsti fra:

a) aiuti "a fondo perduto" pari a quasi il 40% del totale; e,

b) erogazioni economiche fatte a tasso d'interesse "ultra-agevolato" per il resto, con rimborso dei ratei diluito negli anni ed inferiore rispetto ai costi nazionali di genere (1% circa)[13].

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.

Il **"NEXT GENERA**TION ITA**"**.

Per essere più precisi:

Il "Piano nazionale di ripresa e resilienza" denominato "ITALIA DOMANI".

In effetti poi, nell'intervento straordinario varato dalla U.e. è stata proprio l'Italia, nelle previsioni attuative degli interventi che andremo analiticamente ad esaminare, il Paese maggiormente "beneficiato" dalle erogazioni finanziarie agevolate rese disponibili che da 181 effettivi (oltre 30 all'anno) possono arrivare a 209 miliardi di euro complessivi, nei sei anni di attivazione. Cifra che, con l'aggiunta di altre "risorse interne" recuperate e disponibili, si può integrare fino ad oltre 236, salvo resti[14] e migliori economie.

In altre parole, al minimo, per l'Italia significa poter fruire di risorse integrative, concretamente spendibili, aggiuntive a quanto consentito dagli strumenti ordinari di bilancio, pari ad oltre 30 miliardi l'anno. Somme che costituiscono le dimensioni annuali di una *"manovra finanziaria aggiuntiva*" tale da consentire interventi ulteriori unicamente rivolti agli investimenti per lo sviluppo economico del Paese. Rispetto a quelli, al massimo, limitati ai 7/8 mld ricompresi e disponibili in una ordinaria "manovra economica" annuale (Bilancio e "Legge finanziaria"), al netto delle c.d. "spese di sistema". In effetti, queste manovre, in genere, come quella varata per il corrente anno 2022, assumono una dimensione complessiva di circa 32 miliardi di euro che, per la maggior parte, risultano composti da "spese fisse" di carattere strutturale, di natura conservativa per lo Stato. In altre parole, quelle necessarie al

[13] Ora misura da verificare (settembre 2022).

[14] Come si è scritto, di recente dalla Commissione della U.E. sono stati resi disponibili per i Paesi "meritevoli" delle notevoli somme residue, non assegnate, pari a quasi 200 milioni di euro.

mantenimento dell'esistente struttura pubblica di estrema complessità e per assolvere agli impegni finanziari onerosi (specie per noi) richiesti dal rimborso dei ratei relativi alle emissioni del "debito pubblico" (nel complesso esistente di 1.700 mld c.a. di euro in scadenza cui deve necessariamente corrispondere una grande ripresa economica). Tanto che unicamente un quinto circa dell'entità complessiva può essere destinabile ad investimenti e riforme.

Inoltre, incombe(va) un'altra grave problematica, i cui effetti erano sospesi per la "crisi".

I vincoli derivanti dal M.E.S. il "Patto di stabilità" imposto ad alcuni Stati europei.

In effetti, con il covid e la guerra in corso, agli interrogativi futuri, si deve aggiungere che, la sospensione attuale delle restrizioni determinate dal M.e.s. il "meccanismo europeo di stabilità" economico-finanziario[15] ed in primis rigide per l'Italia (visto il nostro abnorme "debito pubblico" nella misura di oltre il 160% in rapporto al P.i.l.), sarà ridiscussa. Ciò avverrà sulle posizioni rimaste diametralmente opposte fra gli Stati membri della U.E.:

i "rigoristi" del nord est(con i conti pubblici a posto) e quelli "aperturisti" (problematici) a confronto in sede di Consiglio europeo. Con la decisione da prendere che secondo molti analisti avrà, sicuramente, in caso di riapplicazione di clausole tanto restrittive delle imprevedibili ripercussioni sia sulla stabilità di governo di alcuni che, più in generale, rispetto alla nostra specifica situazione di politica interna[16].

Deve dirsi che la grave situazione bellica, in corso da oltre sei mesi, ha finora imposto il rinvio della decisione sul ripristino dei "vincoli interni" di bilancio.

Allora, tornando all'intervento finanziario straordinario comunitario indicato nel **D.R.R**.- il "**Dispositivo Europeo per la ripresa e resilienza"** dal quale originano sia il **N.G.E.U.** che il **"Recovery fund**", l'Europa unita impone(va) agli Stati richiedenti "beneficiati"[17] delle stringenti condizioni operative: quelle di attuare delle riforme nazionali impegnative, strutturali, per migliorare la complessiva istituzione pubblica nazionale e poter fruire, previa verifica semestrale degli obiettivi dati, delle rate dei finanziamenti agevolati resi disponibili negli anni dal 2021 al 2026.

Secondo gli impegni, entro la data ultima del 30 aprile dell'anno appena decorso (2021), il Governo doveva presentare, come poi è avvenuto rispettando la scadenza temporale, all'Esecutivo europeo, un elaborato complessivo relativo a obiettivi da raggiungere con

[15] Eufemisticamente noto come meccanismo "salva Stati"(!) e ne sa qualcosa la Grecia, tuttora disastrata dopo un decennio di quell'intervento.

[16] Vedi il testo dell'art.81 della Costituzione della Repubblica, come modificato nel 2012.

[17] Non tutti e 27 hanno richiesto fondi.

gli interventi di necessaria riforma da effettuare nei principali settori operativi dello Stato. In altri termini, proporre un "Programma nazionale" organicamente analitico recante un investimento complessivo da avviare in concreto entro i sei anni previsti dall'intervento (restandone ora meno di cinque) per poter rinnovare profondamente, migliorandole nella modernità informatica, tutte le strutture amministrative portanti del nostro Paese, come assolutamente necessario in ciascun ambito significativo dell'attività pubblica. In ogni caso, l'obbligo temporale iniziale impostoci è stato rispettato. Infatti, il Governo ha redatto e presentato, come vedremo basandosi, anche per il titolo, sul citato modello europeo di riferimento, in sigla il D.R.R. della U.E.[18] dal quale è derivato il "**Piano nazionale di ripresa e resilienza"** abbreviato in **P.n.r.r**. Tanto è avvenuto con il documento che, in "bozza progettuale", era stato dapprima comunicato al Parlamento il 30 gennaio dell'anno decorso, 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, nel rispetto dei termini temporali prescritti, all'Esecutivo dell'Unione Europea.

"ITALIA DOMANI".

Il "Piano" costituisce un importante "testo progettuale" per l'Italia del domani applicabile ad innovazioni e riforme che dovranno poter essere decisive per il progresso nei nostri settori pubblici essenziali, trattandosi, in piena sostanza, di un "**Programma organico di riforme nazionali**" comprendente sei "pilastri" e 51 obiettivi strategici, più centinaia di altri più limitati come "derivati" da raggiungere nei sei anni previsti a partire dal 1° maggio del 2021 interessanti tutti i "livelli di governo pubblici".

In ogni caso, si tratta di un intervento di ri-programmazione dello Stato da definire epocale, analiticamente previsto per i miglioramenti strutturali da dover conseguire nei principali settori statali e pubblici di attività, **consistente in oltre un numero doppio di azioni principali rispetto alle quali dovranno corrispondere altrettante realizzazioni riformatrici, per cercare, in sei anni, di "cambiare l'Italia".**

Impostandone le azioni decisive per renderne più moderno lo Stato, con le istituzioni pubbliche in ogni loro articolazione, nell'interesse collettivo dei cittadini attraverso un grande sforzo da compiere nei meno di cinque anni che ora rimangono.

Un'occasione imperdibile, storica per le risorse attivabili.

[18] D.r.r.EU è la sigla del "**Dispositivo Europeo di ripresa e resilienza"** lo strumento dal quale derivano i "Piani nazionali attuativi": presentati dagli Stati membri "aderenti" fra i quali, il P.n.r.r. italiano.

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 e molto probabilmente irripetibile che il nostro Paese non può (e non deve) fallire. Considerato che, entro giugno - luglio corrente, avrà dovuto dimostrare all'esecutivo della U.E. nei termini concreti di attuazione, gli "stati di avanzamento" delle riforme comunicate ed impostate.

Il "secondo finanziamento" della U.E..

Si tratta di un "pacchetto" del valore di 24.1 miliardi di euro da conseguire dato che, in negativo, alcuni consistenti ritardi sono già stati evidenziati rispetto alle azioni che si rendevano prioritariamente necessarie.

GLOSSARIO.

Nel presente testo, con riferimento al "Piano nazionale di ripresa e resilienza" presentato dal Governo [19] ricorrono quali richiami o abbreviazioni, le seguenti denominazioni sintetiche 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;

[19] Consistente in un documento ufficiale 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

I) L'EUROPA UNITA.

Il ruolo giuridico prevalente assunto dalle normative dell'Ente sovranazionale: dal <diritto europeo> al <diritto dell'Unione Europea>

Rispetto all'epoca della sua approvazione, la Costituzione della nostra Repubblica non poteva prevedere una partecipazione "strutturale" dell'Italia ad un "Ente sovranazionale politico-amministrativo-giurisdizionale" istituito per gestire "interessi comuni" sia pure, in origine, solo economici, piuttosto che aderire solo ad una Organizzazione mondiale istituita per assicurare la pace fra i popoli: l'Organizzazione delle Nazioni unite, l'O.N.U.
In effetti, la "Carta primaria della nostra Repubblica" in tema contiene due norme importanti che sono da interpretare "in senso estensivo" espresse nel testo degli articoli 10 e 11, con le altre successive interpolazioni normative, oltre a quella dell'articolo 80.
Ove, con la prima di esse, si afferma un sistema di "relazioni paritarie" fra gli Stati sovrani, insieme con il metodo <unicamente pacifico> che i rapporti diplomatico-politici fra di essi devono, per essere tali, esclusivamente avere. In materia, dopo l'esperienza devastante del secondo conflitto mondiale, le parole scolpite in quel testo dai nostri "Costituenti" rappresentano affermazioni essenziali. Esse vanno unite poi alla seconda espressione contenente un solenne, quanto definitivo, ripudio della guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali: "la pace come metodo". Entrambe, per l'Italia, hanno comportato l'adesione unicamente alle organizzazioni mondiali dedicate al valore assoluto della pace: in primo, luogo, all'O.n.u[20] ed alle sue diverse filiazioni organizzative in altri settori (ad es. la FAO, il "Fondo alimentare mondiale" nato per combattere il dramma globale della fame, che ha sede in Roma[21]). Tanto premesso:
tuttavia, la "Carta fondamentale della Repubblica" all'epoca della sua introduzione (27 dicembre 1947[22] con vigenza dal 1 gennaio 1948) non poteva certo prevedere l'attuale situazione partecipativa. Infatti, oltre quarant'anni dopo la sua approvazione, data con il voto maggioritario all'esito di un Referendum popolare, il nostro Paese, limitando la propria sovranità in campi fondamentali di attribuzione giuridica, fra i quali il potere legislativo (il primo da esercitare per uno Stato indipendente con la libera creazione delle

[20] L'Organizzazione delle Nazioni unite. O.n.u. è attualmente composta da 196 Stati sovrani (Taiwan è uno Stato non membro e diversi altri, "auto proclamati" anche con Referendum fittizi non sono stati riconosciuti quali componenti di diritto della "Comunità internazionale").
[21] Il "Fondo mondiale per l'alimentazione" nato per combattere il triste fenomeno della "fame nel Mondo
[22] Con giuridica vigenza dal 1° gennaio 1948.

proprie regole = norme), entrasse in un sistema "sovranazionale" di Stati, come l'attuale Unione Europea che costituisce un ente con proprio "ordinamento giuridico". Tuttavia, nel corso dei decenni successivi ed in specie dal 2001, in poi, il testo della "Legge fondamentale della Repubblica, come meglio vedremo in seguito, è stato purtroppo <non magistralmente> interpolato. Comunque, inserendo in diverse altre norme dei molteplici riferimenti alle Istituzioni, al diritto, all'economia comunitaria rispetto a quella "interna", come agli obblighi ed alle responsabilità che in sede amministrativo-contabile pubblica sono connessi alla nostra partecipazione alla U.E[23].: si vedano gli art.97, primo comma, 117, primo, terzo, quarto, quinto e nono comma e secondo comma, lett.a), 120, secondo comma, della Costituzione.

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 politici al confino dal regime dittatoriale del XX secolo riprendendo, in tema, le più illuminate idee tardo ottocentesche, nel 1941[24] avevano redatto il c.d. *"Manifesto di Ventotene*": un "documento programmatico" frutto di idealità innovative per la costituzione di una "entità comune" formata da Stati diversi, in Europa superando i tanto pericolosi nazionalismi. Un testo illuminato, per l'epoca ed in quel contesto storico drammatico, quasi visionario, nel quale veniva delineata, anzi invocata, la creazione di un ente "sovranazionale": visto come una comunità formata da Stati europei retti da sistemi democratici rappresentativi basati sul voto popolare in libere votazioni e consonanti sui "diritti inviolabili dell'uomo". In altre parole, delle componenti statali ricomprese in 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, fra i quali, per primo, 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 illuminata dalla speranza con una visione futura suggestiva di una svolta epocale storico politica. Così, per gradi, con gradualità (forse eccessiva) 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. per passare

[23] In particolare, gli artt.81, 97, 98, 117 e seguenti della nostra Costituzione.

[24] Nell'isola lontana del basso Mar Tirreno dove egli era confinato insieme con altri oppositori del regime dittatoriale fascista.

alla C.E.E. poi divenuta C.E. quali comunità essenzialmente economiche, fino all'attuale configurazione politico-amministrativa della Istituzione denominata Unione Europea con il suo corpus normativo, anche prevalente nell'applicazione.

IL "DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA".

Il "diritto della U.E." da considerare quale <ordinamento giuridico sovranazionale> dopo gli ultimi "Trattati costituenti" si divide fondamentalmente in due ambiti di classificazione: "primario" e "derivato".

I) i **"Trattati costituenti" basi della U.E.** dai quali origina il **"diritto primario europeo"**. Dove i primi costituiscono le fonti di disciplina normativa più elevate della Istituzione comune, quelle che nel sistema attuale dell'ordinamento giuridico sovranazionale rappresentano il nucleo del **"diritto primario"** di derivazione e natura costituzionale. Poiché contenente le basi normative "fondanti" la disciplina essenziale delle Istituzioni comunitarie, ossia l'insieme delle "regole costituenti" l'assetto strutturale, l'ordinamento giuridico "proprio" dell'attuale Unione degli Stati.

In termini sostanziali, tali fonti normative costituiscono l'espressione "fondante" dell'Unione, prevedono le regole essenziali per il funzionamento della Istituzione unitaria e costituiscono per l'Ente le basi di ogni legittimazione giuridica, politico - rappresentativa ed amministrativa.

Ovvero gli elementi essenziali per poter adottare, giuridicamente imputandole alle norme comunitarie, le azioni attribuite agli organi direttivi operativi a livello unitario. In specie, esse rappresentano gli spazi giuridici di quelle "consentite" dalle cessioni di sovranità operate dai Parlamenti nazionali in settori strutturali propri di vari ambiti materiali. Come sappiamo autorizzate a termini delle Costituzioni nazionali tramite i Parlamenti degli Stati membri[25] componenti dell'esecutivo sovranazionale formato dai rappresentanti degli attuali 27 Paesi[26].

---

[25] In base all'art.11 della Carta costituzionale:

"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali**; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".** In base al successivo articolo 80, poi:

"Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei Trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di legge".

[26] Dopo l'uscita dalla U.E. della Gran Bretagna a seguito della procedura di c.d. "brexit".

II) Il **“diritto derivato**”.

È invece l’insieme di quello che comprende tutte le altre possibili fonti di attività nelle prerogative consentite dagli odierni Trattati sia normative che gestionali, provvedimentali o esecutive: i Regolamenti, le Direttive, le Decisioni e infine le Raccomandazioni. Sono le “fonti” costitutive di un insieme di normative di attuazione fondato sull’applicazione dei principi e degli obiettivi fissati negli Accordi trasfuse nelle normative da questi originate: da considerarsi le “regole costituenti” dell’attuale insieme giuridico comunitario.

Tali da comporre un equilibrio istituzionale intanto raggiunto nell’Unione pur in mancanza di una vera e propria <**Costituzione dell’Europa unita**> in altre parole, un’unica “fonte superiore” che, attesa ed auspicata, resta ancora un obiettivo ambizioso per il futuro.

II) **L'UNIONE EUROPEA**

L'Unione europea, abbreviata nella sigla U.E. o anche U.e. (già C.E.E. e di seguito C.E) costituisce giuridicamente una istituzione politico-economica, a carattere sovranazionale "pattizio", determinato <per libera associazione> dall'adesione progressiva, avvenuta nel tempo degli Stati attuali componenti, secondo requisiti omogenei per l'adozione.

Una istituzione giuridica fondata su basi di "diritto proprio" che attualmente dopo l'uscita della Gran Bretagna, a seguito della procedura di c.d. **"brexit"**, comprende 27 Stati aderenti a formare il **"sistema dell'Europa unita**" dei quali venti[27] hanno anche una "moneta comune": l'euro ("**Area euro**").

Mentre, altri sono dei Paesi "associati" o "richiedenti" l'adesione, fra i quali, spicca per la drammaticità dell'attuale situazione, l'Ucraina, insieme a Georgia e Moldavia[28] pur esse a rischio.

Una entità, l'attuale che, come si è scritto, parte storicamente dalla straordinaria visione ideale di grandi pensatori del passato, trasfusa nel "Manifesto di Ventotene" di Spinelli ed altri redatto nel 1941 e, nel tempo, da precedenti entità con fini economici comuni quali la C.e.c.a. - la "Comunità europea del carbone e dell'acciaio". In effetti, questa progenitrice nasce, in particolare, per gestire dei profili economici complessi che potevano essere meglio affrontati come **<Comunità economica europea>** in sigla, C.E.E..con la sottoscrizione da parte dei sei "Paesi fondatori" fra i quali l'Italia, sia come originaria protagonista che Paese "ospitante" con la Capitale sede del **<Trattato di Roma>** il cui testo venne solennemente sottoscritto nella data del 25 marzo 1957.

Successivamente, un percorso ed un approdo progressivo, complesso e problematico,

[27] Ultima, avendo aderito al sistema dal luglio di quest'anno, la Croazia.

[28] È nuovamente divenuta critica la situazione fra Serbia e Kossovo.

non certo ancora concluso, esito di un lungo e sempre difficile processo di integrazione da realizzare con entità differenziate, fra le tradizioni occidentali e quelle più orientali, dell'ex "blocco sovietico" la disciolta U.R.S.S. Poi, con l'adesione successiva di nuovi Stati membri e la sottoscrizione di numerosi **"Trattati modificativi**" di quegli originari.

Tra i quali, fondamentale, quello di Maastricht, adottato nel 1992 che ha consentito la "libera circolazione infracomunitaria" (con documenti personali identificativi nazionali rilasciati con requisiti comuni) dei cittadini all'interno di tutti gli Stati componenti dell'Unione.

Quest'ultima ha assunto la denominazione e la struttura giuridico - istituzionale vigente a seguito dell'approvazione delle norme del "Trattato di Lisbona" del 2007.

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

a) popolazione: 478 milioni di amministrati 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 co-fondatore, nel 1957 a Roma, dell'originaria C.e.e. la <Comunità economica europea>.

Le caratteristiche principali dell'odierna Unione Europea.

L'U.E. 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 primigenia Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA), poi denominata "Comunità Economica Europea" (CEE), seguita dalla costituzione della Comunità Europea dell'Energia atomica (CEEA). In seguito, superando la forma limitativa di Comunità unicamente a scopi economici, con tale nuova denominazione, venne ad essere istituzionalmente introdotta nelle nuove vesti di ordinamento giuridico comunitario nei settori previsti dalle "norme costituenti" del "Trattato di Maastricht" firmato nel 1992.

In particolare, anche l'Unione Europea si configurò, inizialmente, quale organismo più economico che politico, seppure a carattere sovranazionale e intergovernativo; tuttavia, privo, a differenza sostanziale delle tre Comunità settoriali previgenti, di una personalità giuridica "propria e distinta" da quella degli Stati membri.

L'Unione Europea è un Ente con personalità giuridica di diritto internazionale. Il <Trattato di Lisbona> è stato sottoscritto dagli Stati aderenti il 13 dicembre 2007, per entrare in vigore dal 1° novembre 2009, strumento che ha profondamente modificato le due fonti normative primarie precedenti, sia:

a) il "Trattato sull'istituzione della U.E."; che quello antecedente che era costitutivo della

b) "Comunità Europea" (C.E.).

Nella pratica, come in diritto comune, sostituendo nel "modello istituzionale" di base, la dizione Unione Europea alla previgente, e più limitata entità giuridica, denominata Comunità economica Europea.

Si tratta di una rinnovata organizzazione internazionale dell'ente successore della C.E.(CEE) ora dotato di una propria, distinta, personalità giuridica ordinamentale rispetto agli Stati componenti, secondo i principi di autonomia espressi negli articoli 1 e 47 della nuova Istituzione. Tanto che, quale diretta conseguenza, il <Trattato istituivo della Comunità Europea> ha assunto quale sua nuova denominazione l'attuale di **"Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**".

I valori fondamentali "costituenti" della U.E.

L'Unione si fonda sul riconoscimento giuridico di **"valori comuni essenziali all'umanità evoluta**": partendo dal rispetto della persona fisica, intesa biologicamente (venuta ad esistenza con la nascita od in gestazione avanzata), la dignità umana, le libertà soggettive esercitabili con gli istituti della democrazia diretta rappresentativa espressa in libere votazioni elettive. Come, dell'uguaglianza dei popoli, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, tutti aspetti considerati quali diritti "naturali" della persona, così letteralmente indicati dall'art.2 del "Trattato costituente dell'Unione". Analogamente a come vengono riconosciuti e tutelati i diritti delle associazioni e "persone giuridiche".

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 "suoi" cittadini e 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 con la "green economy" 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 progressivi di un sempre

più elevato livello di conservazione, tutela e miglioramento delle condizioni dell'ambiente naturale[29];

c) la lotta all'esclusione sociale ed a tutte le possibili 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 per venti dei ventisette Stati, rappresentata dall'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 dei popoli e dei principi universali espressi nella Carta delle Nazioni Unite (art.3).

Tanto che, proprio in considerazione del ruolo essenziale, storico, svolto dall'Europa "unita" nel garantire la pace al proprio interno e nella zona complessiva d'influenza, nel 2012, come Istituzione, le è stato conferito il <premio Nobel per la pace> un importante riconoscimento arrivato proprio in un periodo di grave crisi, nel quale: come diretta conseguenza, crescevano molto, a livello nazionale, 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 coinvolgente drammaticità delle attuali situazioni, occorre ricordare che il Regno Unito, già Stato "membro fondatore" dell'organizzazione comunitaria originaria, vi è fuoriuscito, con la procedura della c.d.<brexit> attivata, per la prima volta, nel gennaio del 2020[30]. Mentre, al momento, ci troviamo alla fine di agosto del 2022, oltre all'Albania, altri Stati: ex Repubblica Iugoslava di Macedonia[31], Islanda, Montenegro, Serbia[32], Georgia, Moldavia e Turchia, si sono, da tempo, candidati all'ammissione. Vi è poi il caso drammatico, con guerra d'invasione in corso, dell'Ucraina che ha chiesto

[29] La c.d. "transizione ecologica".

[30] Una uscita "negoziata" dall'Ente sovranazionale rispetto ai tanti interessi da contemperare.

[31] Il Paese è ora diviso con la nascita dello Stato della Macedonia del nord.

[32] La Serbia oltre ai problemi di confini con il Kossovo ne ha con un'auto-proclamata "Repubblica Shepska" una Regione secessionista fomentata dalla Russia.

l'immediato ingresso nella U.E. come pure ha fatto la Georgia, altro Stato gravemente minacciato nella sua esistenza dalla confinante Russia che già controlla le Regioni secessioniste dell'Abkhazia e dell'Ossetia, la Crimea e gran parte del Donbass ucraino.

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

Già gli elementi di sovra-nazionalità presenti nel processo di integrazione attuato finora, consentono di poter affermare che la U.E. sia organicamente dotata di un sistema di **"fonti normative sovranazionali**" di livello crescente, direttamente applicabili nei singoli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri:

- 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 costituiscono normative prevalenti su quelle nazionali (situazione di "primazia"), insieme agli atti di "diritto derivato" direttamente efficaci e applicabili nel territorio degli Stati membri, **a costituire insieme il "*diritto dell'Unione Europea*".**

In effetti, 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[33], Tribunale di prima istanza e Corte di giustizia della U.E." organi posti in grado dalle loro fonti istitutive di garantire l'applicazione delle normative unitarie attraverso la necessaria interpretazione uniforme del <diritto dell'Unione>.

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'Europa[34];

b) il Consiglio dell'Unione Europea;

c) la Commissione europea;

[33] Cui si è aggiunta la Procura Europea.

[34] 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.

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 istituzione complessiva siglata U.E. esercita le attività e funzioni che le sono attribuite dalle norme dei Trattati, alcune di esse aventi <natura esclusiva> e altre svolte in <sede concorrente> rispetto alle attribuzioni esecutive dell'applicazione che resta compito proprio degli Stati membri.
Comunque, nell'esercizio equilibrato delle proprie attribuzioni l'Unione Europea deve applicare i **"principi di sussidiarietà e proporzionalità**"[35]. Inoltre, l'Unione degli Stati europei come attualmente configurata si caratterizza nel rappresentare una **"unità economica e monetaria"** dotatasi nel tempo di" istituzioni proprie" per l'esercizio della competenza esclusiva in materia monetaria, con quelle costituite dalla Banca Centrale Europea, la B.C.E. quale "istituto di emissione" dell'euro e dal Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) che operano come "filiali nazionali".
Ora torniamo indietro nella costruzione progressiva dell'ente sovranazionale, fino alle origini dell'istituzione comunitaria.

Altri cenni storici.
Nei suoi riferimenti temporali originari, la "nascita" dell'Europa comunitaria ha una data storicamente certa. Infatti, il 9 maggio del 1950, l'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman[36] presentò un "Piano" da lui elaborato insieme all'altro europeista insigne Jean Monnet, per la creazione di quella entità che l'anno successivo divenne la C.E.C.A. la "Comunità europea del carbone e dell'acciaio". Ovvero, un primo organismo comunitario fra Stati che era rivolto alle materie più importanti, all'epoca, per la ripresa dell'economia e lo sviluppo industriale post-bellico, l'acciaio, un progetto illustrato con una 'Dichiarazione' che, nella sostanza propositiva, rappresentava il <Programma di base> della futura ed auspicata, da quelle menti illuminate, "integrazione politica europea". Si pensi al "genio ispiratore" di un sistema vivendo nella drammatica attualità della situazione degli approvvigionamenti essenziali di gas e petrolio. 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 una solidarietà di fatto*".** In questo modo,

[35] Il "Principio di sussidiarietà" si collega strettamente al Diritto dell'Unione Europea.
[36] Un altro grande statista fautore dell'Europa unita.

ponendosi nel mezzo, nell'ambito della disputa corrente[37] tra i 'federalisti' assertori di un'organizzazione politica dell'Europa con decisivi "poteri sovrani" e i fautori di una più pragmatica 'cooperazione intergovernativa, sosteneva la possibilità di una "terza via". Espressione di un sistema equilibrato che consentisse di mediare le opposte tesi sulla base di un'integrazione progressiva, allora limitata per preferenza normativa e funzionale ad interessi e ambiti propri del settore economico - commerciale.

Ebbene, furono proprio l'obiettivo così programmato, la scelta del rassicurante metodo progressivo ed i correlati contenuti gli elementi che avrebbero caratterizzato, nei decenni successivi, 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, oggi diremmo dei sovranismi esasperati, non approdarono mai a risultati concreti. Sintomatico, al riguardo, fu il progetto del ***"Piano per la costituzione della Comunità europea di difesa"*** **(CED),** di grande attualità (vista la erronea quanto diffusa sovrapposizione cognitiva del dispositivo militare della N.A.T.O. rispetto alle difese nazionali, coordinate da un comando unificato, degli Stati componenti della U.E.). Un progetto che, dopo un vivace dibattito durato per oltre quattro anni, venne alla fine respinto, nel corso del 1954, in particolare dal voto dell'Assemblea nazionale francese, preoccupata all'idea della ricostituzione, sia pure come parte componente di un insieme, di un forte esercito nazionale tedesco. Al contrario, il successo della CECA venne dovuto alla limitazione dell'integrazione unicamente ad aspetti di natura economica che, negli obiettivi, favoriva l'esplorazione di altre forme simili di cooperazione, con i vantaggi economici comuni conseguenti. Quindi, struttura utile sia a livello settoriale che a carattere 'orizzontale' in quanto estesa, contemporaneamente, a più settori di intervento. Successivamente, nel giugno del 1955 i ministri degli Esteri della CECA dettero mandato ad un <Comitato intergovernativo> presieduto dallo statista belga Spaak[38], 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" sottoscritti a tal fine dai "fondatori" nasceva, il 25 marzo 1957, a Roma, in Campidoglio, con il "Trattato" firmato dai rappresentanti di sei Stati (Italia, Francia, Repubblica Federale di Germania[39], Belgio, Paesi Bassi e

[37] Allora, come oggi.

[38] Uomo politico belga ed altro eminente statista fautore dell'Unione europea.

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

Lussemburgo), **la CEE, la Comunità economic Europea**, insieme alla 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 connessa 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**" comune. Un altro significativo 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 data che era data prefissata (Unione doganale di diritto dell'Unione europea). Alla fine di quel decennio era stata già creata la maggior parte delle organizzazioni di mercato, vale a dire degli strumenti fondamentali della "politica agricola comunitaria".

La ulteriore 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 esistenti, accanto all'Assemblea parlamentare rappresentativa "per designazione" nazionale dei componenti ed alla Corte di giustizia che, fin dall'inizio, erano stati organi di espressione comunitaria. Nello stesso periodo, però, l'Europa preunitaria 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 francese[40] che allora perseguiva un proprio progetto europeo differenziato dalla linea di quello della CEE in cui confluissero, allo stesso tempo, elementi confederalisti e funzionalisti, intendeva superare la disputa che l'opponeva a quanti (tra questi, in primo luogo, si trovava l'allora Presidente della Commissione[41]) erano in favore del conferimento di maggiori poteri al Parlamento, un organo fondamentale che solo nel giugno 1979 sarà eletto democraticamente con voto diretto rappresentativo per quote nei singoli Stati membri. 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.

[40] All'epoca era l'ex generale Charles De Gaulle.

[41] Si trattava de tedesco Hallstein.

Nel particolare, la controversia si incentrava sul passaggio, da poco attuato (luglio 2022), nell'assunzione delle 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> configurante una specie di "diritto di veto"[42] per ciascuno di essi, in tesi avrebbe garantito ai singoli Stati (anche i più piccoli) dal rischio di veder progredire la Comunità verso traguardi che non fossero stati da tutti concordati.

Ovviamente, ciò ha comportato e ancora lo fa per tutti i decenni trascorsi delle estenuanti trattative. In proposito, Il 'Compromesso di Lussemburgo' raggiunto nel 1966 ritenne 'augurabile' l'impegno che, prima di adottare una proposta di particolare importanza, la Commissione "prendesse appropriati contatti (riservati e poi ufficiali) con i governi degli Stati membri, facendolo attraverso i loro Ambasciatori - Rappresentanti permanenti". In tal modo, all'epoca, la Istituzione Commissione venne ridimensionata nelle funzioni esecutive svolte, come nelle prospettive di una sua rapida espansione di competenze attive, mentre il Consiglio dei Capi di Stato e di Governo riuscì a conservare un ruolo centrale nell'assetto istituzionale della previgente Comunità.

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

A partire dai primi anni 'Settanta' del secolo scorso gli avvenimenti più significativi furono, nella sequenza temporale, i seguenti:

1) - l'ampliamento della Comunità;

che passò, con le 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) il finanziamento realizzato dai prelievi in agricoltura;

con i cespiti di prelievo doganali erano quelli che gravavano sulle importazioni di derrate alimentari provenienti dai Paesi extracomunitari; e,

4) il finanziamento dal gettito I.v.a. nella misura d'imposta comunitaria dell'1,4%.

[42] 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.

Le prime elezioni politico rappresentative per costituire il Parlamento Europeo.
Successivamente, nel giugno del 1979, si svolgevano, in contemporanea, negli Stati che all'epoca componevano la C.E.E. le prime elezioni politiche dirette, rappresentative, democratiche, a suffragio universale diretto, su liste di partiti, con le votazioni per la costituzione del Parlamento europeo nominato dagli elettori delle popolazioni nazionali.
Tuttavia, nel concreto, sarà solo nel corso della seconda metà degli anni "Ottanta" che la lenta genesi della progressiva 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 di spettanza della Comunità.
Proprio in tale prospettiva, furono approvati **l'Atto unico europeo (AUE),** sottoscritto dagli Stati membri 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.
Si passa da "Comunità chiusa" ad Istituzione "aperta".
In conseguenza dell'adozione del "**Trattato di Maastricht"** che ha abrogato la <clausola limitativa> in termini prevista nel previgente Trattato istitutivo della CEE, **l'ammissione alla Comunità**, prerogativa in origine riservata ai soli Stati europei, **è stata in teoria aperta a qualunque Paese di area contigua che la volesse** (e voglia) **richiedere** (v. le attuali richieste di adesione urgente di Ucraina, Moldova e Georgia). Con questi due atti vennero inclusi fra gli "interessi fondamentali" della istituzione un "**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, con la creazione dopo il Dispositivo militare di una "forza armata comune"), oltre che,
c) una stretta cooperazione nazionale nel campo della giustizia e degli affari interni agli Stati (Cooperazione giudiziaria nel diritto dell'Unione Europea: ad esempio attuata con la costituzione di un <Ufficio di Procura dell'Unione Europea>).
In quel rinnovato quadro, una delle più rilevanti realizzazioni dell'integrazione europea, già raggiunta era stata la denominata: "**Unione economica e monetaria"**.
Gli accordi relativi entrarono poi nella loro fase conclusiva dopo il 1° gennaio del 1999, con l'introduzione circolante della **"moneta unica europea": l'€uro**, creandosi in Europa un'apposita "Area euro" valida fra i Paesi.

Un sistema adottato dapprima in sette, poi in 12 degli Stati membri, fra i quali, l'Italia ed attualmente utilizzato da 20 Paesi dell'omologa Area e da poco dalla Croazia. Da noi, con il "cambio dalla lira" l'€uro divenne l'unica moneta ufficiale 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"[43].

In progresso di tempo, poi.

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" conseguenza della dissoluzione dell'U.S.S.R. e la cancellazione delle 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 parti territoriali componenti del "blocco sovietico" una volta divenuti, dalla fine del 1991 e nei due anni successivi (1993), 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 Unione Europea senza precedenti storici, sia per la quantità delle richieste di adesione politico-territoriali che per lo sforzo occorrente alle Istituzioni comunitarie per verificare la compatibilità delle condizioni economico-sociali e politiche, relative all'ordinamento giuridico interno ed ai diritti dei cittadini di ciascuno dei Paesi aspiranti.

Le condizioni istituzionali ed economiche omogenee necessarie per l'adesione.

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 una prospettiva che sollevò subito, in alcuni attenti osservatori, problematiche di rilevante complessità derivanti dal passato e, soprattutto, rispetto alla Russia ed alla sua pretesa, quanto vasta, zona territoriale da essa considerata di propria influenza geo-politica. Non si pensò a conseguenze drammatiche come le attuali.

I problemi posti dall'allargamento ad est della Comunità.

[43] Attualmente moneta comune in corso legale in 20 dei 27 Paesi europei aderenti all'Unione.

In effetti, in primo luogo, occorreva che i Paesi aspiranti ex socialisti si ponessero sia in condizioni economico sociali che giuridiche, democratico - rappresentative, tali da poter rispettare completamente i fondamenti del "diritto comunitario". Quindi, l'adeguamento complessivo dei nuovi Stati dopo sette decenni dittatoriali ad un quadro istituzionale interno diverso, democratico, elettivo, libero e rappresentativo in quanto fondato sul "metodo del diritto" nei rapporti e nel rispetto dei cittadini:

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 "nazionali") curano il rispetto delle regole da applicare nell'ambito di un "ordinamento giuridico" con applicazione di fonti "sovranazionali" prevalenti sulle normative "interne"[44].

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".

Atti che erano affiancati da una serie di specifici **"*Programmi comunitari di assistenza economica***" ed in specie si trattava di 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 verso l'Istituzione comunitaria. Una fase comportante, per anni, una necessaria transizione graduale verso l'economia di mercato con le connesse componenti secondo le regole proprie della "libera concorrenza". Inoltre, in quegli Accordi, erano state previste clausole relative al rispetto dei principi di democrazia e propri 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, una "Agenda per l'adesione alla U.E." 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'ordinamento dell'Unione dato che il rispetto dei diritti umani e delle libertà personali sono imposti quale base fondamentale del "diritto unionista". Comunque, in stretta successione temporale, entrarono a far parte dell'Unione Europea durante tre successive fasi di allargamento:

[44] Norme dei Trattati e decisioni sono infatti "direttamente" applicabili nei sistemi giudiziari nazionali degli Stati membri.

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 pure all'interno dell'Unione. In particolare, dando l'avvio al processo complesso di riforma delle istituzioni e del loro complessivo funzionamento che in un fruttuoso triennio riuscì a concretizzare l'esigenza evolutiva dell'ente rappresentando l'obiettivo principale del **"Trattato di Amsterdam**", sottoscritto nel 1997, entrato in vigore il 1° maggio del 1999, come poi del successivo **"Trattato di Nizza"** concluso tra gli Stati il 26 febbraio 2001.

Tuttavia, prima di quest'ultimo, un altro evento di certo fondamentale per l'Europa unita venne rappresentato dalla "**Conferenza di Nizza**" svoltasi nel precedente dicembre del 2000 che, con i suoi risultati evolutivi, in termini positivi, aprì la strada ad un ulteriore fase del processo di riforma della U.E. In effetti, all'esito di quella sede, il Consiglio decise di allegare 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 insieme a quelle di una prossima, migliorata, sistemazione degli organismi direttivi previsti nei Trattati aggiornati. Infatti, con la riforma di essi, si trattava di passare alla fase più moderna e ancora più incisiva della trasformazione unionista che tuttora è in pieno svolgimento, anzi accelerata dalle gravi emergenze degli ultimi tre anni.

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 ormai necessaria stesura di un articolato molto impegnativo che era decisivo per l'Ente giuridico comune sovranazionale, ossia, di un:

<Trattato per la costituzione dell'Europa unita>

Atto consistente in uno strumento normativo essenziale per costituire un ordinamento giuridico comune ampliato, con un "diritto proprio" volto a delineare un nuovo assetto istituzionale della U.E. visto quale obiettivo storico per giungere, intanto, al modello attualmente vigente in attesa di una maggiore autonomia.

Tuttavia, prima occorrevano ulteriori aggiornamenti normativi "di sistema" che hanno, anche fisicamente, pienamente coinvolto il nostro Paese.

IL NUOVO "PATTO DI ROMA" (2004).

Così, il progetto di **"Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**" un impegno rinnovato e solenne venne firmato, nuovamente a Roma, il 29 ottobre 2004.
Tuttavia, il primo processo di ratifica successiva degli accordi ebbe un esito negativo rispetto alla ivi auspicata "forma costituente" troppo anticipatrice dei tempi più realistici della politica comune di diversi degli Stati membri, dato che configurava una effettiva "Costituzione europea".
In conseguenza, la previsione progettuale di una vera e propria "*Carta costituzionale Europea*" 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 e gli istituti unitari espressi nel testo vigente.
Il fondamentale "Trattato di Lisbona" e l'assetto attuale dell'Unione.
Comunque, il 13 dicembre del 2007 veniva adottato a Lisbona un <**Trattato di riforma**> (costituzionale) un articolato che ha incisivamente modificato il testo previgente del "Trattato sull'Unione Europea", insieme all'ancora precedente "Trattato istitutivo della C.E." per giungere al testo di quello attualmente denominato:
"**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 affari esteri[45];
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 dei Paesi aderenti;
d) il potenziamento ulteriore dei compiti svolti dall'euro Parlamento, quale Assemblea rappresentativa "deliberativa" alla quale i 736 "deputati" sono stati eletti con voto libero e democratico negli Stati membri;
e) la limitazione del "diritto di veto" (cioè dell'unanimità sempre necessaria) esprimibile dagli Stati membri rispetto alle decisioni comuni di politica estera, sicurezza sociale e regole fiscali;

[45] Non ancora denominato "Commissario europeo per gli affari esteri".

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 rafforzata sulle fonti di energia e la connessa lotta al cambiamento climatico (Energia e diritto dell'Unione Europea).

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

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

L'Unione europea (U.E.) è una istituzione complessa formata da 27 Stati componenti (dopo la "brexit" con l'uscita del Regno unito) non costituisce una federazione come gli Stati uniti e neppure un semplice organismo associativo. Piuttosto, è definibile come un ente sovranazionale politico-amministrativo regolato da un ordinamento giuridico comune: il "**diritto europeo**" applicabile, per scelta, in ciascuno degli Stati.
Nel passato si chiamava variamente Comunità[46] e nasceva per una cooperazione di natura economica tramite istituzioni comuni tra i governi di Stati europei, 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, in concreto, gli **"Stati uniti d'Europa**" un ente sovranazionale con attribuzioni, competenze e poteri effettivi derivati da una "Costituzione dell'Europa unita", così come delineato nei loro scritti da illustri pensatori del passato.
I Paesi che costituiscono l'attuale Unione europea, gli "Stati membri" sono uniti da un ordinamento giuridico sovranazionale, nel quale devono limitare, sotto diversi aspetti e materie di "disciplina comune", le rispettive sovranità per guadagnare una forza ed

[46] La C.E.E. Comunità economica europea ridenominata in C.E. Comunità europea.

una capacità d'influenza (anche a livello mondiale) che nessuno di essi potrebbe mai rappresentare da solo. In termini di diritto, oltre che nella pratica, mettere insieme parti importanti delle sovranità nazionali significa costruire sia un **"ordinamento giuridico comune"** che in molti ambiti e materie un vero e proprio **"diritto europeo**" contenente le attuali regole giuridiche dell'Unione.

In effetti, dev'essere considerato che in alcune materie, per noi, vedi gli artt.10 ed 11 della Costituzione, la normativa unitaria diviene "norma sovranazionale prevalente" avente "primazia" nell'applicazione su quelle interne, nella gerarchia delle fonti di legge. Anche sotto il profilo esecutivo degli atti ed attività di "governo comune" gli Stati membri delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle Istituzioni unitarie quando dai loro Parlamenti approvate, in specie, per quelle attribuzioni "esecutive" previste dal "Trattato di Nizza" uno degli "atti costituenti" dell'attuale U.E. In pratica, si deve fare in modo che le decisioni sulle questioni specifiche di "comune" interesse possano essere assunte con "metodo democratico" secondo i criteri predeterminati da meccanismi ponderali di rappresentatività che, per ciascun Paese, sono trasformati da livello decisionale comunitario a diritto "interno". In sintesi, ciò avviene 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 necessaria partecipazione di tre istituzioni principali:

a) il Parlamento europeo (PE),

che rappresenta i cittadini ed è eletto direttamente dai votanti maggiorenni dei Paesi componenti, partecipanti con metodo democratico-rappresentativo, attraverso libere elezioni popolari dirette e specifiche che hanno cadenza quinquennale[47];

b) Il Consiglio dell'Unione europea,

è l'organo collegiale di natura politica formato dai rappresentanti di vertice, Presidenti o capi di Governo, dei singoli Stati membri;

c) la Commissione europea,

costituisce l'organo esecutivo espressione collegiale del "Governo comune" ed ha il compito di rappresentare nei rapporti all'esterno gli< interessi generali dell'Unione>.

[47] Le Elezioni democratiche per il rinnovo della rappresentanza italiana al Parlamento Europeo si svolgono, con metodo proporzionale, ogni cinque anni, per i 78 (erano 81) posti attualmente spettanti all'Italia.

Così, dalla necessaria combinazione delle attività istituzionali proprie di ciascuno dei componenti di questo "triangolo istituzionale" hanno origine le politiche, le leggi e le altre normative previste che saranno applicate in tutta l'Unione Europea.

In via normale di attribuzioni è la Commissione l'organo che propone le nuove leggi, mentre spetta all'euro-Parlamento (organo elettivo di rappresentanza politica), insieme al Consiglio Europeo (organo collegiale "di vertice" della rappresentanza politica nazionale degli Stati aderenti composto dai capi di Stato e di Governo), il compito di adottarle in sede politica prima e parlamentare poi come norme del "diritto europeo" inserendole nell'omologo sistema ordinamentale.

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

d) la Corte di giustizia:

- che vigila sullo **"stato di applicazione (effettività) del diritto comunitario";** e,

e) la Corte dei conti Europea:

- organo tecnico-contabile che ha una funzione di controllo sul corretto finanziamento e la legittimità, rispetto alle previsioni contenute negli strumenti di bilancio, delle "spese comuni" necessarie per le attività strutturali attribuite all'Unione.

I poteri e le responsabilità di queste istituzioni comunitarie sono sanciti dalle norme dei vigenti "**Trattati fondamentali sull'Unione Europea".**

Testi articolati che costituiscono la "base giuridica di legittimazione" di tutte le attività dell'organismo unitario, documenti fondanti, ove i *"Trattati costituzionali*" stabiliscono regole e itinerari di adozione che le istituzioni e gli organi responsabili della U.E. sono obbligate a seguire nei procedimenti di competenza comunitaria.

I Trattati, quali "atti fondamentali" dell'Unione di Stati sono approvati, a seconda delle indicazioni costituzionali vigenti negli Stati membri dai Presidenti, capi di Stato e/o dai primi Ministri dei Paesi componenti per essere poi necessariamente ratificati dai rispettivi Parlamenti nazionali.

Oltre alle istituzioni menzionate, la U.E. possiede una serie di altri organismi che svolgono attribuzioni comuni in ciascuna delle "funzioni specializzate" di attività; esse 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

è l'organismo che finanzia i progetti d'investimento dell'Unione Europea e sostiene le piccole e medie imprese attraverso il "Fondo europeo per gli investimenti";

i) La Banca centrale europea, B.C.E.

- è l'Istituto di emissione della "moneta comune", l'euro e costituisce l'organo tecnico responsabile dell'attuazione della complessiva 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 negli atti e procedimenti comunitari applicando le norme del GDPR il "Regolamento europeo in materia d riservatezza e tutela dei dati personali" con la collaborazione delle <Autorità nazionali garanti della privacy>;

n) Ufficio pubblicazioni ufficiali di atti e normative 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 a lavorare nelle Istituzioni principali e negli altri organismi della struttura organizzativa della U.E.

p) La Scuola europea di pubblica amministrazione:

ha il compito di offrire al personale dell'Unione in servizio una evolutiva formazione professionale permanente svolta in settori specifici.

q) Le "Agenzie specializzate".

Inoltre, negli anni e secondo le sopravvenute esigenze funzionali ed operative della Istituzione, sono state istituite diverse **"Agenzie specializzate**" ciascuna avente la funzione istituzionale di svolgere per la comunità sovranazionale determinati compiti a carattere tecnico, scientifico o direzionale di settori specifici.

Ora veniamo alla descrizione di esercizio pratico delle funzioni fondamentali da parte degli organi fin qui visti.

3) SCHEMA DEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE EUROPEA.

Il processo decisionale occorrente <a livello direttivo> dell'Unione Europea coinvolge diverse istituzioni e in particolare le tre principali, delle quali in precedenza si è scritto:

- **La Commissione Europea (C.E.);**
- **Il Parlamento Europeo (P.E.);**
- **Il Consiglio politico dell'Unione europea**.

In generale, è la **"Commissione europea**" l'organo direttivo-espressione del potere esecutivo che nel sistema delle attuali istituzioni comunitarie propone l'adozione di nuove leggi, delle altre normative e i regolamenti. Tuttavia, sono il Consiglio, in sede politico rappresentativa decisionale e il Parlamento che, quali organi deliberativi, devono approvare le proposte normative formulate dall'Esecutivo.
Comunque, in tema, nel sistema dell'Unione sovranazionale attuale, anche altre istituzioni e organismi, per norma, hanno attribuito un importante ruolo da svolgere. In effetti, le norme e le procedure politico-istituzionali sulla base delle quali vengono prese le "decisioni fondamentali" per gli indirizzi politico-amministrativi dell'Unione, affidati per l'esecuzione alla Commissione, sono stabilite in applicazione delle "fonti normative" di seguito indicate.

I <Trattati costitutivi dell'Unione Europea>.

Infatti, ogni proposta per l'emanazione di una nuova legge europea si basa sulla derivazione normativa di legittimazione ricondotta ad un articolo specifico del Trattato istitutivo della U.E. che costituisce la "base giuridica" della proposta medesima. Così, il riferimento diretto 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 "applicativo" di loro derivazione, le seguenti:
a) "consultazione";
b) "parere conforme"; e,
c) "codecisione".
Vediamole in dettaglio.

a) Codecisione.
Costituisce la procedura di "formazione normativa" che viene utilizzata in prevalenza per l'adozione di atti nell'attuale quadro giuridico regolante il procedimento legislativo

europeo. In effetti, si deve considerare che in base alle modalità della procedura di <codecisione> il Parlamento non emette soltanto il proprio parere formale sull'atto normativo da emanare in quanto deve condividerlo nella sostanza. Nei medesimi termini funzionali, viene a dover essere <equamente diviso> l'esercizio del potere legislativo anche con il Consiglio Europeo dei capi di Stato e di Governo. Infatti, se il Consiglio e il Parlamento non raggiungono un accordo, almeno su parte del testo legislativo proposto, l'articolato in questione dovrà essere sottoposto all'esame di un ***"Comitato di conciliazione***". Quest'ultimo è un organismo costituito in numero paritario di componenti da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, sede ove una volta raggiunto l'accordo modificativo, il Comitato inoltra nuovamente il testo al Parlamento ed al Consiglio per poter procedere alla sua adozione finale in forma di legge[48].

b) 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 da parte dell'Europarlamento perché possano essere prese alcune decisioni essenziali o adottati atti che rivestono una particolare importanza per l'Unione. Nella specie, la procedura è analoga a quella utilizzata nel caso successivo 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 parlamentare con il voto e la maggioranza assoluta di quelli espressi.

c) la Consultazione.

Invece, nell'ambito della procedura di consultazione ora in esame, il Consiglio deve "consultare" sia il Parlamento (P.E.) che il "Comitato economico e sociale europeo" (C.e.s.e.) oltre che il Comitato delle Regioni (C.d.R.). Il Parlamento, nella sua autonomia, può approvare la proposta fatta dalla Commissione, respingerla in tutto e in parte chiedendo anche di apportare degli emendamenti al testo esaminato. Quando il Parlamento chiede di modificarla, la Commissione deve compiutamente esaminare le modifiche al testo che le sono state proposte in allegato. Se accetta, completamente od in parte, gli emendamenti proposti deve ri-trasmettere al Consiglio il testo della proposta in termini modificata rispetto alle osservazioni formulate. In

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

conseguenza, il Consiglio riesaminerà la proposta così emendata per adottarla, oppure potrà modificarla ulteriormente. In base alla procedura, come analogamente nel caso delle altre, se il Consiglio ritiene di modificare le proposte della Commissione dovrà farlo all'unanimità dei partecipanti politici nazionali.

I) Il Parlamento europeo.

Il primo degli organi rappresentativi "su base elettiva" decisa dalle popolazioni degli Stati membri dell'Unione è il Parlamento europeo (in sigla, P.E.) con i componenti dell'Assemblea che vengono direttamente eletti[49], nei collegi elettorali nazionali sulla base del numero di seggi ponderalmente spettante a ciascun Paese per il numero dei suoi abitanti, con metodo democratico rappresentativo. Mediante il voto che, per l'Italia si svolge con il sistema proporzionale, in ogni caso liberamente espresso[50] dai cittadini degli Stati dell'Unione europea per rappresentarne gli interessi nazionali nell'Organo legislativo.

Rispetto alle origini di questa Istituzione parlamentare, l'organo attuale ha avuto, per molti anni, un progenitore "non rappresentativo" i cui componenti parlamentari erano "designati" dai Governi nazionali, una situazione durata fino alla fine degli anni 'Settanta' ma risalente agli anni 'Cinquanta' e ai primi Trattati istitutivi: con la modifica dei quali, a partire dal giugno del 1979, i suoi componenti vengono eletti direttamente dalla popolazione dei singoli Stati per esservi politicamente ivi rappresentati. Infatti, dal giugno di quell'anno, le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si svolgono ogni cinque anni ed in esse può votare ogni cittadino che residente in uno Stato della U.E. sia maggiorenne[51] iscritto nelle liste elettorali e possa liberamente esercitare il proprio 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, nella sua centralità, con tutte le altre istituzioni fondamentali della U.E. I rappresentanti nazionali eletti sono chiamati Deputati europei ed hanno delle particolari prerogative.

---

[49] Ovviamente, con "convalida" del risultato elettorale da parte del Parlamento europeo. In Italia, l'organo amministrativo-giurisdizionale istituito dalla legge per la verifica degli esiti del voto è l'Ufficio elettorale nazionale per le elezioni europee presso la Corte di Cassazione.

[50] Questa è una delle condizioni imposte per l'adesione all'Unione Europea.

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

L'Assemblea parlamentare è composta da 736 membri, di cui oltre un terzo sono donne, provenienti dai 27 Paesi europei che attualmente compongono l'Unione. In proposito, i componenti politici eletti come "deputati" dell'Euro-Parlamento non sono classificati e riuniti in base a degli schieramenti nazionali, ma secondo l'appartenenza dichiarata dal singolo eletto ai gruppi politici paneuropei (i principali: conservatori, popolari, socialisti e verdi.) che rappresentano i diversi programmi. Fra tutti, i diversi schieramenti politici e le varie idealità dichiarate sull'integrazione europea, i suoi principi e le fasi di realizzazione ulteriore da quello di tendenza più fortemente federalista fino a quello apertamente euroscettico[52].

Il Parlamento europeo dispone per le sue attività istituzionali di tre sedi: Bruxelles (Belgio), Lussemburgo e Strasburgo (Francia).

Il Lussemburgo costituisce la sede degli uffici amministrativi, ovvero delle strutture del "Segretariato generale".

Le <riunioni generali> del Parlamento nella modalità delle "sessioni plenarie" si svolgono a Strasburgo, e solo qualche volta a Bruxelles, sede dove invece si tengono normalmente 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" che avviene 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 procedura, può adottare o respingere il bilancio della U.E. nel suo complesso.

Queste tre funzioni principali vengono illustrate dettagliatamente in seguito.

[52] 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.

a) Il "potere legislativo" ed il suo esercizio nell'Unione.

La procedura più comune per l'adozione (ovvero, in altri termini "approvazione") della legislazione della U.E. è quella di "codecisione".

Tale procedura normativa colloca il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione su di un *"piano di parità deliberativa*" applicandosi all'iter legislativo inerente a un'ampia fascia di settori operativi delle attività comunitarie.

Tuttavia, in alcuni campi d'intervento (per esempio, fra gli altri: agricoltura, politica economica, dei visti ed immigrazione) il Consiglio, istituzionalmente, può deliberare da solo, però resta sempre tenuto a consultare, sull'oggetto deliberato, il Parlamento. **In base alle norme dei Trattati, il parere conforme dell'Organo parlamentare è indispensabile per poter assumere le decisioni più importanti, fra le quali, quella fondamentale di esprimere il consenso rispetto all'adesione di nuovi Stati all'Unione**.

Inoltre, il Parlamento è l'organo che deve dare impulso alla legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione, in specie, per le nuove leggi che possano essere necessarie richiedendo alla Commissione esecutiva di presentare delle proposte sull'oggetto.

b) Il "controllo democratico".

Il Parlamento, organo rappresentativo-elettivo, 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 rinnovata Commissione, i cui componenti (i 18 Commissari addetti ai vari settori dell'Esecutivo) sono designati dai governi degli Stati membri dell'Europa unita e tuttavia non possono essere nominati all'incarico senza l'approvazione del Parlamento. A tal fine, il Parlamento effettua un ciclo di colloqui individuali preventivi con ciascuno dei candidati, incluso il Presidente designato della Commissione[53]per procedere alla votazione per approvare, o meno, la composizione della Commissione, cioè dell'Esecutivo europeo nel suo insieme. Si può parlare di una sorta di "fiducia preliminare" considerato che, (con situazione che dura per l'intera durata del mandato previsto) la Commissione costituisce l'organo "esecutivo" di Governo, collegiale, politicamente responsabile delle azioni gestionali esercitate.

Risponde funzionalmente dinanzi al Parlamento e politicamente rispetto alle decisioni e gli indirizzi del Consiglio.

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

Il Parlamento Europeo, nei casi più gravi, può approvare una "mozione di censura" per chiedere le dimissioni collettive della Commissione.
Più in generale, il Parlamento esercita il "potere di controllo" attribuitogli dai Trattati mediante l'esame costantemente fatto delle "Relazioni tematiche" sottopostegli dalla Commissione, oltre alla "Relazione annuale generale" e insieme ad essa esamina le Relazioni tecnico contabili sull'esecuzione del Bilancio, come in altri aspetti e settori. Inoltre, tutti i deputati europei possono proporre in occasione delle apposite Sessioni parlamentari regolarmente dedicate alle attività esecutive svolte dalla Commissione, delle interrogazioni, alle quali i Commissari sono tenuti, per legge, a rispondere.
Il Parlamento svolge un <ruolo di controllo politico sul lavoro del Consiglio> organo deliberante in sede di rappresentanza politica e di vertice decisionale sulle prospettive programmatiche dell'Unione, rispetto al quale i deputati sottopongono regolari interrogazioni al Consiglio, mentre il Presidente del Consiglio europeo, oltre a partecipare ai dibattiti più importanti, assiste alle Sessioni plenarie del P.E.
Quanto alla **"funzione di controllo democratico**" viene esercitata dal Parlamento anche attraverso l'esame di "**Petizioni**" consistenti in istanze formali[54] che possono essere presentate all'Istituzione rappresentativa da privati cittadini, associazioni ed enti ed operare su problematiche denunciate mediante la costituzione di eventuali Commissioni d'inchiesta.
Infine, il Parlamento apporta il suo importante contributo rispetto alla predisposizione delle tematiche in discussione politico-decisionale nei vertici dell'Unione in occasione delle periodiche riunioni del Consiglio Europeo. Poiché, in effetti, all'apertura di ciascun incontro politico dei vertici istituzionali degli Stati membri per prendere delle importanti decisioni, il Presidente dell'euro-Parlamento viene invitato, nella qualità rivestita, ad esprimere le proprie idee propositive, ovvero esternare le preoccupazioni dell'organismo parlamentare, su "temi chiave" per le politiche unitarie rispetto ai problemi posti all'ordine del giorno nell'agenda del Consiglio europeo.

c) Il "potere di bilancio".

Il bilancio annuale, così come quello consolidato "sessennale", dell'Unione è frutto del lavoro tecnico-contabile effettuato dalla Commissione, l'organo esecutivo, e viene

[54] Anche la Costituzione italiana le prevede, collocandole nella parte II della Carta dedicata ai "Diritti e doveri dei cittadini", all'articolo 50.

svolto con il contributo di altre Istituzioni della U.E. per essere approvato con una decisione congiunta presa da Parlamento e Consiglio.

Infatti, il testo viene discusso in Parlamento nel corso di due letture successive per entrare poi in vigore subito dopo la sottoscrizione del provvedimento da parte del Presidente del Parlamento. Nella fase precedente, sui testi normativi proposti, viene compiuto un incisivo lavoro di verifica tecnico-contabile relativo alla sostenibilità di conti e impegni. Attraverso una verifica che viene svolta da organi specializzati della **"Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento**", in sigla **Co.co.b.u**[55], un organismo che, in particolare, deve verificare come (ed in quali tempi) vengono spese le risorse disponibili del bilancio. Inoltre, ogni anno, il Parlamento decide se approvare le azioni applicative e le modalità con le quali la Commissione ha gestito il bilancio, anche rispetto al precedente esercizio economico-finanziario. È quella che si è appena descritta costituisce la <procedura tipo> di approvazione degli "strumenti di bilancio" nota in termini tecnici come "**concessione del discarico**"[56].

In generale, il lavoro dell'Organo parlamentare si articola nelle due parti principali che di seguito sono 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 nelle principali materie relative ai settori di attribuzione delle attività dell'Assemblea Europea. I temi da dibattere vengono anche discussi ed evidenziati con varie azioni di stimolo compiute dai rappresentanti dei gruppi politico-parlamentari. Le sessioni plenarie si svolgono, di norma, nella sede di Strasburgo almeno per una settimana al mese e, talvolta, nell'altra di Bruxelles (nel caso, i lavori avvengono per due giorni lavorativi).

Durante le sessioni previste, il Parlamento esamina la legislazione nel testo proposto, e vota sugli eventuali emendamenti presentati, prima di esprimere una decisione di approvazione o meno sul testo dell'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 politico-istituzionale, nell'ambito dell'Unione europea o nel resto del mondo.

---

[55] Denominazione abbreviata del "Comitato di controllo sul bilancio dell'Unione".

[56] Dalle conseguenti responsabilità politico-contabili.

II) Il Consiglio politico dell'Unione europea.

Il Consiglio dei ministri, dei capi di Stato e di governo costituisce un organo collegiale esecutivo e programmatico che svolge "alte funzioni di governo" rappresentando il principale organo decisionale che può adottare le strategie complessive dell'Unione. Così come avvenne per il primo Parlamento europeo (quello, non elettivo, dei "componenti nazionali designati") è stato formato in base alle norme degli originari Trattati istitutivi negli anni 'Cinquanta'.
Il Consiglio esecutivo dell'Unione rappresenta un organo collegiale cui partecipano le istituzioni di vari livelli degli Stati membri.
In sede ordinaria, alle sue riunioni ordinarie partecipa un Ministro in rappresentanza di ciascun Governo nazionale dei Paesi componenti ed i titolari dei Dicasteri nazionali partecipano, in base alla competenza conferitagli, alle riunioni in funzione dei temi che sono proposti all'ordine del giorno. Per esempio, se il Consiglio deve discutere di problemi ambientali, alle riunioni partecipa il ministro dell'ambiente (ora, per noi, della transizione ecologica) di ciascun Paese della U.E. ed in questi casi si deve parlare di '*Consiglio dell'ambiente'*.
Invece, le relazioni tenute dall'Unione con il resto del mondo vengono svolte dal **"Consiglio degli affari generali e relazioni esterne**" impersonato individualmente dalla figura di un **"Alto rappresentante per la politica estera**". Questi, viene nominato insieme all'Esecutivo europeo ed è rappresentante importante dell'Ente sovranazionale, ma non è ancora denominato Commissario. Tuttavia, dal momento che tale formazione è responsabile anche per le questioni politiche, può partecipare alle riunioni consiliari qualsiasi Ministro degli esteri o Segretario di Stato scelto dal rispettivo Governo di appartenenza.
In particolare, il "Consiglio per gli affari generali e le relazioni esterne".
Nella U.E. esistono diversi quanto importanti organismi consiliari, poiché in effetti 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 proprie credenziali politico-diplomatico-istituzionali, a impegnare nelle decisioni da prendere il proprio Governo nazionale dal quale avrà ricevuto un "mandato preventivo". In altre parole, la sottoscrizione che il rappresentante nazionale può apporre ad atti, dichiarazioni e impegni equivale alla firma di assunzione dell'obbligo da parte del Governo dello Stato rappresentato. Inoltre, ciascun Ministro, in sede di partecipazione-deliberazione al 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 vertici politici nel Consiglio Europeo.

I Presidenti, capi di Stato e/o i primi Ministri dei governi degli Stati dell'Unione quando partecipanti, in base alle diverse prerogative costituzionali conferitegli dagli ordinamenti giuridici dei loro Stati, si riuniscono insieme al Presidente della Commissione Europea "in sede ordinaria" di Consiglio europeo fino a quattro volte l'anno. Sono sempre possibili delle riunioni "straordinarie" imposte dagli eventi[57].

Questi **<vertici>** fissano le linee strategiche della <**politica generale dell'Unione**> e cercano di risolvere, attraverso alte mediazioni diplomatiche, questioni che non potrebbero trovare soluzione ad un livello inferiore (da parte dei Ministri presenti nelle normali riunioni del Consiglio). Considerata la loro importanza, le discussioni del Consiglio europeo si protraggono spesso, durando fino a notte inoltrata od il giorno successivo, e sono oggetto di una particolare attenzione da parte dei mass-media.

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

1. Approvare leggi, unitamente al Parlamento, in molti settori di attribuzione;
2. Coordinare le politiche economiche generali degli Stati membri;
3. Concludere accordi internazionali tra l'Unione ed altri Stati o con le organizzazioni internazionali;

[57] Come accaduto più volte quest'anno, dati gli eventi.

4. Approvare il bilancio della UE insieme al Parlamento europeo;
5. Elaborare la politica estera e di sicurezza comune della U.E. (in sigla, la "**Pesc"**)[58] sulla base degli orientamenti generali definiti dal medesimo Consiglio europeo;
6. Coordinare le forme possibili di cooperazione fra i Tribunali, la neo Procura Europea e le forze di polizia nazionali in materia di cooperazione penale[59].

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, con rinunzia costituzionale interna, di mettere insieme le loro rispettive sovranità e per questo delegare - in quelle competenze - i **<poteri decisionali esclusivi>** alle istituzioni dell'Unione.

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, più semplicemente, stanno cooperando rispetto ad un "obiettivo d'interesse comune". Questa la ragione per la quale tale ambito, più limitato negli obiettivi dati, viene definito di **<"cooperazione inter-governativa">** tanto da ricomprendervi il secondo e terzo "pilastro" dell'Unione Europea.

Per completezza, le attività del Consiglio sono illustrate dettagliatamente in seguito.

1. Legislazione comunitaria dell'Unione: il "diritto europeo".

Come si è scritto una gran parte della legislazione dell'Unione Europea viene adottata congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento.

Infatti, nel rispetto della norma prevista dai "Trattati costituenti", il Consiglio agisce unicamente su proposta della Commissione, mentre, a quest'ultima spetta, quale organo esecutivo di Governo, in linea di principio, di assicurare che una volta adottata la legislazione comune Europea questa venga poi correttamente applicata dagli Stati.

2. Il Coordinamento delle politiche degli Stati membri.

In effetti, i Paesi della U.E.si sono, da diversi anni, accordati per operare una politica economica "globale" basata sul <principio di stretto coordinamento tra le politiche economiche nazionali e quelle "proprie"> per attribuzione normativa data dell'organo politico sovranazionale. Il necessario coordinamento delle attività, negli affari pratici,

[58] Per maggiori dettagli, sulla Pesc si veda la sezione web politica estera e di sicurezza comune.
[59] Si può vedere, in tema, la sezione libertà, sicurezza e giustizia del sito web ufficiale dell'Europa.

viene realizzato dall'opera dei Ministri dell'economia e finanze degli Stati aderenti che costituiscono, insieme, un organismo denominato:
"Consiglio degli affari economici e finanziari", in sigla, 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 utilizzando per una propria cognizione completa tutte le sedi comunitarie. Questa tipologia di processo di apprendimento ai fini decisionali che viene attuato nell'ambito delle attività compiute dal Consiglio è stato denominato: **"metodo di coordinamento aperto**",

3. Gli 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 ambiti generali di attività 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 plurilaterali**" tra gli Stati membri dell'Unione Europea in settori quali:
- l'imposizione fiscale, il diritto societario delle imprese o la protezione consolare.
Inoltre, le Convenzioni da sottoscrivere possono riguardare l'ambito della cooperazione da intraprendere sui temi della libertà, giustizia, sicurezza e difesa comune.

4. Approvazione del bilancio dell'Unione Europea.
Il bilancio annuale, come quello pluriennale, dell'Europa unita, come sappiamo, viene deciso in termini congiunti dal Consiglio e dal Parlamento europeo e ciò avviene secondo le procedure e con l'intervento degli organi che in precedenza sono stati indicati.

5. Politica estera, difesa e sicurezza comune.
Un argomento di essenziale importanza nelle attuali contingenze di guerra in Ucraina, cioè ai confini territoriali dell'Europa unita (Polonia, Romania).

In linea generale, gli Stati membri cooperano allo sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune, in sigla: **PESC**.

Tuttavia, politica estera, sicurezza e difesa rappresentano ancora delle questioni sulle quali ogni singolo Governo nazionale mantiene un suo controllo indipendente. In tali settori, infatti, essi non hanno mai rinunciato alle proprie "prerogative sovrane" per mettere insieme le diverse attribuzioni costituzionali nazionali, una ragione per la quale il Parlamento e la Commissione europea svolgono in tali ambiti strategici, ancora e soltanto un ruolo limitato se non occasionale, in gravi emergenze. 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 delle decisioni programmatiche nella quale si sviluppa tale "cooperazione intergovernativa".

Comunque, in materia, qualcosa è stato deciso ed avviato verso una realizzazione.

La F.i.r. forza militare d'intervento rapido: un dispositivo militare comune.

Infatti, con l'obiettivo di rendere più efficace una "risposta politica" del Consiglio Europeo rispetto alle crisi internazionali, e ben prima della "crisi Ucraina", l'Unione aveva deciso di creare una "**F.i.r.- forza militare d'intervento rapido**" un dispositivo strategico coordinato da un Comando comune. Si tratta di un organismo ancora limitato per mezzi e uomini che non costituisce un Esercito europeo ed è struttura diversa dal "dispositivo militare comune" della NATO[60], anche se la gran parte degli Stati europei è aderente ad entrambe le istituzioni militari. In effetti, nella prima struttura, l'esistente F.i.r. le componenti militari continuano a far parte delle forze armate nazionali e restano sotto il comando interno, pur avendo un coordinamento europeo. Inoltre, il loro ruolo si limita ad effettuare interventi umanitari, azioni di salvataggio, missioni di pace e altri incarichi inerenti alla gestione di crisi regionali[61] in specie in collaborazione con l'ONU.

Comunque, si pone il problema della configurabilità pratica della "guerra difensiva"[62].

Per queste operazioni, il Consiglio è assistito dagli organismi seguenti:

- Il Comitato politico e di sicurezza (C.p.s.);

[60] Il Trattato nord atlantico di cooperazione militare difensiva sottoscritto nel 1951.

[61] 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).

[62] Si richiama il testo dell'art.11 della nostra Carta costituzionale.

- il Comitato militare della U.E. (C.m.U.E.);
- lo Stato maggiore della U.E. (S.m.UE),

organo costituito da esperti militari distaccati presso il Segretariato del Consiglio dagli Stati membri.

L'esercito europeo.

Da questi organismi di forza armata, in attesa della costituzione di un vero "Esercito europeo", sono intrattenuti i rapporti con gli esistenti dispositivi militari operativi della NATO, l'Alleanza militare del nord Atlantico - fondata, nel 1951, su impulso di Stati uniti d'America ed Inghilterra che in Europa conta su 32 Paesi partecipanti, oltre agli Stati uniti, l'Australia, la Turchia ed altri cinque Stati nel mondo.

6. Libertà, sicurezza e giustizia.

I cittadini residenti nell'Unione sono liberi di vivere ove vogliono fruendo della **libertà di stabilimento**, di muoversi (**libertà di circolazione**[63] e lavorare secondo il principio delle **"pari opportunità**" in qualsiasi Paese dell'Unione vogliano scegliere. Nei quali devono poter trovare, ovunque, delle pari condizioni di accesso alla giustizia civile ed a quella del lavoro (**diritto di azione giudiziaria**). Allo scopo, 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.

Occorre però, contemporaneamente, garantire la pubblica sicurezza dei cittadini.

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, consegue la necessità di controllare, o meglio prevenire, possibili azioni criminali sia per compiere "reati comuni" che quelli più gravi "associativi" e "terroristici". In effetti, la lotta da fare 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 gli attuali Paesi dell'Unione. Servizi e dispositivi di intelligence, come di polizia di prevenzione criminale, devono poter effettivamente garantire, per esempio: che le frontiere esterne della U.E. siano effettivamente presidiate. Inoltre, che i funzionari delle dogane e della polizia degli Stati aderenti si scambino continue informazioni sui

[63] Vedi l'articolo 16 (da coordinare con il 32) della nostra Costituzione.

movimenti fisici ed economici operati dai presunti criminali come delle organizzazioni delinquenziali dedite all'immigrazione clandestina.
Inoltre, che **i soggetti "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 sempre più importanti come queste sono materia di lavoro e decisioni 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 e al momento formalizzati nei tre vigenti "Protocolli di Dublino" sottoscritti, negli anni, con testi che, però, rispetto ai fatti, ormai necessitano di un'opera urgente di revisione normativa.
Negli accordi citati, l'obiettivo comune è quello di creare entro i confini della U.E. un unico:
- "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Il Consiglio del Co.r.e.per.
Una volta 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 ciascuno Stato membro dell'U.E. è presente nella sede di Bruxelles per operare in tutte le sedi comunitarie con un gruppo permanente di <alti funzionari> che ne compongono stabilmente la **'Rappresentanza statale'.** Costituita presso le istituzioni dell'Unione questa deve assolvere il compito tecnico - politico di rappresentare e difenderne gli interessi - a livello comunitario - del nostro Paese, così come fanno gli altri Stati membri e il capo di ciascuna Rappresentanza nazionale è l'Ambasciatore dello Stato nominato presso l'Unione Europea.
Tali Ambasciatori (noti come "**rappresentanti permanenti presso l'Unione**") si riuniscono per i lavori in sede di **"Comitato dei rappresentanti permanenti**" in sigla **<Co.re.per.>** secondo una normale frequenza settimanale.
La funzione principale del Comitato è quella di preparare il "tavolo", il lavoro tecnico di supporto per il più produttivo svolgimento delle "decisioni politiche" del successivo Consiglio Europeo ad eccezione di parte delle questioni agricole di cui si occupa il "*Comitato speciale per l'agricoltura*".
Nelle attività proprie il <Coreper> è assistito da una serie di gruppi di lavoro, formati da qualificati funzionari espressi dalle Amministrazioni nazionali.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO EUROPEO[64].

La Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea viene assunta, a turno prestabilito, da un rappresentante politico di uno degli Stati membri normalmente per la durata di sei mesi, con incarico prorogabile.
In pratica, ogni Paese della U.E. si deve fare carico, a rotazione, di curare l'attuazione dell'Agenda del Consiglio e presiedere a tutte le riunioni per un periodo di sei mesi, salvo rinnovo, promuovendo le decisioni legislative e quelle politico-strategiche da intraprendere o ancora da attuare, in concreto, per l'Unione, inoltre negoziando compromessi, nel caso di contrasti insorti tra gli Stati membri. Per quanto riguarda le "decisioni tematiche" in genere, si attua un meccanismo rappresentativo che può definirsi "parallelo". Ricordiamo, per esempio, che qualora debba riunirsi il "*Consiglio per l'ambiente*" la Presidenza turnaria dell'organismo sarà assicurata dal Ministro dell'ambiente del Paese che, in quel periodo, riveste la carica di competenza.

Il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione Europea.

L'ufficio e l'incarico della Presidenza del Consiglio della U.E. viene assistito nelle funzioni amministrative, diplomatiche o di rappresentanza dal Segretariato generale, la figura "apicale" che deve preparare, gestire e garantire il buon funzionamento del lavoro del Consiglio "a tutti i livelli possibili". In effetti, il nominato Segretario generale del Consiglio è uno dei più alti funzionari previsti dall'organigramma tecnico-politico-amministrativo dell'Unione.
Egli, contemporaneamente ricopre la carica di "**Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza**" **(Pesc)** ed in tale attribuzione collabora al coordinamento delle attività comunitarie svolte dall'Unione a livello mondiale.
Si prevede che, in conformità alle norme contenute nell'ultimo Trattato costituzionale approvato sull'Unione Europea, l'Alto rappresentante venga sostituito fra qualche tempo[65] come figura giuridica da un Commissario, cioè da un vero e proprio <Ministro per gli affari esteri> della U.E. Tuttavia, la trasformazione, accelerata dalla guerra in corso, si annuncia passaggio impegnativo e non sarà esclusivamente un cambio di denominazione dell'organo attuale.

---

[64] Da non confondere mai con il quasi omonomo Consiglio d'Europa da cui origina la C.E.D.U. la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo.
[65] Vista la gravità della situazione in corso, ormai lo si deve fare al più presto.

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 agli uffici interni del Segretariato.

Ora tornando alle attività consiliari, le decisioni in sede di Consiglio della UE vengono prese mediante votazione dei rappresentanti politici nazionali presenti e votanti: nelle quali ad ogni Stato componente è assegnato un "coefficiente di rappresentanza" consistente in un parametro variabile. Quanto più numerosa è la popolazione di un Paese, tanto maggiore è il numero di voti dei quali tale Stato membro dispone. Comunque, 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) ponderalmente 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.

Per un totale di 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 unitaria, le politiche dell'asilo e di immigrazione (con il caso di drammatica attualità dei "permessi annuali" concessi ai profughi ucraini[66]), le decisioni del Consiglio devono essere prese all'unanimità. **In altre parole, in tali settori, ciascuno Stato membro indipendentemente dalle sue dimensioni ha il "diritto di veto".**

Una condizione non più sostenibile di fronte a decisioni di drammatica urgenza o che vedono maggioranze quasi totalitarie.

Invece, per gran parte delle questioni "ordinarie", il Consiglio può adottare le decisioni prendendole con un più agevole ***"voto a maggioranza qualificata***", in sigla, v.m.q. Nella relativa votazione la maggioranza qualificata si ottiene se vengono espressi

[66] Questi che originano da una procedura speciale sono stati applicati per la prima volta nella storia dell'Unione Europea.

almeno i 255 voti favorevoli necessari per adottare una proposta della Commissione. Oppure, quando, in sede di votazione, vengono espressi oltre 255 (su 345) voti a favore che sono quelli per poter raggiungere la maggioranza dei “due terzi”: ovvero, la soglia necessaria per adottare tutti gli altri attiche sono proposti all’approvazione. 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 verrebbe considerata decaduta.

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 (che designano i candidati-componenti, con questi poi scelti dal Parlamento) ed il suo ruolo consiste nel rappresentare e tutelare in ogni modo e davanti a qualsiasi sede in Europa e nel mondo gli interessi fondamentali dell' Unione nel suo insieme di organismo sovranazionale.

Deve però farlo in modo strutturalmente diverso e più limitato dei "Governi nazionali". **In effetti, sulla base dei vigenti Trattati costituzionali dell'Europa unita il suo compito primario è quello di elaborare proposte per l'adozione di nuove "leggi europee" nei settori ove ricorra necessità, mediante articolati normativi da sottoporre al Parlamento europeo ed al Consiglio, in sede politico-decisionale**. Oltre a gestire tutte le attività esecutive derivanti dalle attribuzioni normative vigenti.

In altri termini, la Commissione costituisce l'organo collegiale esecutivo delle politiche attuative dell' U.E. rappresentandone la struttura operativa "di vertice" dell'Istituzione europea.

Costituisce l'organo responsabile dell'attuazione in via amministrativa esecutiva delle decisioni politico-legislative di prospettiva programmatica e strategica che sono state adottate dal Parlamento e dal Consiglio. In particolare, la C.E. assume il compito di amministrare, gestendole al meglio, tutte le attività strutturali "proprie" dell'Unione europea nell'ambito territoriale <comune> e garantire la realizzazione delle politiche, l'attuazione dei programmi, con l'impiego più corretto e producente dei fondi stanziati dai bilanci comunitari e di mezzi, servizi ed uomini componenti dell'apparato.

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

Alcuni dati strutturali.

La Commissione attualmente è composta da 18 fra donne e uomini, con "parità di genere" e preferenza nel caso per le componenti femminili. Sono designati ciascuno, a rotazione degli incarichi conferibili, dal Governo di uno Stato membro[67].

[67] Una composizione numerica che da molti esperti è ormai ritenuta eccessiva e non producente.

Risulta ora 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, i "Commissari" uno per ciascun Paese dell'Unione, nominati, a turno, per espletare le attività esecutive proprie dell'istituzione Europea e prendere, in sede collegiale, le relative decisioni amministrative di gestione;

mentre, in secondo luogo,

b) il termine Commissione indica l'istituzione complessiva con il personale addetto ai vari settori.

I Commissari europei.

I componenti della Commissione U.E. sono denominati informalmente "Commissari". Essi spesso, in precedenza, hanno ricoperto cariche politiche importanti nei rispettivi Paesi di origine, ove molti sono stati Ministri o anche Premier nei governi nazionali[68], con esperienze parlamentari od hanno rivestito altri elevati ruoli istituzionali "interni" negli Stati di rispettiva appartenenza.

Tuttavia, quando nominati devono svolgere le loro funzioni in via esclusiva.

Infatti, in qualità di membri della Commissione, s'impegnano ad agire in autonomia nelle funzioni ed unicamente nell'interesse generale dell'Unione. In specie, a non ricevere istruzioni o peggio accogliere pressioni vincolanti dai Governi nazionali "designanti" rimettendosi, con applicazione del criterio maggioritario di collegialità nelle decisioni, 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 della U.E. dev'essere, per necessità conseguente, nominata una nuova Commissione europea[69].

In particolare, la procedura prevista è quella che viene indicata di seguito:

• i Governi degli Stati membri stabiliscono, insieme, chi sarà il Presidente designato della nuova Commissione;

[68] 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.

[69] Il prossimo rinnovo avverrà con le Elezioni europee del giugno 2024: siamo a "metà mandato".

• 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 dagli attuali 18 membri viene nominata ufficialmente dal Consiglio politico della U.E. con votazione a maggioranza qualificata.

In conseguenza, secondo le norme dei Trattati vigenti, la Commissione diviene da quel momento politicamente responsabile delle proprie azioni dinanzi al Parlamento. Organo che può deciderne la "destituzione" complessiva mediante l'adozione di una "mozione di censura". Inoltre, ogni singolo membro componente della Commissione è tenuto a dimettersi, nel caso di una richiesta formale del Presidente, a condizione che sussista l'approvazione degli altri Commissari.

In quanto tale, la Commissione (come avviene per ogni Governo nazionale) partecipa a tutte le sedute dell'Euro Parlamento, durante le quali è tenuta a chiarire, e motivare, le proprie attività ed azioni di politica esecutiva compiute per l'Istituzione comune. I responsabili dell'Esecutivo devono rispondere regolarmente alle interrogazioni sia scritte che orali proposte dagli eurodeputati.

Per quanto riguarda il lavoro amministrativo ordinariamente svolto dagli uffici della Commissione viene affidato e svolto da funzionari di amministrazione appositamente reclutati[70], esperti, traduttori, interpreti e personale addetto agli uffici di Segreteria dell'organismo. Attualmente, i funzionari in servizio negli uffici ed organi dell'Unione europea sono oltre 25.000, una quantità che potrà sembrare forse pletorica, ma, comparativamente, in realtà, sono presenti in numero notevolmente inferiore rispetto agli organici normalmente impiegati presso un'amministrazione comunale di una città europea di medie dimensioni[71].

[70] Vedi le funzioni di reclutamento delle necessarie professionalità nei compiti statutari della "Scuola di amministrazione" dell'Unione Europea.

[71] Roma Capitale ne ha oltre 23 mila, più quelli delle "Municipalizzate".

Le sedi della Commissione.

Per la Commissione sede principale operativa e di rappresentanza è stata stabilita a Bruxelles, in Belgio. Inoltre, l'organo esecutivo Europeo dispone anche di uffici funzionali omologhi al Lussemburgo e di Rappresentanze istituzionali con sedi e uffici in ciascuno dei Paesi componenti dell'U.E. Nonché, quale soggetto riconosciuto dal diritto internazionale di Delegazioni ed uffici <di livello diplomatico> presenti in molte altre capitali del mondo e la Santa Sede (circa i due terzi dei 190 Stati sovrani accreditati presso l'O.N.U.).

Occorrono ancora delle notazioni analitiche almeno su alcuni dei numerosi compiti attribuiti all'organo esecutivo della U.E.

La Commissione europea deve assolvere le seguenti quattro funzioni fondamentali:

• **propone gli atti legislativi ritenuti necessari al Parlamento ed al Consiglio;**

• **dirige ed esegue le strategie politiche decise dal Consiglio e dal Parlamento ed applica le risorse assegnate all'Esecutivo 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, in varie attività; per esempio, nei negoziati con "Paesi terzi" per la conclusione di accordi.**

Vediamo più in dettaglio le diverse attribuzioni che le "normative costituenti" della U.E. attribuiscono alla competenza funzionale dell'Organo esecutivo.

1) Proporre atti legislativi[72]:

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 necessariamente poi presentare al Parlamento ed al Consiglio (organo questo che quasi sempre ha trattato, seppure informalmente, la questione, promuovendola).

Il "comune obiettivo" di queste proposte di legge deve essere la prioritaria difesa degli "interessi propri" dell'Unione e dei suoi cittadini, non certo quello di favorire dei singoli Paesi per interessi specifici, prodotti o settori commerciali ed industriali d'interesse esclusivamente regionale.

Quando decide di presentare una proposta normativa, la Commissione deve essere a perfetta conoscenza di situazioni problematiche presenti nell'Europa unita e deve

[72] Una possibilità che invece per la Costituzione italiana è consentita nei "casi eccezionali" previsti negli articoli 76 e 77 con i "decreti legge".

preventivamente valutare se il mezzo più adeguato a porvi un adeguato rimedio sia costituito dall'intervento legislativo "proprio" degli organi della U.E. ad integrare l'Ordinamento giuridico unitario. Proprio a questo scopo, la Commissione mantiene un contatto costante con un'ampia gamma di gruppi sociali portatori dei diversi interessi socioeconomici e regionali, in particolare confrontandosi con i seguenti 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 andando nel concreto delle attività istituzionali che le sono attribuite: la Commissione propone azione <a livello normativo dell'Unione> unicamente se, e quando, abbia valutato che gli obiettivi da raggiungere non possano essere realizzati in un modo (più) efficiente 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".** Quando, invece, la C.E. giunge alla conclusione che, nel caso d'interesse, l'intervento del Legislatore comunitario sia necessario, allora procede a redigere l'articolato relativo ad una "proposta normativa" diretta a porre rimedio pratico alla situazione critica e soddisfare la più ampia gamma degli interessi che, in quella situazione concreta, 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 organismo esecutivo, di "governo istituzionale dell'Unione europea", la Commissione è la responsabile principale della gestione e puntuale esecuzione delle possibilità operative consentite dalle risorse del bilancio comunitario, annuale e pluriennale. Anche se, in concreto, la maggior parte della spesa reale venga poi effettuata dalle Autorità nazionali destinatarie dei fondi e da quelle locali (regionali) delegate. In ogni caso, spetta alla Commissione esercitare una funzione direttiva di supervisione che viene svolta insieme alla **"Corte Europea dei conti**". In effetti, obiettivo concordante per "statuto normativo" di entrambe le istituzioni unioniste, nell'attuale quadro normativo e istituzionale dell'Ente sovranazionale, è quello di

garantire all'Istituzione europea una corretta gestione finanziaria nella quale dovrà essere poi il Parlamento europeo a dare alla Commissione il "discarico" tecnico[73] per l'esecuzione del bilancio, ma solo se l'impiego dei fondi assegnati è convalidato dalla <Relazione annuale della Corte dei conti" della U.E.

La Commissione come "custode dell'applicazione delle normative dei Trattati" dell'Unione: il procedimento d'infrazione.

La C.E. ha inoltre attribuito il compito di gestire le politiche adottate dal Parlamento e dal Consiglio, come nel caso della politica agricola comune e di quelle relative ai fenomeni distorsivi del mercato mobiliare, oltre che di garanzia della concorrenza[74]. 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 organo "**custode dei Trattati**". In altri termini, le spetta, unitamente alla "Corte di giustizia", il compito essenziale di garantire che il diritto europeo venga correttamente applicato e ciò avvenga 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 e le 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" in relazione alla situazione contestata al Governo nazionale interessato. Comunicazione formale nella quale l'organo dell'Esecutivo europeo comunica di avere motivi per ritenere che il destinatario Paese membro stia violando parte dell'ordinamento giuridico di diritto comunitario e fissa un termine temporale entro il quale quell'Esecutivo nazionale è tenuto ad inviarle una risposta dettagliata ed esaustiva. All'esito, 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". Organo giurisdizionale dell'Unione 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"

[73] Termine finanziario-contabile significante l'approvazione dell'impegno di spesa nella U.E.

[74] In base alla quale la Commissione può autorizzare o vietare fusioni societarie.

assumono carattere vincolante per gli Stati membri, oltre che carattere di obbligatoria osservanza per tutte le altre istituzioni dell'Unione Europea.

4. La rappresentanza diplomatica dell'Unione 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 degli Stati europei sulla scena dei rapporti internazionali. Infatti, 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. e le riunioni di altre importanti Istituzioni mondiali. Inoltre, deve aggiungersi che la Commissione U.E. è competente in base al "Trattato costituente" a negoziare i contenuti degli accordi internazionali per conto dell'Unione. Come avvenuto in un esempio importante, quello costituito dall'<accordo di Cotonou> che ha stabilito le condizioni attuative di un'importante 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 data dal Consiglio e dal Parlamento, attraverso le opportune azioni esecutive e procedere eventualmente ad un successivo "rimpasto" delle competenze che si rendesse necessario durante il corso del mandato, come sappiamo quinquennale in applicazione del "principio del parallelismo".

In via ordinaria, la Commissione si riunisce una volta alla settimana, di norma il mercoledì, a Bruxelles e in "sede propria" ciascuno dei Commissari espone i punti all'ordine del giorno relativi alle politiche attuabili nei settori di sua competenza per consentire all'organo di prendere una decisione collegiale in merito a quell'oggetto.

Il personale amministrativo e tecnico a disposizione della Commissione è organizzato secondo Dipartimenti, denominati "Direzioni generali" (D.g.) e "servizi" (come per il "servizio giuridico"). Ciascuna D.g. è responsabile di un determinato settore e opera sotto la guida di un Direttore generale: una figura di vertice che risponde "a sua volta" in sede politico-amministrativa ad un Commissario.

Per la Commissione nel suo insieme le funzioni di coordinamento generale sono garantite dal Segretariato generale che sovrintende anche all'organizzazione delle

riunioni settimanali della Commissione. Per quanto riguarda la struttura funzionale del Segretariato al suo vertice si pone il Segretario generale[75] figura gestionale di mezzi, uomini ed uffici che risponde direttamente al Presidente della Commissione.
Tuttavia, nei fatti, sono le Direzioni generali che quali organi tecnico amministrativi tramite i loro uffici provvedono a 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 ordinaria riunione settimanale. Scendendo 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 normativo comunitario**> viene discusso insieme anche con gli altri Dipartimenti interessati della Commissione. Una volta verificato sotto gli aspetti sia normativi che quelli esecutivi, rispettivamente, dal servizio giuridico e dal Segretariato generale, quando la proposta è pronta, viene inserita nell'ordine del giorno della successiva riunione della Commissione. Poi, 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 allora avrà il sostegno incondizionato dell'intero collegio. Quindi, dopo essere stato approvato, il documento viene inoltrato all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.
Tuttavia, occorre accennare a un limite di efficienza determinato negli anni precedenti dalle dimensioni eccessive dell'organo esecutivo considerato che, in effetti, una Commissione composta da un numero pletorico 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 (od 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.

[75] Coadiuvato nella struttura complessiva da Vicedirettori generali.

Tanto che, prima dell'attuale composizione ridotta, la "parità di rappresentanza" era stata decisa all'unanimità, dopo l'ingresso del ventisettesimo Stato membro per decorrere dalla composizione della Commissione rinnovata nell'autunno del 2009. Successivamente, l'Unione ha deciso che il numero dei Commissari andava ridotto e la composizione finale venne stabilita da una decisione del Consiglio poi adottata. In base alla quale, i 18 Commissari attualmente previsti saranno nominati all'incarico secondo un <sistema di rotazione> parametrato in "indici ponderali" predisposti per garantire che i vari Paesi siano rappresentati in modo più equanime, rispetto alle dimensioni territoriali. Nella specie, attraverso il meccanismo di nomina adottato, si è fatto in modo che gli Stati membri siano comunque adeguatamente rappresentati in base al duplice parametro: - sia alla sua composizione demografica che alle rispettive dimensioni geografiche.

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA.

La "**Corte di giustizia delle Comunità europee**" spesso indicata semplicemente come la "Corte della U.E." costituisce un organo giurisdizionale sovranazionale di "diritto proprio" in quanto previsto dai Trattati costituzionali dell'Unione derivato dalle cessioni di sovranità nazionali fatte in quelle materie "comuni".

In origine prevista, nel 1952, in forma e con attribuzioni giuridiche più limitate, a seguito del Trattato istitutivo della C.E.C.A. la <Comunità europea del carbone e dell'acciaio> la prima entità comunitaria da costituire in base all'accordo dell'anno precedente:

-quale organo "decidente" sulle controversie interstatali sorte fra i Paesi firmatari.

Si tratta del progenitore delle altre istituzioni comunitarie successive, costituente 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 proprio 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 come è stabilito nelle materie di "diritto comune". Sono possibilità consentite agli organi giurisdizionali unitari in base ai Trattati ed ai Protocolli liberamente sottoscritti dagli Stati firmatari, comportanti le necessarie "cessioni di sovranità": limitazioni che, per l'Italia, vanno parametrate rispetto alle previsioni degli articoli 10 ed 11 della Carta costituzionale.

La "Corte di giustizia dell'Europa unita" vigila, per statuto, affinché gli Stati membri e le istituzioni nazionali e unitarie 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 Sezione[76] costituita da 13 Giudici o, più spesso, di decisioni rese a Sezione semplice che sono composte di cinque o tre giudicanti.

La Procura generale presso la Corte di giustizia della U.E.

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

I Giudici e gli Avvocati generali sono nominati, in base alla designazione nazionale, fra eminenti giuristi, con 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. Giudici e Procuratori sono rispettivamente nominati componenti giudicanti e requirenti della Corte di giustizia sulla base di un accordo congiunto tra i Governi degli Stati membri e rimangono in carica per un periodo, rinnovabile, di sei anni.

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, in tesi od in pratica, "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 ed 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 giudicante nei casi dii "diritto comunitario": Il "**Tribunale della funzione pubblica".**

Un organo giudiziario comune che è stato istituito per pronunciarsi in merito alle controversie tra l'istituzione Unione europea e gli organi della sua amministrazione

[76] La Corte riunita in adunanza plenaria".

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 attribuiti alla Corte di giustizia.

La Corte di giustizia U.E. si deve pronunciare sui ricorsi nei procedimenti ad essa proposti nelle quattro categorie controverse più comuni nella ricorrenza che 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, all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici degli Stati membri, l'applicazione corretta degli istituti giuridici comunitari che comportano una cessione di sovranità e in conseguenza di: **assicurare la "primazia" sulle fonti normative nazionali del "diritto europeo" in alcune materie dell'ordinamento giuridico "proprio" dell'Unione europea**.
Infatti, sussiste il rischio concreto, quanto nei casi piuttosto 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 giuridica dell'Unione. In questi casi, proprio per evitare che la distorsione interpretativa si possa verificare, sarà applicabile la **"procedura del rinvio pregiudiziale**".
In altri termini, quando, nel corso di un procedimento giudiziario nazionale vengano eccepiti dalle parti processuali, oppure siano rilevati di ufficio dal giudicante, dubbi o incertezze sull'applicazione degli istituti normativi nella risoluzione giuridica del caso, si procede come di seguito.
In particolare, rispetto alla questione relativa all'interpretazione, conseguente validità ed applicabilità di una norma comunitaria rispetto all'oggetto di causa, un Tribunale

nazionale[77] può, e in taluni casi deve, in base alle prescrizioni normative dei Trattati comunitari rivolgersi alla Corte U.E. sospendendo le proprie attività giurisdizionali per ottenere una pronuncia in sede preliminare: un "rinvio pregiudiziale".

Questo parere viene espresso sotto forma di una "pronuncia pregiudiziale[78]".

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. È possibile che tale procedura possa essere richiesta anche ad iniziativa di un altro Paese dell'Unione: in entrambi i casi, la Corte effettuati 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, verificando, dovesse ritenere che lo Stato membro non abbia rispettato neppure la sentenza emessa, può aggiuntivamente imporgli una sanzione pecuniaria di entità economica variabile.

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 costitutiva del diritto comunitario, può richiederne alla Corte l'annullamento.

Inoltre, dello strumento 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 illegittimo, assumendo che li riguardi direttamente, individualmente, tanto da arrecare loro un concreto pregiudizio. Se il ricorso viene ritenuto fondato, ne consegue che quell'atto è stato effettivamente adottato in violazione delle forme sostanziali o delle

[77] Anche un Giudice singolo.

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

prescrizioni normative dei Trattati ed in tal caso la Corte lo dichiara nullo negli effetti: come 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 attribuzione.

Tuttavia, 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 legittimanti, anche privati cittadini, associazioni, gruppi e movimenti di opinione o società, possono direttamente presentare ricorso alla Corte, affinché l'omissione di quell'attività politico-esecutiva sollevata venga ufficialmente constatata e confermato l'obbligo di azione.

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

I ricorsi vanno presentati in forma telematica, utilizzando unicamente degli specifici supporti elettronici disponibili sul web e indirizzati all'Ufficio di Cancelleria della Corte, ove sono registrati e preliminarmente assegnati ad una struttura giudicante. Infatti, secondo le norme del Regolamento di procedura ad ogni "affaire" vengono designati per svolgere le rispettive funzioni sia un "Giudice relatore" che un Avvocato generale "requirente" questi per rendere conclusioni sulla 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, se ritenuto necessario 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 in quest'ultima composizione solo se siamo in presenza della Corte riunita in seduta plenaria.

Durante l'udienza, le parti possono esser sentite dai Giudici e dall'Avvocato generale organi giurisdizionali che, nelle rispettive competenze, possono rivolgere loro tutte le domande ritenute opportune. L'Avvocato generale espone quindi le sue conclusioni sull'applicazione del "diritto proprio" nella soluzione della controversia, dopodiché i Giudici deliberano in camera di consiglio emettendo la sentenza sul caso devoluto alla Corte. Occorre sottolineare che, ai 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 per il suo ufficio. Le sentenze adottate dalla Corte vengono decise, a maggioranza dei componenti, e dopo la deliberazione che resta riservata, sono pronunciate in pubblica udienza mediante lettura del dispositivo; inoltre, 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 con sede al Lussemburgo.
L'organo ha il compito essenziale di controllare che i fondi della U.E. provenienti dagli Stati aderenti quali "contribuenti nazionali" e dai proventi degli investimenti comunitari vengano dapprima efficacemente riscossi e poi spesi regolarmente. Inoltre, l'organo tecnico-contabile deve verificare la legittimità, l'opportunità e la corretta destinazione delle spese fatte dalle diverse Istituzioni che compongono l'Europa unita.
Si tratta di un'attività da svolgere con l'obiettivo primario di garantire che i contribuenti europei possano trarre il massimo vantaggio possibile dalla *"spesa per fini comuni*" determinata dalle loro contribuzioni.
Ancora 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 dagli esperti designati, ciascuno da uno Stato membro, nominati 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 previste nel 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 efficiente 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 degli eventuali problemi all'attenzione della Commissione come 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 dai Trattati, 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 rispetto ai 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 propri pareri sulle proposte di legislazione finanziaria ed i relativi oneri di copertura in ambito comunitario e inoltre sull'operato dell'Unione in relazione per la fondamentale attribuzione operativa 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 effettuate dalle istituzioni.

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 delle correlate spese viene gestito, in pratica, dalle istituzioni nazionali.

Infine, la Corte dei conti, non avendo poteri giuridici propri, quando i suoi controllori contabili scoprono frodi o altre irregolarità devono informare il Parlamento ed il Consiglio politico generale dei rilievi d'illegittimità sollevati, mediante un'analitica relazione sugli aspetti verificati all'**Olaf - Ufficio europeo per la lotta antifrode -**

organo titolato dalle normative istitutive a effettuare le azioni di contrasto, verifica e sanzionatorie da prendere di conseguenza.

Il "COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO" (CESE)

Istituito, fin dalle originarie norme del Trattato di Roma del 1957 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, gruppi e movimenti, promuovendo un modello di società democratica del tipo più partecipativo ed inclusivo che sia possibile realizzare.

Il Comitato, con la propria opera, costituisce una 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, indicativamente, il dato statistico conosciuto di ciascuna popolazione nazionale[79] .

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 loro mandato è rinnovabile.

[79] 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.

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 Vicepresidenti, figure che restano in carica per un periodo di due anni.

Sulle funzioni del Comitato.

In ordine a queste si può dire che sono tre i suoi compiti fondamentali:

• 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, ove devono dimostrare di essere dei 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.

1) Il primo "gruppo di lavoro" è composto da esponenti del settore pubblico e privato degli Stati membri, rappresentanti delle piccole e medie imprese, delle Camere di commercio, industria e artigianato, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, di banche e di assicurazioni, dei trasporti e dell'agricoltura.

2) Il secondo gruppo rappresenta tutte le categorie di lavoratori dipendenti, dagli operai ai dirigenti ed i suoi membri sono esponenti dei Sindacati. Infine,

3) il terzo gruppo è quello che rappresenta una vasta gamma di interessi: associazioni, ong[80] e "senza scopo di lucro", organizzazioni degli agricoltori, artigiani e professioni liberali (le c.d. "partite i.v.a.), cooperative e associazioni senza scopi commerciali, organizzazioni a tutela di consumatori e ambientaliste, rappresentative di comunità scientifiche, accademiche, universitarie e associazioni in rappresentanza delle famiglie, donne e dei disabili.

[80] In Italia, ora sono denominate "Enti del terzo settore" (ex onlus) sulle quali si veda il quarto comma dell'aer.118 della Costituzione della Repubblica.

IL COMITATO DELLE REGIONI (C.D.R).

È stato istituito, nel 1994, a seguito dell'approvazione di alcune norme del nuovo "Trattato costituente dell'Unione europea".

Il Comitato delle Regioni (C.d.R.) costituisce un organo consultivo importante, nei processi cognitivi effettuati "a scopo decisionale" dalle competenti Istituzioni europee, poiché si tratta di un organismo composto da rappresentanti qualificati degli enti locali e regionali dei Paesi componenti dell'Europa unita.

Nel quadro attuale del processo decisionale dell'U.E. il C.d.R. deve essere consultato sulle questioni di politica regionale, ambiente, istruzione, trasporti e tutti gli altri settori nei quali sono competenti, per Costituzione e leggi, i governi locali (Stati-Landers) e regionali[81] costituiti all'interno degli Stati aderenti all'Unione Europea.

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 C.e.s.e. il "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.

I componenti sono nominati, su proposta degli Stati membri, per un periodo di quattro anni, nel quale devono esercitare le loro attribuzioni funzionali in piena indipendenza e il loro mandato rappresentativo può essere anche rinnovato. Si sottolinea il fatto che gli stessi, per le funzioni svolte, devono ricevere un "mandato aggiuntivo" dagli enti nazionali che rappresentano oltre ad 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 dell'Europa, considerando gli aspetti propri degli enti locali territoriali ed a tal fine formula pareri sulle proposte della Commissione.

Per normativa vigente, la Commissione ed il Consiglio hanno l'obbligo di consultare il "*Comitato delle Regioni della U.E.*" ogni volta che vengono presentate nuove

[81] Come in Italia.

proposte in settori che interessano le realtà locali e regionali degli Stati aderenti all'Unione, oltre che in tutti i casi in cui i citati organi direttivi lo ritengano opportuno. Per sua parte, il Comitato può adottare dei pareri di propria iniziativa e presentarli poi alla Commissione, al Consiglio ed all'euro Parlamento.

Sede, quest'ultima, nella quale annualmente si svolgono cinque <Sessioni plenarie> durante le quali il rappresentante di vertice del C.d.R. dopo che l'organo le ha definite, illustra le sue politiche generali d'indirizzo e sede istituzionale ove vengono adottati i propri pareri.

Nel particolare, per lo svolgimento dell'attività istituzionale, ciascuno dei membri-componenti del Comitato è assegnato ad una delle 'Commissioni specializzate" interne che hanno il compito tecnico-amministrativo 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 - B.E.I.

Ente costituito nel 1958 sempre a seguito della sottoscrizione dell'originario <Trattato istitutivo di Roma> dell'anno precedente, la Banca europea per gli investimenti (Bei) in base al mandato legislativo comunitario rappresenta l'istituto di credito <a lungo termine> dell'Unione europea, con una evidente differenza "strutturale" rispetto alla B.C.E. l'istituto di emissione della moneta comune, l'euro. In effetti, si tratta di una particolare Banca d'investimento socioeconomico che concede prestiti al settore pubblico e privato per finanziare <progetti d'interesse europeo> specie nei seguenti campi d'intervento:

a) coesione e convergenza delle Regioni della U.E. in ottica di sviluppo di zone disagiate o sottosviluppate (es. il sud Italia);

b) sostegno alle piccole e medie imprese; ambiente, ricerca, sviluppo ed innovazione;

c) trasporti ed energia[82].

La **B.e.i.** opera nella U.E. ed in circa 140 altri Paesi del mondo[83] con i quali l'Unione ha concluso degli "**accordi bilaterali di cooperazione**" ed in particolare si occupa, **"senza scopi di lucro**" di erogare i finanziamenti ad essi relativi. 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 a soggetti privati.

Questa Banca speciale concede prestiti agli Stati- a lungo termine - per progetti nazionali di investimento fatti a sostegno delle economie locali soprattutto in attività fisse, ma, in senso tecnico, non eroga sovvenzioni definibili "a fondo perduto".

La B.E.I. costituisce una particolare "Istituzione bancaria" che appartiene agli Stati membri dell'Unione Europea dato che questi ne sottoscrivono congiuntamente il capitale, secondo una ripartizione che riflette il peso economico di ciascuno di essi nell'ambito della U.E. Comunque, nelle sue attività, la Banca non utilizza fondi del bilancio dell'Unione, poiché si finanzia <da sola>. Ciò avviene mediante l'emissione di prestiti sui maggiori mercati finanziari e, per questo motivo, dato che i suoi azionisti

[82] Inutile sottolineare la strategica rilevanza di quest'attribuzione.

[83] Sui 194 che sono attualmente ricompresi nell'O.N.U.

sono gli Stati membri dell'UE, la BEI beneficia sul "mercato dei capitali" del suo migliore <rating di valutazione del credito> esprimibile (in sigla, la c.d. "tripla A"), fatto che le consente di poter mobilitare, anche in tempi di crisi a condizioni estremamente competitive, importanti volumi finanziari.

Inoltre, non avendo alcuno scopo di lucro, l'Istituzione è in grado di offrire delle condizioni di credito altrettanto favorevoli ai soggetti "finanziati", 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.;

• 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 economico 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 (vedi, Georgia, Moldavia ed ora Ucraina[84] oltre che nei Paesi partner di altre Regioni.

La B.E.I. è l'azionista di maggioranza di un'altra struttura importante denominata **F.E.I.- "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 ed 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 a sostenerne le azioni, attraverso le proprie funzioni e perseguendo gli obiettivi generali dell'Unione, la Banca mantiene un rapporto di stretta collaborazione con le Istituzioni direttive europee. In particolare, attraverso la costante 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 decisioni operative dell'ente sono assunte dai seguenti organi:

[84] Nel corso di questo mese di luglio l'Unione Europea ha concesso all'Ucraina in guerra un contributo straordinario di 1 miliardo di euro.

1) Il Consiglio dei Governatori,

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

2) Il Consiglio d'amministrazione,

configura l'organo direttivo tecnico che deve approvare le operazioni di emissione ed erogazione dei prestiti per garantire la corretta amministrazione della BEI è composto da 28 membri nominati, ciascuno, da uno dei ventisette Stati dell'Unione, oltre ad uno designato in rappresentanza della Commissione Europea da questa;

3) il "Comitato direttivo".

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 in servizio nell'istituto;

4) il "Comitato di verifica".

È costituito da un organo indipendente di valutazione[85] che, per funzione, riferisce delle attività svolte e dei risultati gestionali conseguiti dall'istituto direttamente al Consiglio dei Governatori: con attribuzione del compito di verificare la regolarità delle operazioni e della contabilità della Banca.

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

LA B.C.E. - BANCA CENTRALE EUROPEA.

Negli ultimi dieci anni ed in particolare durante la Presidenza del Governatore Mario Draghi (1.11.2011/31.10.2019) la Banca centrale europea, in sigla B.C.E. è divenuta, per le attività compiute a sostegno dell'economia europea in tempi di dura crisi, una delle istituzioni più note ed apprezzate dell'Unione Europea, tanto da costituire per le attività compiute un punto di riferimento anche fuori dai tecnicismi.

In particolare, l'organismo 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 garantito di titoli emessi dagli Stati membri definito "**quantitative easing", il (Q.e.).**

In specie, attuando con capacità, coraggio e metodo innovativo un radicale intervento finanziario di sostegno, mai fatto in precedenza, dei debiti pubblici statuali divenuto, negli anni successivi e con la crisi economica, un mezzo 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 della quale è "Istituto di emissione" ed il controllore quantitativo della sua circolazione. Inoltre,

b) è compito della Bce contribuire a definire con le Istituzioni di vertice dell'Unione e poi attuare, in veste di 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 20 di tali Stati (ultima la Croazia) hanno finora adottato l'euro come "moneta comune" anche ad uso interno.

In tal modo, i Paesi aderenti, attraverso gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, nel complesso vengono a formare la c.d. "**Area comune dell'euro**" dove le loro Banche centrali agendo quali <filiali nazionali> della B.C.E. costituiscono il c.d. **"eurosistema"** economico finanziario.

La Bce è totalmente indipendente nell'esercizio delle funzioni statutarie attribuite e non può, al pari delle <*Banche centrali nazionali dell'eurosistema*> e dei membri dei rispettivi organi decisionali (i*" board*"), sollecitare o accettare istruzioni provenienti da organismi esterni. In tema, le istituzioni della U.E. 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 ed il Consiglio generale.

L'Eurozona, l'area dell'eurovaluta comune si estende attualmente a 20 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 e per assicurare che il potere d'acquisto della "moneta unica" non venga gravemente eroso dall'inflazione: con indicatore principale il cambio corrente fra dollaro ed euro.

Il principale obiettivo della Banca centrale dell'Europa unita è quello di garantire che la progressione annuale, in aumento, dei prezzi al consumo (dinamica inflattiva) non superi il limite del 2% ritenuto sostenibile. Al contrario, in caso di stagnazione, o peggio di deflazione (diminuzione di prezzi e insorgenza di tassi negativi di credito) occorre intervenire con mezzi efficaci ed 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 a essere generato, quale diretta conseguenza, dalla risultante di un eccesso di massa monetaria esistente (circolante) rispetto all'offerta reale 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.

Il compito di tenere sotto controllo la massa monetaria complessivamente circolante comporta, tra l'altro, quello collegato di **fissare i <tassi d'interesse>** applicabili in tutta l'area dell'euro, operando quella che costituisce forse la più nota tra le funzioni svolte dalla 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 Vicepresidente e quattro altri membri (i componenti del "board"), tutti nominati di comune accordo dai Presidenti e dai primi Ministri dei venti Paesi che fanno parte dell'area dell'euro ed il loro mandato dura otto anni e non è rinnovabile.

Il "Comitato esecutivo" deve attuare la **"politica monetaria dell'Unione Europea"** dall'emissione alla circolazione della moneta unica, secondo le decisioni e gli indirizzi dati dal Consiglio direttivo (v. infra). A tal fine, impartendo le necessarie istruzioni alle "filiali" costituite dalle Banche centrali nazionali (per noi, la Banca d'Italia) degli Stati

aderenti. Organi tecnici questi che non hanno più il potere di "emissione" neppure pro quota della moneta interna, ma solo di gestione, in sede nazionale, delle direttive monetarie loro impartite dalla sede centrale: la B.C.E.

Il Comitato ha inoltre il compito di preparare "tecnicamente" 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 venti Banche centrali degli Stati attualmente facenti parte dell'**<area dell'euro>** ed è presieduto, di diritto, dal Presidente p.t. 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, da parte della 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 Vicepresidente ed i Governatori delle Banche centrali nazionali, di tutti e 27 gli Stati attualmente membri della Unione Europea[86].

Il Consiglio generale concorre all'adempimento delle funzioni cognitive, consultive e di coordinamento proprie della Banca centrale europea e sovraintende 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 economico-finanziaria dell'intera Unione degli Stati europei.

Infine, esistono altre istituzioni che nell'ambito del sistema dell'Europa unita, devono essere conosciute insieme alle importanti funzioni normativamente loro deferite ed esercitate: esse sono le seguenti.

[86] Quindi, non solo dei venti Stati aderenti all'eurozona con la moneta comune circolante.

IL "MEDIATORE EUROPEO" (OMBUDSMAN).

La figura e le funzioni del <Mediatore europeo> altrimenti denominato "Ombudsman" è stata prevista e successivamente istituita in applicazione delle norme del "Trattato sull'unione europea di Maastricht" sottoscritto dagli Stati membri della C.E. nel 1992. Quest'organo agisce quale "intermediario istituzionale" ponendosi per risolvere problematiche tra il cittadino e le diverse Istituzioni che compongono l'U.E. 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 soggettiva dell'Ombudsman, organo monocratico dell'Unione Europea, viene nominata dal Parlamento europeo per un mandato, rinnovabile, di cinque anni. Da sottolineare che si tratta di un periodo corrispondente alla ordinaria durata temporale della legislatura del Parlamento Europeo elettivo che prevede un 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 carente amministrazione può manifestarsi in vari modi: con atti di omissione, oppure di ritardo e scarsa efficienza nel provvedere. Situazioni in altri termini che si verificano quando una 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 ispettivo assegnato al suo ufficio agli accertamenti necessari, 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 tantomeno accettare direttive da nessuno, governo od organizzazione nazionale o di altro genere che sia.

Le modalità di attivazione dell'organismo.

Sono varie, in sostanza, può essere presentata in forma di esposto con vari mezzi 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 attraverso la segnalazione devono, in primo luogo, dimostrare l'ingiustizia della situazione subita, esposta nel rivolgersi a tale Istituzione, organismo e/o ufficio, agendo attraverso i normali canali procedimentali amministrativi. Attivati per cercare di ottenere quanto era legittimamente richiedibile e, successivamente, in caso di esito negativo, per ottenere una adeguata riparazione nei termini di giustizia. Infatti, se la domanda di attività continua a restare disattesa, vi è motivazione sufficiente per presentare una denuncia al "Mediatore europeo". La "denunciatio" 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 in oggetto, cui consegue l'esposto-denuncia e quale che sia il problema contestato a quella istituzione dell'Unione.

Il ricorrente può comunque richiedere che la denuncia presentata resti esaminata in forma riservata[87].

Ora, da un punto di vista pratico, quali risultati e se risolutivi si possono attendere dall'intervento del Mediatore (Ombudsman) considerato che sono diversi gli esiti possibili:

a) se l'organo destinatario non può prendere in esame l'esposto;

ad esempio, perché tale denuncia è già stata oggetto di un ricorso giudiziario ed in tal evenienza il Mediatore europeo farà il possibile per suggerire al ricorrente un altr'altra modalità e l'attivazione magari di altro Organismo europeo utile. Mentre, al contrario, in assenza di situazioni impeditive, l'O. provvederà ad esaminare il caso, istruendolo ai fini della risoluzione del problema. In specie, l'intervento del Mediatore potrà inizialmente limitarsi anche ad una semplice comunicazione informativa della situazione denunciata presso l'istituzione o l'organismo interessato. Invece, se, a seguito della richiesta di informazioni procedurali presentata dall'organo in esame, non si giunga ad un chiarimento del caso sollevato, il Mediatore, in ogni caso, cercherà di ottenere una soluzione, in via amichevole, si potrebbe dire "transattiva" che riesca a eliminare il problema e soddisfi l'esponente-ricorrente. Invece, in caso di confermato insuccesso, il Mediatore potrà, allora, formulare raccomandazioni per

[87] Per informazioni pratiche pratica sulla presentazione delle denunce, si rimanda al sito del Mediatore europeo: http://www.ombudsman.europa.eu/media/it/default.htm

arrivare alla soluzione della questione. Poi, se l'istituzione Europea destinataria non dovesse accettare le sue raccomandazioni, potrebbe redigere, inviare e sottoporre una "Relazione speciale" al Parlamento europeo, affinché l'Assemblea rappresentativa dell'Unione adotti le iniziative politiche necessarie a riportare nella legittimità l'operato di quella istituzione od organo della U.E.

Per norma istitutiva, ogni anno, il Mediatore deve presentare al Parlamento europeo una Relazione completa sullo svolgimento della sua attività istituzionale.

IL GARANTE EUROPEO PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI (G.E.P.D.).

La figura dell'**Autorità garante della protezione dei dati personali (**in sigla**, G.e.p.d)** dell'Europa unita è stata istituita come funzione importante nel 2001[88], con attribuzione del compito essenziale di garantire a tutti i cittadini europei il <**rispetto del diritto alla vita privata**> nel trattamento dei dati personali dei soggetti giuridici da parte delle Istituzioni e degli organismi dell'Unione Europea.

Allora, vediamo, in particolare, di cosa si può occupare il "*Garante Europeo della privacy*" personale, anche nei rapporti correnti con le omologhe Autorità nazionali[89].

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, per evitare la diffusione indebita presso altri soggetti, nonché il blocco, la cancellazione o la distruzione dei dati personali medesimi quando illegittimamente acquisiti. 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 medesimi deve essere effettuato da un professionista operante in campo sanitario, ovvero 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

[88] In Italia il primo intervento normativo per tutelare la "privacy" è del 1996, poi seguito dal "*Codice per la tutela della riservatezza dei dati personali*" divenuto legge nel 2003.

[89] 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.

G.e.p.d. opera in collaborazione con i responsabili della protezione dei dati di ogni istituzione ed organismo strutturale dell'Unione Europea.

In pratica.

Quali sono gli interventi attivi che riesce a garantire nello svolgimento dei propri scopi statutari il G.e.p.d.:

-può fare ricorso, all'Autorità garante della privacy in Europa, qualunque soggetto <di diritto europeo> che abbia un valido motivo di ritenere che il proprio <diritto alla vita privata> sia stato leso a seguito di uso improprio dei suoi dati personali compito 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 espresso 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 ha "potere di Ordinanza".

Varie le alternative, il "Garante europeo" può decidere, per esempio, ritenuta la sussistenza della violazione denunciata, di trasmettere all'istituzione od organismo comunitario, quale destinatario interessato, un ordine amministrativo consentito dalla normativa in esame. Con l'attività consistente nel far subito correggere, quando la violazione sia parziale, bloccare, cancellare o distruggere, qualsiasi dato che sia stato oggetto di un trattamento ritenuto illecito in base alla legislazione di settore. Comunque, se il ricorrente non si trova d'accordo con la decisone presa dal Garante, potrà deferire la questione alla sede giurisdizionale ricorrendo alla Corte di giustizia.

GLI ALTRI ORGANISMI INTER-ISTITUZIONALI 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"*[90].

Si tratta di una struttura che opera nella sostanziale qualità di <casa editrice> delle varie istituzioni comunitarie e provvede con ogni mezzo disponibile 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 d costituito da una entità operativa, divenuta operativa nel gennaio del 2003, con attribuzione del compito primario di organizzare, unificandone le relative, diverse, procedure, i concorsi sovranazionali finalizzati all'assunzione del personale necessario all'espletamento dei servizi tecnico-amministrativi da prestare in tutte le istituzioni dell'Unione Europea.

Nella specie, il sistema che risulta adottato è più efficiente rispetto alla precedente organizzazione autonoma, espletata, per le proprie esigenze, da ciascuna istituzione comunitaria che gestiva dei propri concorsi per l'assunzione di collaboratori. 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, in materia, le istituzioni Europee, negli anni precedenti, erano solite destinare alle assunzioni.

La Scuola Europea di amministrazione.

In conseguenza di quanto sopra, la <*Scuola europea di amministrazione*> in sigla **E.a.s.** è un organismo che è stato istituito più recentemente, il 10 febbraio del 2005. Per norma, il suo compito principale consiste nell'offrire al personale in servizio nelle diverse Istituzioni della Unione Europea una formazione professionale adeguata, permanente, durante l'intero svolgersi della carriera. In forme tali da risultare sempre aggiornata ed altamente qualificata specie in alcuni settori specifici di attività. In effetti, la caratteristica principale della struttura dell'E.a.s. risiede nel fatto che i suoi

[90] Una denominazione quasi analoga a quella nazionale.

corsi formativi sono aperti a tutto il personale in servizio nelle Istituzioni, Agenzie ed uffici dell'Unione.

In tal modo, attraverso la sua importante funzione formativa, la Scuola contribuisce alla diffusione nel personale impegnato di valori comuni europei, alla promozione di una maggiore comprensione tra le professionalità delle istituzioni stesse, così come, anche, alla realizzazione di economie di scala che assumono valori economico-funzionali importanti.

Quindi, per assolvere ai propri compiti d'istituto l'E.a.s. opera in stretta collaborazione con i servizi di formazione di tutte le altre Istituzioni al fine di evitare inutili duplicazioni di attività.

A livello nazionale, in Italia, opera la S.N.A. "Scuola nazionale di amministrazione"[91] con sedi a Roma ed altre decentrate, quale istituzione deputata a compiti di "alta formazione" dei dipendenti e dirigenti pubblici e degli aspiranti a tali posizioni.

[91] Già denominata S.S.P.A. - Scuola superiore della pubblica amministrazione.

L'AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE: E.E.A. EU

European Environment Agency

Sintesi sull'organismo:

In base alle norme istitutive, il ruolo istituzionale dell'AEA è quello di fornire informazioni sull'ambiente sia ai responsabili politici che al pubblico. I Paesi interessati**:** sono quelli membri della UE, più la Norvegia, l'Islanda, Liechtenstein, Turchia e Svizzera. L'Agenzia è stata istituita nel 1990 con la normativa rivesta nel 1994, conta duecento collaboratori ed ha sede a Copenaghen[92].

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è un'Agenzia dell'Unione europea che ha il compito di fornire informazioni attendibili e indipendenti nella verifica rilevate sullo stato dell'ambiente. L'organismo costituisce un'importante fonte di informazioni per coloro che si occupano dell'elaborazione, adozione, attuazione e valutazione delle politiche ambientali e per il pubblico interesse generale dei "cittadini e delle istituzioni europee". In particolare, l'AEA deve svolgere il seguente mandato:

-aiutare l'UE ed i Paesi membri EN a prendere decisioni informate su come migliorare l'ambiente, integrando considerazioni di carattere ambientale nelle politiche economiche e progredendo verso la sostenibilità. Sviluppare e coordinare Eionet EN, la rete degli **organi ambientali nazionali** costituita per aiutare l'Agenzia. Quanto ai beneficiari:

L'AEA collabora in particolare con:

la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e le altre istituzioni dell'UE;

i governi dei Paesi partecipanti;

le ONG; le comunità scientifiche e accademiche;

le organizzazioni imprenditoriali;

le società di consulenza e i centri di ricerca.

L'AEA si rivolge anche al pubblico degli Stati, in generale, per aiutarlo ad acquisire una conoscenza soggettiva più ampia delle complesse questioni riguardanti la salute dell'ambiente e comprendere i cambiamenti climatici che sono in atto.

[92] **Sito web:** Agenzia europea dell'ambiente.

IV) **L'UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI.** LO **STATO DEL PROCESSO EUROPEO D'INTEGRAZIONE PRIMA**, E DOPO, LA PANDEMIA DA <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 l'intervento di "quantitative easing".

Come accennato nella premessa del presente elaborato, la situazione economico-sociale italiana era definita dagli economisti come "criticamente statica" da circa dieci anni prima dell'insorgenza della nota epidemia che ormai è in atto da oltre un biennio. In effetti, i riflessi negativi nazionali causati dalla grave crisi dei "fondi d'investimento immobiliari statunitensi sovracapitalizzati" di "Wall street" scoppiata in America ed altri Stati già nel corso del 2008, si erano maggiormente avvertiti solo negli anni successivi, il 2010/2011, coinvolgendo l'intera Europa e, da noi, configurando degli effetti dannosi risultati di molto amplificati a causa delle nostre storiche, oltre le più recenti, debolezze strutturali. Come ricordiamo, nel novembre del 2011 il Governo allora in carica venne in pratica "dimissionato" per la estrema gravità della crisi economica che era in atto. Tuttavia, in quell'occasione, in positivo, l'Unione europea operando in un <quadro attivo di politica economica> decise d'intervenire per effettuare un intervento complessivo di politica europea. In particolare, a partire dal 2012, con al vertice il Governatore Mario Draghi, ad operare attraverso innovative, quanto radicali, modalità d'intervento attuate con grande impiego di "mezzi finanziari" dalla "Banca centrale europea".

Il sostegno essenziale dato alle economie interne dei Paesi della U.E.

Da quell'occasione, in un quadro complessivo di estrema gravità, la BCE diviene ancora di più l'istituzione centrale del sistema economico comune, assumendo un "essenziale ruolo strategico" nel sistema esecutivo dell'Unione. In effetti, operando attraverso gli interventi finanziari "straordinari" pluriennali previsti dal **"quantitative easing plan"** ha sostenuto concretamente, con esiti positivi decisivi, attraverso massicci acquisti di titoli rappresentativi del debito pubblico delle componenti nazionali, le economie interne degli Stati dell'Unione (con particolare riguardo, anche per la quantità dei titoli presi, all'Italia). In proposito, molti degli osservatori qualificati sottolineano, ancora, come quell'intervento finanziario avesse lo scopo essenziale di "salvare" l'euro, la "moneta comune" della U.E. che all'epoca, per la crisi in atto, era rischio di grave deprezzamento sul mercato delle

valute. Comunque sia, 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[93]) lo scopo di orientare l'offerta di credito e le azioni proprie dei mercati finanziari verso obiettivi più generali affidati alla politica economica, sostenendo nello stesso tempo le economie nazionali. Ambiti essenziali che sono, tradizionalmente, costituiti dalla crescita della produzione nazionale degli Stati componenti con i relativi P.i.l. più la piena occupazione, in specie giovanile, insieme alla indicazione sostenibile di un predeterminato livello limite dell'inflazione sostenibile.

La "politica monetaria comune" costituisce una parte importante, la più operativa, delle scelte fatte attraverso le azioni politico-economiche complessive 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 operare 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 sostenibili per la "moneta comune"; e,

b) il controllo della quantità di moneta comune circolante,

evitando squilibri e attuando la strategia necessaria per evitare operazioni speculative internazionali sulla valuta comune dell'Europa.

[93] Nelle forme descritte nel testo l'intervento straordinario del "Q.e." è poi terminato nel 2021.

Il QUANTITATIVE EASING (in sigla, Q.E.).

Ha rappresentato il mezzo applicativo di un innovativo quanto coraggioso[94] intervento finanziario attivo, traducibile come *"alleggerimento quantitativo*", rispetto alle situazioni finanziarie interne degli Stati membri dell'U.E. In specie, di un intervento effettuato attraverso il <collocamento garantito dei titoli nazionali del debito pubblico emessi dai Paesi membri> che costituiva uno "strumento innovativo e non convenzionale" rispetto a tutti gli ordinari strumenti di politica monetaria, fin a quel momento attuati dall'Unione.
Nei particolari, si è trattato di un enorme "aiuto finanziario" consistente in un massiccio intervento "pluriennale" di sostegno dagli effetti espansivi, utilizzato dalle Banche centrali nazionali per collocare nelle emissioni cifre maggiori di titoli del loro "debito pubblico" (buoni e certificati") che il mercato "ordinario" non avrebbe collocato, con i gravi effetti conseguenti che si possono immaginare. Come sappiamo, ma occorre rammentarlo, le Banche centrali nazionali, per noi la Banca d'Italia, nella struttura esecutiva della U.E. costituiscono le filiali della Banca centrale Europea, della quale rappresentano gli organi attuativi della politica monetaria comune.
Il **"Q.e."** all'epoca, in prima attuazione, si è configurato come uno strumento innovativo che, nelle sue gigantesche proporzioni, era stato adottato per sostenere, stimolandola fortemente, la crescita economica interna della produzione, l'occupazione ed impedire l'inflazione nelle economie nazionali degli Stati membri. Una prospettiva nella quale l'intervento svolto, e che ancora è stato attuato - in termini - fino al 2021, ha espletato un compito reale di supporto ai Paesi che avevano difficoltà a sostenere e rinnovare il proprio debito pubblico: ossia, la fonte necessaria, anzi essenziale, per poter avere una strategica disponibilità finanziaria di spesa statale, oltre le proprie "entrate erariali".
Un intervento innovativo considerato "non convenzionale" perché istituzionalmente non rientrava tra le misure tipiche di politica monetaria fino a quel momento adottate. Si può affermare che:
Una nuova frontiera si è aperta per l'Europa unita.
Può convintamente affermarsi che, nell'ultimo decennio, l'esecutivo della U.E. e la B.C.E. adottando:
a) dapprima, il **"Q.e."** (intervento di sostegno attuato anche dalla successiva presidenza Lagarde); e, poi,

[94] Si ricorda una frase di Mario DRAGHI: "*anche i banchieri centrali hanno un'anima*.".

b) attraverso gli attuali interventi di bilancio pluriennale, per gli anni 2021-2026, previsti dal deliberato l **D.r.r**. il <Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza> cui è conseguito il "**Next generation act E.U.**" (N.g.E.u.) nel quale è stato ricompreso esecutivamente il piano proprio del "**Recovery found**" con gli obiettivi di sostegno alle concordanti azioni nazionali, finanziabili fino alla fine del 2026, **hanno fatto compiere un altro passo decisivo verso l'Unione politica degli Stati**.

Sono strumenti che hanno dato un impulso forte, mai visto nel passato, alle prospettive unitarie aprendo un'ulteriore fase storica positiva, più che promettente, nella costruzione comune "in divenire" dell'Europa unita. In proposito, il messaggio trasmesso dalle Istituzioni europee agli Stati aderenti, ai suoi cittadini ed al mondo intero, con forza, è stato quello che riportiamo:

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

In effetti, grazie a questa politica economica 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. Impiegate per investimenti espressi in azioni fortemente riformatrici con i mezzi economici resi accessibili a tutte le componenti statuali nazionali che abbiano necessità e quindi ne facciano richiesta[95] e solo così si potrà riuscire a superare la fase attuale di crisi.

In effetti, in precedenza, nei sessantacinque anni trascorsi da quel lontano 1957 anno di fondazione della prima Comunità[96] mai l'integrazione europea nel suo lento, e fin troppo graduale, procedere istituzionale aveva fornito un risultato tanto concreto e solidale.

[95] Come vedremo più avanti, alcuni degli Stati componenti dell'Unione Europea non hanno avuto bisogno e quindi richiesto alcun contributo pluriennale. Vi sono quindi circa 200 miliardi di euro di residui da riassegnare.

[96] La prima Comunità economica Europea era formata da sei Stati fondatori, fra i quali l'Italia.

V) IL BILANCIO EUROPEO PER GLI 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 D.r.r. - "New generation act E.U." (N.G.E.U.) e collegato "Recovery plan" esecutivo[97].

Ora torniamo agli inizi del 2021: con le decisioni essenziali di politica economica prese dagli organi politico decisionali della U.E. in particolare mediante la previsione concreta degli interventi straordinari di bilancio, uniti a quelli monetari che si sono prima descritti. Attuati dall'Esecutivo dell'Unione per contrastare gli effetti dannosi crescenti causati dalla grave crisi economico - sociale in continuo aumento nei ventisette Stati membri dell'U.E. Un insieme di interventi attivi configurati da sostegni economici da erogare in misura variabile rivolti agli Stati con azioni che erano state già delineate dalla Commissione ed anche parzialmente attuate, oltre il "quantitative easing" operato dalla B.C.E. attraverso l'acquisto massivo dei titoli del "debito pubblico" degli Stati.

Un intervento che ancora come primo beneficiario, rispetto alla quantità erogata, ha visto destinatario il nostro Paese.

Quelle erano le premesse virtuose, molto grave la crisi sanitaria con il suo crescente peso dannoso sull'economia ed i connessi aspetti sociali, tuttavia 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: il <Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza> il D.r.r.

In effetti, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i politici dell'Unione Europea avevano concordato un impegnativo "**Piano di ripresa economica comune"** per aiutare gli Stati membri della U.E. a riparare i crescenti e gravi danni economico-sociali causati

[97] Il testo di riferimento è stato tratto dal sito ufficiale web del Governo italiano.

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 in materia economico-sociale, così come alle opportunità date dalla transizione ecologica e digitale.

In estrema sintesi, ci troviamo di fronte ad un enorme investimento sul futuro dell'Europa comune e degli Stati membri per ripartire dopo l'emergenza del sars-covid-2019.

In effetti, con l'avvio del *"periodo di programmazione Europea per gli anni 2021-2026"* e le azioni di potenziamento mirato del **Bilancio a lungo termine dell'UE**, l'attenzione è stata, in concreto, posta sulla nuova "fase politica di coesione comunitaria" espressa in termini nell'intervento finanziario denominato: **Next Generation EU (Recovery found).**

Uno strumento temporaneo del valore complessivo di 750 miliardi di euro pensato per stimolare negli Stati membri una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa" dei diversi Paesi rivolta a garantire la possibilità di fare "fronte comune" alle esigenze impreviste. In particolare, l'intervento programmato consiste nel più grande "pacchetto di azioni concrete per stimolare l'economia" mai ideato e finanziato dall'Unione Europea.

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

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

In questo contesto si inserisce Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, il P.n.r.r. ossia lo strumento giuridico-economico di diritto interno dell'Italia che operando quale filiazione 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, per rendere l'Italia un Paese più equo, "verde" e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. In sostanza, realizzando un insieme di azioni per interventi disegnati e previsti per poter superare l'impatto economico e sociale negativo contingente della pandemia e, inoltre, cercare di 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 di ripresa e resilienza, presentato dal Governo al Parlamento e poi,

entro il termine del 30 aprile 2021, inviato all'Esecutivo dell'Unione Europea[98] **si articola in sei "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 [99] e sanità, attraverso le tecnologie digitali, innovazione generale, competitività economica, cultura e turismo;**
2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica;**
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 attraverso l'atto del 15 dicembre 2021 uno strumento programmatico denominato **"Quadro di valutazione di ripresa e resilienza**".

In pratica, consistente in una ***<piattaforma pubblica online***> da utilizzare per poter tracciare nel tempo i progressi compiuti nell'attuazione del D.R.R. cioè il:

"Dispositivo per la ripresa e la resilienza" dell'Unione Europea, nel suo complesso per come attuato 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, la "piattaforma" 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 progressivamente informazioni qualitative attraverso analisi tematiche dell'attuazione dei piani negli indicati settori strategici specifici. In conseguenza, però:

per accedere alle risorse del <Next Generation EU - N.G.E.U.> gli Stati membri sono stati chiamati, ciascuno, a predisporre un loro Piano nazionale di ripresa e

[98] La Commissione costituisce l'organo esecutivo, il Governo, dell'Unione Europea.

[99] Anche tributaria: la prima andata in porto con la L.130 del 31 agosto 2022.

resilienza, con gli obiettivi dei progetti che, se approvati dagli organi dell'Unione, daranno diritto a ricevere fondi nell'ambito dello strumento per favorire la ripresa e intanto la resilienza.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA DELL'ITALIA: IL P.N.R.R.

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**"[100] 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 ufficiale al presente).

Infine, nell'estate del 2021, è arrivato il via libera da parte dell'Ecofin[101] ai "Piani nazionali

[100] Vedi il libro di Monica SETTA dal titolo: "ITALIA DOMANI", Economia, famiglia e conflitti. Il futuro (felice) spiegato ai figli" dove si parla dell'autore del presente testo. Ed. RAI libri 2022.

[101] Il Consiglio economico-finanziario dei Paesi componenti dell'Unione Europea.

di ripresa e resilienza" presentati dalle componenti statali "interessate"[102] collegati al< Recovery plan> post-pandemico europeo, espressione derivata del "Next Generation EU," ivi compreso, fra i principali, quello italiano[103].

In tal modo è iniziata l'attuazione del più ambizioso ed impegnativo intervento economico finanziario mai approvato in Europa dopo la fine della II guerra mondiale (all'epoca, il "Piano Marshall") quello avviato e gestito dall'Unione Europea.

Tuttavia, ora occorre trattare di una situazione giuridico-pratica, quasi "tutelare", con la quale l'Europa ha vincolato per anni, in specie, la nostra deteriore situazione finanziaria, anche interna, di bilancio e di "spesa pubblica". In specie, imponendoci sia un complessivo "Patto di stabilità" che un "Patto di stabilità interno" per i "trasferimenti economici" relativi ai rapporti con le Regioni e gli altri Enti locali: con prefissazione di stretti vincoli di spesa e senza poter effettuare investimenti.

[102] Infatti, non tutti gli Stati aderenti all'Unione hanno chiesto di usufruire dei finanziamenti del N.G.E.U.

[103] 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.

IL MES - MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA'.

Denominato eufemisticamente **"Fondo europeo salva Stati"** è strumento applicato finora una sola volta e con esiti assolutamente controversi circa gli effetti dati, alla Grecia. Il "**Patto europeo di stabilità economico-finanziaria**" impone, nei parametri limitativi della spesa pubblica ivi previsti, una rigida applicazione interna ai Paesi "osservati speciali" nell'economia, fra i quali spicca l'Italia. Si tratta di una indicazione configurata nelle prescrizioni ultra-limitative determinate dal "**Patto interno di stabilità**" imposto alle erogazioni di bilancio verso le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali "di governo"[104].
Come sappiamo, il **M.e.s.** sigla del **"***Meccanismo Europeo di stabilità economico - finanziario"* denominato anche **<Fondo salva-Stati>** impone dei vincoli molto stretti ai bilanci nazionali ed alla erogazione di qualsiasi "spesa pubblica" in deficit strutturale, anche di quella da disporre per eventuali investimenti produttivi. In funzione prioritaria dell'obiettivo della riduzione del "debito pubblico" consolidato: con questo da portare, come risultato dell'intervento, alla proporzione del 100% rispetto al P.i.l. e 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 dell'intervento cautelare comunitario è tornato di grande attualità, guerra in Ucraina a parte, perché nel corrente mese di marzo era previsto un Consiglio Europeo dedicato alla ripresa[105], con riforma sostanziale, proprio dell'**"european mechanism of stability**" interstatale. Al riguardo, ricordiamo ancora che, a seguito dell'insorgenza della situazione di pandemia con la 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 a delineare riforme sulle modalità 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 congiuntura economica causata dalla pandemia. Lo strumento "senza condizioni" accettato in sede di Consiglio europeo per offrire prestiti in ambito

[104] Vedi il testo dell'art.81 della Costituzione in riferimento agli artt.28, 97, 98, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.
[105] Il cui rinvio sembra inevitabile rispetto ai giganteschi "danni di guerra" diretti o meno in essere.

sanitario agli Stati richiedenti è stato, in effetti concepito, come un meccanismo straordinario per fronteggiare la gravità indotta dalla 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 siano 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 è stata sentita pesantemente nel corso del biennio 2010/2011 e l'Italia, già in crisi da tempo, ne ha risentito ancora maggiormente. Proprio per questo, il "fondo" era nato, nel 2012, in sostituzione, sia:

a) del "Fondo europeo di stabilità finanziaria"; che,

b) del "Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria",

nella realtà dei fatti, il **fondo monetario degli Stati dell'Unione Europea**, ha l'obiettivo di dare sostegno ai Paesi membri in caso di crisi economiche per evitare dei probabili problemi di "default" nazionali (Grecia, e poi Italia). Comunque, il Meccanismo Europeo di Stabilità ha "salvato", finanziariamente almeno, alcuni Paesi come Cipro, Spagna e Grecia, ma a costo di pesanti rinunce e sacrifici per i loro cittadini.

L'Italia, dal canto suo, è una delle maggiori sostenitrici del fondo salva-Stati ed anche per questo ora, più che mai, è necessario capire cosa sia effettivamente il M.e.s. e come funzioni davvero questo ***Meccanismo Europeo di Stabilità*** e perché sono riesplose tante polemiche, dapprima sulle ipotesi di riforma e poi proseguite nel dibattito svoltosi durante l'emergenza del Covid-2019.

Come funzionerà il rinnovato M.e.s.?

Una volta spiegato, almeno in linea di massima, cosa sia il M.e.s. occorre comprendere, al meglio, come può funzionare il rinnovato "Fondo salva-Stati".

Per dirla in altre parole: con quali modalità operative agisce il <Meccanismo Europeo di Stabilità> e inoltre in che modo riesce a mantenere la "salute finanziaria" nei Paesi dell'Eurozona ove interviene? con le modalità d'azione del fondo che sono definite dall'articolo 3 del suo Trattato istitutivo. In particolare, l'organizzazione raccoglie fondi monetari volti a sostenere gli Stati membri. Ossia, quelli che prima o dopo hanno adottato l'euro come moneta unica e che per un determinato periodo di tempo si trovano in forte difficoltà economico-finanziaria.

Comunque, 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 la 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 sette giorni dalla data di presentazione della richiesta formale di assistenza).

Come lo aiuta? In particolare, attraverso dei prestiti e nel caso le decisioni del Consiglio vengono prese a maggioranza semplice o qualificata e inoltre sono protette da immunità giudiziaria. Nel M.e.s. i "diritti di voto" relativi agli "interventi" sono proporzionali rispetto alla quota di partecipazione 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 dai componenti di 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 sono qualificati come "Osservatori".

Situazione attuale.

Siamo quasi all'autunno del 2022 ed è passato, travolto dalle vicende belliche con gli ulteriori e gravi profili di danno alle economie nazionali degli Stati U. E. quel mese marzo nel quale, in sede di Consiglio Europeo, si doveva ridisegnare incisivamente il "Fondo salva Stati" con gli eventi di guerra che hanno avuto il sopravvento e fatto saltare ogni calendario di attività ordinario della U.E. sul punto: l'Italia si è salvata!.

La riforma del M.e.s.

Nel 2017 l'Europa unita ha aperto all'ipotesi di lavoro di **rivedere il Trattato istitutivo** ed è proprio questa eventualità (temuta o sperata) che ha spianato la strada ad un profondo dibattito che, in tema, si è svolto in Italia. La riforma del <*Meccanismo europeo*

di stabilità> considerati gli effetti che può indurre sulle economie interne ha richiesto ovviamente l'approvazione dei Governi, oltre alla ratifica parlamentare interna, specifica, da parte di ciascuno Stato.

In ogni caso, le **nuove condizioni** per accedere al fondo salva-Stati previste dalla riforma sono state, sin da subito molto criticate, in quanto **giudicate di difficile attuazione pratica** tanto da rendere molto più complicato l'accesso futuro al programma di possibili aiuti. Inoltre, sul tavolo delle discussioni vi sono, in particolare, le condizioni per poter attivare la PCCL (***Precautionary conditioned credit line***) ovvero 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, in termini proposta, le condizioni più caratteristiche della bozza di revisione del M.e.s. sono state le seguenti:

- Il Paese "richiedente" non deve trovarsi in <procedura d'infrazione>;
- Deve vantare un deficit corrente 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.

Quanto sopra insieme ad un'altra serie di paletti, allo stato non facilmente giudicabili "a livello oggettivo". Comunque, con il via libera accordato dagli esiti avuti dall'Eurogruppo del 30 novembre 2020 è stato approvato l'impianto del M.e.s." riformato" che comprende anche le seguenti altre novità:

a) semplificare l'accesso del Paese in difficoltà 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 c.d. <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 persone fisiche) sotto forma di una linea di credito del M.e.s. Questa viene fatta con il principale scopo di assicurare, in ultima istanza, sostegno alle Banche nazionali, con rischio di fallimento, in

caso il Fondo non avesse più la 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" interstatali.

Per comprendere al meglio cosa sia il M.e.s. e come il suo meccanismo funzioni non si può prescindere da una breve disamina delle principali riserve che vengono, da tempo, 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. Inoltre, non sono mancate forti critiche da parte di singoli Paesi[106] dato che la somma stabilita "a garanzia" fornita agli Stati che si trovano temporaneamente in difficoltà viene suddivisa poichè composta dalla partecipazione agli oneri di ciascuno Stato membro non in difficoltà. Un "**principio di solidarietà**" dell'intervento a sostegno 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, l'Italia, la Francia ed altri considerato poi che ogni Paese riesce a garantire un proprio <status di affidabilita> ed 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 strumento, la quantità dei fondi non più garantibili si riverserebbe, per necessità onerosa, sugli Stati più piccoli.

Per questo, alla vigilia dell'approvazione delle riforme da introdurre 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, quale il nostro. 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: dato che questo resta un mezzo estremo.

[106] Ad esempio, la Grecia, dove l'economista Varoufakis, il discusso ex ministro greco delle finanze, nel libro «Il Minotauro globale» si è scagliato contro i meccanismi che costituiscono gli applicativi del Fondo.

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 contribuito a mettere 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 membri abbiano raggiunto un compromesso sul "meccanismo" proposto nella forma specifica dell'intervento per la pandemia, con un accordo successivamente approvato in sede di Consiglio europeo. **In quell'occasione**, come si può far 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, per questo, siano poste delle specifiche condizioni. In altre parole:

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** sia nei termini precedentemente esposti che in quelli successivi per come illustrati 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, cui è stato legato.

Aspetti collegati: il testo degli artt. 81, 97 e 117 della "Carta costituzionale" italiana.

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 di quella, è prescritto ai pubblici poteri ed all'esecutivo in particolare, di:

"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 costituzionale[107]-[108].

In base al testo novellato dell'aer.97 della Costituzione[109] poi:

"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico[110]. 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

---

[107] A norma dell'art.6 della Legge cost.n.1 del 2012 le disposizioni riformatrici sono state 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".

[108] 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.

[109] 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.

[110] 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.

attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge[111].

A sua volta, nel Titolo V della Costituzione rubricato alle Regioni, Provincie e Comuni[112] il successivo articolo 117 della Carta prevede la ripartizione fra Stato, Regioni e Provincie autonome di Bolzano e Trento della potestà legislativa[113].

Ovvero, quella di poter approvare le "norme primarie" della Repubblica in espressione di un'attribuzione fondamentale sviluppata nei termini seguenti ed in particolare che: *"**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 pubblica[114]e 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.*

---

[111] Vedi gli articoli 51 e 54 della Costituzione, nella parte dei "diritti e doveri" dei cittadini.

[112] 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.

[113] Vedi l'art.116, comma secondo, della Costituzione.

[114] 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.*

III) *Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*[115].

Per doverosa completezza, il testo dell'articolo 118 della Carta sull'attribuzione della 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 e adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"[116].

Infine, a termini dell'articolo 119 della Costituzione[117] di seguito in applicazione del "principio del parallelismo" delle funzioni amministrative rispetto alle legislative, si trova espresso quello dell'autonomia di bilancio e finanziario dei rispettivi "livelli di governo", in effetti così prescritto:

"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto degli equilibrio dei rispettivi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea[118]".

[115] Si configura, di seguito alla competenza legislativa "concorrente" quella detta "residuale"

[116] 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.)

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

[118] 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. P.n.r.r: 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.

VI) 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, pur 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, una situazione, anche in prospettiva molto penalizzante.

Così, 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. Questa situazione, da anni, costituisce una condizione gravemente limitativa dello sviluppo dell'economia nazionale, così come di grande allarme contributivo-contabile per la futura sostenibilità complessiva del settore previdenziale gestito dall'INPS[119].

In Italia, 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 proprio lavoro l'hanno perso nelle tante situazioni di crisi aziendali apertesi in questi anni. Ove, troppe sono unicamente basate su decisioni di "delocalizzazione" prese per riduzione di costi ed oneri societari, senza riguardo alcuno per problemi occupazionali e quindi sociali. Forme di "globalizzazione" selvagge, con concorrenza illecita anche infracomunitaria. Anche qui, appare sintomatica l'inefficienza complessiva di organi, servizi ed uffici della nostra P.a. negli aspetti ormai "storicizzati" di deresponsabilizzazione complessiva di dirigenti e dipendenti, oltre che di mezzi e sedi pubblici, con argomenti gravemente critici che andremo ad approfondire in materia di amministrazione pubblica, giustizia, istruzione estendibili a numerosi 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 ciascuna amministrazione pubblica.

[119] L'Istituto nazionale della previdenza sociale.

In particolare, agli enti costituzionali ricompresi negli ambiti del **"Principio di autonomia e decentramento amministrativo"** e anche a livello della U.E. un fatto che comporta ulteriori difficoltà ed inefficienze**.**

Comunque, si tratta di una prescrizione d'indirizzo valida per l'intero Stato repubblicano, in quanto inserita nel testo dell'art.5 della "Carta" nella parte dei "Principi fondamentali" regolatori dell'istituzione repubblicana. In particolare di una norma in base alla quale fra lo Stato, le Regioni, i Comuni 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 in favore dei cittadini. Queste situazioni sono diversificate dai bisogni complessi. Inoltre, l'Italia, in Europa, costituisce un esempio particolare di "Stato regionale"[120].

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 storiche.

Nel ruolo istituzionale, nelle funzioni legislative (e comunque normative) attribuite dalla legge agli enti politico amministrativi statali, regionali provinciali e gli altri definiti locali, con correlata competenza di amministrazione esecutiva. Infatti, ciascuno è responsabile nel proprio livello "di governo" previsto, dalle leggi attuative della Carta, per i rispettivi ambiti territoriali di attribuzione e i loro cittadini "residenti" considerato che ai termini de testo dell'art.114 della nostra Carta fondamentale nella sua costruzione piramidale, quindi partendo dalla "base":

[120] In Europa, un'altra tipologia statuale 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.**

"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province[121], 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 Repubblica[122].

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 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, a Regioni e Province spetta l'attribuzione di una potestà legislativa "residuale" per meglio 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 conseguenti attività esecutive (quelle di "governo"), l'esercizio delle correlate funzioni amministrative.

Tanto che, nella successione normativa propria della nostra "Carta primaria", il testo dell'art.118 della "Legge base della Repubblica" prevede ancor 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 attraverso quell'imperfetta "riforma costituzionale", in vigore dall'autunno del 2001, ha voluto "rovesciata": partendo dalla sua base, dai Comuni (enti rappresentativi di "primo livello territoriale") per arrivare fino allo Stato.

Pur tuttavia, restano possibili altre qualificazioni.

Inoltre, si prevede l'esistenza di "enti del terzo settore" con le possibili funzioni ausiliarie

[121] Per le attribuzioni loro restate dopo le riforme legislative e della Carta incompiute degli anni 2014/16.

[122] Vedi oltre nel presente testo.

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.

Gli "enti del terzo settore" nella Costituzione.

Da tempo rispetto agli enti pubblici di cui sopra, può aggiungersi un'altra essenziale notazione, in grande sviluppo pratico, consistente nel coinvolgimento "funzionale" diretto, verificabile negli ambiti sociali, economici ed organizzativi più diversi, di altre e diverse entità sociali. Realtà "diverse" dove, si può concretamente vedere, in queste, 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**"[123].

Questi ultimi operativi (e sostitutivi) anche rispetto ai compiti istituzionali, carenti, inattuati, se non spesso mancati, quando non omessi, da parte delle diverse P.a. locali[124] cui sono state istituzionalmente attribuite dalle normative. Nella specie si tratta di una possibilità espressamente consentita e riconosciuta "a fini assistenziali e sociali" quando sia priva di alcuno scopo di lucro" nell'art.118, quarto comma, della nostra Carta fondamentale, attraverso la norma in precedenza 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 statuale, come sopradelineato dai padri "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 ed alle realtà di vita dei cittadini.

Per le Regioni ordinarie dispone l'art.115, mentre per quelle denominate a "Statuto speciale di autonomia differenziata" o abbreviato "speciali" 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 per le attività istituzionali. Per completezza, delle altre indicazioni essenziali sugli <Enti regionali dello Stato> sono poi quelle contenute nell'articolo123 della Carta, norma con la quale si afferma, che:

[123] Né pubblici e neppure privati, nel senso che pur svolgendo attività economiche non ricercano degli utili. In genere svolgono funzioni "integrative" di quelle pubbliche.

[124] In alcuni casi con funzioni quasi di "supplenza" del pubblico servizio.

<Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo insieme ai princìpi 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>.

SECONDA PARTE

Una nota introduttiva.

Dopo aver delineato il quadro istituzionale dell'Europa unita in quella che costituisce la cornice istituzionale e normativa, in specie dell'intervento economico comunitario, andiamo a esaminare in dettaglio alcuni dei "pilastri riformatori" contenuti nel Piano di ripresa e resilienza (P.n.r.r.) presentato alla Commissione della U.E. dall'Italia. Infatti, per trattare tutti gli altri ci vorrebbe troppo spazio espositivo.

VII) 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 e in conseguenza economica pesantemente in corso, il Presidente della Repubblica, nella incapacità espressiva delle forze politico parlamentari, incaricava il noto economista, già Presidente della Banca centrale Europea e Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, di formare un "Governo di solidarietà nazionale" avente un'ampia base costitutiva di sostegno nelle forze politiche parlamentari. Un "esecutivo" nazionale tecnico-politico forte di una vasta maggioranza per affrontare, senza giochi partitici preelettorali, la situazione di emergenza pandemica e poter giungere alla fine ordinaria della Legislatura, prevista nel febbraio del 2023, essendo nel frattempo passati attraverso l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Quindi, un periodo nel quale adottare tempestivamente tutte le necessarie misure "anticrisi" in economia e realizzare subito una più efficiente gestione della crisi pandemica.
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 la presentazione del **"Piano nazionale di ripresa e resilienza" (in sigla, P.n.r.r.),** il "derivato nazionale" di quello europeo espresso nel D.r.r. Eu.
Uno strumento che insieme alla figura istituzionale di spicco internazionale chiamata a gestirlo erano adatte a tranquillizzare le preoccupazioni correnti nei diversi ambienti europei e finanziari sulle nostre capacità di affrontare la crisi economico-sociale in corso, da noi, ormai da oltre un decennio.

Il testo ufficiale del Piano pubblicato dal Governo[125].

Il fondamentale documento si apre con una premessa importante, ovvero quella che si riporta di seguito nel testo del presente elaborato con lievi aggiornamenti e modifiche. Ora andiamo ai dati statistici: per dimostrare che la pandemia di "Covid-19" ha colpito l'economia italiana già indebolita, da tempo, molto più gravemente di altri Paesi europei.

[125] Presentato in "versione definitiva" alle due Camere del Parlamento il 23 aprile 2021.

Infatti, nel 2020, il nostro prodotto interno lordo (P.i.l.) si è ridotto nella misura dell'8,9%, rispetto ad un calo medio verificatosi negli 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 consistente nel blocco quasi totale per 70 giorni di ogni attività relazionale. Ad oggi[126] risultano registrati oltre 177.000 decessi di persone, ufficialmente ascritti a causali determinate dal sarsCovid-2019 e sono numeri che, comunque, rendono l'Italia il secondo Paese con le maggiori perdite di vite umane nell'ambito dell'Europa[127].

Il quadro interno precedente.

La crisi del 2020, come scritto in precedenza, si è abbattuta con forza sul nostro Paese, già strutturalmente fragile nei suoi settori essenziali economico, sociale ed ambientale. In effetti, considerato che negli anni tra il 1999 ed il 2019 il Pil, in Italia, è cresciuto in totale di un modesto 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.
Inoltre, un altro dato impressionante consiste in quello che, tra il 2005 e 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. Attualmente siamo arrivati oltre il 105 con più di 6 milioni di persone da considerare in "povertà assoluta" ed altri sei in "povertà relativa": il 20% dell'intera nostra popolazione. Ancora in negativo, l'Italia è il Paese dell'U.E. con il più alto tasso giovanile di soggetti in età tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, né in alcuna situazione lavorativa regolare, oppure attivi 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, zone poste 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 essere per conformazione geologica un territorio particolarmente

[126] 28 gennaio 2022.
[127] La Gran Bretagna ha visto finora oltre 150.000 morti ascritti agli effetti della pandemia.

vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'aumento dei problemi causati dalle ondate di calore, seguite da piogge violente, come di quelle crescenti dei periodi di siccità, fasi contrastanti, comunque dalle conseguenze imprevedibili nell'entità dannosa. Nel quale, le zone costiere, i fiumi con delta lacustri e quelli marini insieme alle pianure alluvionali rischiano di subire gli effetti disastrosi legati all'incremento costante del livello del mare (situazione di progressivo pericolo, in specie 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. Comunque, da considerare soggette a conseguenze in caso di forti eventi alluvionali, segnalandosi un complessivo peggioramento rispetto all'anno del 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 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, ha fatto riscontro l'andamento della produttività, molto più lento in Italia rispetto al 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 interna nazionale, 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, anche di natura progettuale, è dovuto alla mancanza di infrastrutture adeguate come alla strutturazione, da molta ritenuta imperfetta, 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, in particolare, caratterizza in termini negativi il nostro settore della pubblica Amministrazione ed una parte essenziale di questo: quello giudiziario (sede delle diverse giurisdizioni).

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" c.d. di lavoro agile[128]. Anche durante la pandemia, pur a fronte di un elevato potenziale di tale modalità di lavoro applicabile nei servizi pubblici e pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato solo del 30 per cento e con livelli più bassi, di almeno 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno italiano.

Questi ritardi applicativi sono, solo in parte, legati al calo generalizzato degli investimenti pubblici e privati avvenuto per tutti gli ultimi anni 'Duemila' ed almeno quindici del XXI secolo, con i primi stretti nei vincoli economico-finanziari del "patto di stabilità interno"[129]. In una situazione che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della nostra pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Tanto è vero che, nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118% nella "zona euro" allargatasi, negli anni, agli attuali venti Stati e da ultimo con la Croazia. 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.

Un altro fattore importante che ha limitato il potenziale di crescita dell'Italia è quello della relativa lentezza nella realizzazione di essenziali azioni di progresso: con le riforme strutturali della pubblica amministrazione e del settore giudiziario. Infatti, nonostante alcuni risultati positivi degli ultimi anni, permangono dei 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, Ordini e Registri. In tal modo, 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 futuro, diventerà poi situazione ancora più difficile da 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,

[128] Lo "smart working".

[129] 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.

storia, turismo ed enogastronomia), non è necessariamente un Paese destinato al declino, anzi.

In proposito, occorre ricordare 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 era cresciuto in media del 5,3 per cento l'anno, con la produzione industriale dell'8,2 per cento e la produttività del lavoro aumentata 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, fra il 1956 ed il 1960, l'A1 il tracciato dell'Autostrada del sole" - Milano-Napoli - una tratta lunga 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" dei cittadini del Regno Unito. All'epoca, tassi di crescita così eccezionali sono certamente irripetibili e legati ad aspetti peculiari della storia di quel periodo, quali gli enormi aiuti del "Piano Marshall" americano[130]. In primo luogo, per la ricostruzione urbanistico edilizia post-bellica e l'industrializzazione di un Paese che ancora era in larga parte a vocazione agricola ed uscito disastrato dalla guerra. Sono elementi che dimostrano il ruolo di trasformazione essenziale che investimenti, innovazione e apertura internazionale possono avere in termini positivi sull'economia di una Nazione.

Come sappiamo, **l'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con l'adozione del "Next generation E.U." (NGEU**) consistente in un "Programma di sostegno alle economie nazionali" degli Stati aderenti derivante dall'intervento previsto nel Dispositivo di ripresa e resilienza Europeo (D.R.R.E.U.) di una tale portata quantitativa, da realizzare in sei anni, da comportare ambizioni inedite per la Istituzione comunitaria. Si tratta di un intervento che prevede grandi investimenti e richiede impegnative riforme nazionali a tutte le componenti statuali della U.E. in particolare per accelerare le "riforme strutturali" (pubblica amministrazione, fisco, istruzione, giustizia e sanità) la transizione ecologica e digitale verso la "green economy", 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 nelle sue applicazioni nazionali, il Piano intestato ("ITALIA DOMANI") rappresenta un'opportunità unica di possibile sviluppo sia per investimenti che riforme in tutti i settori nevralgici dello Stato.

[130] Cui viene accostato il "Next generations U.E. con il "Recovery found".

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

Il NGEU può, e deve, essere l'occasione strumentale decisiva per riprendere, in Italia, un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che, finora, hanno bloccato la crescita italiana per interi decenni.

Al riguardo è bene sottolineare che l'Italia è la prima beneficiaria economica, in valore assoluto, delle erogazioni rese disponibili, dei due principali strumenti attuativi del NGEU che sono:

a) il "Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza (RRF); cui si unisce,

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 temporale corrente dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2026, delle quali:

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

Inoltre, attraverso il P.n.r.r presentato nella primavera del 2021, l'Italia intende utilizzare, in pieno, la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti consentiti a tassi marginali d'interesse previsti dal Dispositivo RRF un'entità che per il nostro Paese è stimata in altri fondi erogabili, ovvero per:

b) 122,6 miliardi invece disponibili come aggiuntivo "finanziamento agevolato" restituibile maggiorato dell'1% circa.

Un'occasione storica ed imperdibile.

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

Solo nell'agosto del 1990, con l'introduzione delle norme previste dalla legge n.241, l'Italia si è finalmente munita di una "normativa generale" recante a oggetto una disciplina unica di regolazione del procedimento amministrativo". In particolare, adottando, sul modello francese, una tipologia procedimentale "standard" da applicare nelle attività devolute ad ogni ente pubblico e presso tutti i "livelli di governo" previsti dall'ordinamento, attivabili dai cittadini.

Nelle normative successive collegate sono state previste azioni più specifiche, con enti, servizi e uffici dedicati all'innovazione tecnologica e in specie operanti per lo "sviluppo 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.- l' "Agenzia per l'Italia digitale", istituita nel 2007 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

a DIGIT P.a. ed ora

all'AGENZIA per l'ITALIA DIGITALE.

Fino alle ultime impegnative modifiche apportate al testo, nel 2015, dalla "legge Madia" e alla legislazione telematica "di emergenza" con le numerose norme emanate durante l'epidemia da "coronavirus" negli ultimi due anni.

Tuttavia, nonostante questi progressi, come Paese nel suo complesso ed in particolare come sistema delle P.a. restiamo molto indietro nelle applicazioni della tecnologia digitale ed allora ricordare qualche nozione generale pubblicistica può aiutarci.

Il diritto pubblico:

è la disciplina sistematica di quella vasta branca dell'ordinamento giuridico interno di una entità statale sovrana formato dalle "norme di sistema" che consentono l'organizzazione basilare, secondo il metodo del diritto, di una comunità umana. Una materia avente ad oggetto lo studio di azioni, attività, fatti, atti, comportamenti e delle normative costituenti l'ordinamento giuridico nazionale (le regole individuali dei comportamenti ammessi e di quelli vietati racchiuse in una sintesi: cioè "codificate, in articoli di legge). Sono le norme che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento essenziale dello Stato, la prima delle istituzioni di una comunità umana, e degli altri enti pubblici, dei mezzi resi disponibili alle funzioni, organi personali, servizi, sedi e uffici disponibili alla collettività.

Inoltre, rientra nell'ambito regolato dal diritto pubblico il complesso sistema che concerne i rapporti fra il cittadino, i suoi diritti soggettivi garantiti come esercitabili (sono i "diritti costituzionali"), gli oneri ed obblighi insieme agli enti cui sia riconosciuto il particolare status espressione propria del "diritto pubblico" l'attribuzione fatta dalle norme con uso delle relative potestà (attraverso l'azione autoritativa).

La nozione di pubblica Amministrazione.

Amministrare, in concreto vuol dire realizzare, "fare", prendere decisioni esecutive su problemi scegliendo di "gestire un sistema statale moderno e complesso" per "attuare un progetto politico" indicato in un "programma di governo". Questo 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-amministrativo[131]perseguono 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".[132]

Mentre, in base alla seconda proposizione di principio, per andare nel concreto del fare:

[131] Che costituisce una branca del diritto pubblico.

[132] In attuazione di questo articolo si veda la legge 2 dicembre 1991, n.390, contenente: "norme sul diritto agli studi universitari".

"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 esistenti[133].

Il quadro costituzionale viene completato nei termini seguenti:

Altri principi costituzionali sulle pubbliche Amministrazioni e gli organi esecutivi.

Secondo l'articolo 5, testo da leggere in correlazione funzionale con l'art.114 e i seguenti con le norme che compongono il Titolo V della Carta costituzionale, trattandosi di uno "Stato regionale" con un ampio riconoscimento di prerogative pubbliche nel "livello di governo" attribuito agli enti locali. Tanto che:

"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e tutela 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".

In base all'articolo 23 della Carta, con espressione specificativa di quello generale del "principio di legalità, si trova dichiarato che:

"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge";

mentre, specificamente sulla legittimità dell'imposizione tributaria dello Stato e degli altri Enti pubblici 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".

Vediamo quali sono gli altri profili costituzionali legati all'esercizio legittimo dei poteri pubblici.

I diritti ed i doveri pubblici dei cittadini "amministrati" previsti nella Costituzione.

Sempre nella <Parte I> della nostra "Carta fondamentale" dedicata ai diritti e doveri dei cittadini[134] si trova codificata nel testo dell'art.28 un'altra norma essenziale per lo Stato,

---

[133] 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;

[134] Con gli articoli da 13 a 54 della Carta.

ossia quella 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".[135] [136]

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 dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità fra donne e uomini[137]".

Ex articolo 54 della nostra "Carta fondamentale" 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: sono gli articoli 97 e 98 i cui testi prevedono, rispettivamente, che:

---

[135] 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 (il cittadino "amministrato"): una situazione duplicemente tutelabile, sia a) in sede interna; che, poi, b) dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa.

[136] 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 della giurisdizione ordinaria.

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

I) "*Le pubbliche amministrazioni*[138]*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*[139].
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[140].
Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".
II) *"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'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".*

[138] A norma dell'articolo 18, comma quarto, del D.l. 22 giugno 2012, n.83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n.134, le disposizioni del predetto articolo costituiscono diretta attuazione dei principi di legalità, buon andamento ed imparzialità sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, e ad esse si conformano entro il 31 dicembre 2012 , ai sensi dell'articolo 117, comma 2, 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".
[139] Questo comma è stato premesso dall'art.2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1. A norma dell'art.6 della medesima legge tali disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.
[140] Vedi l'articolo 28 della medesima Carta costituzionale prevedente che:
"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi civili, penali e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità si estende allo Stato e agli enti pubblici".

Il procedimento amministrativo ed il provvedimento[141].

Riguardo all'atto della P.a. che conclude il procedimento amministrativo si tratta della manifestazione di volontà esterna dell'organo pubblico con poteri amministrativi 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 ad iniziativa dell'organo pubblico legittimato alla funzione. In altre parole, è lo strumento normativo dato per l'esercizio "esecutivo" a rendere legittimo nei confronti dei cittadini (gli "amministrati") da parte degli organi dotati, per attribuzione di legge, l'esercizio del potere pubblico in quel "livello di governo".

Una prerogativa esercitabile attraverso l'insieme di attività e l'adozione di atti finalizzati alla manifestazione dell'effetto giuridico tipico di una fattispecie, nella quale gli organi responsabili della pubblica Amministrazione manifestano la volontà esterna 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 alle altre, tendenzialmente fino ai Comuni, deve essere rispondente ai criteri di "economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza" oltre che buon andamento e imparzialità, tutti aspetti della "legalità" dell'azione pubblica. Si tratta di prescrizioni di attività che si pongono come manifestazione doverosa dei principi costituzionali enunciati, in materia, dall'art.97 della nostra "Carta fondamentale".

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 alcuni caratteri che possono differire.

[141] Fonte: Il procedimento amministrativo, in https: //www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/procedimento-amministrativo.asp#ixzz7MBYdrvjd (www.StudioCataldi.it).

Le tipologie principali di procedimento amministrativo.

Nella regolamentazione di legge esistono varie tipologie di procedimento possibile: in primo luogo, si possono 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 formano una sequenza e 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 privata, oppure dall'amministrazione stessa e, in questo caso, si dice d'ufficio per motivi pubblici. 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 prescritto nell'art.2 della legge sul procedimento amministrativo.

Invece, in riferimento ai procedimenti avviati 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. In specie, 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 la necessità di svolgere 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 con le modifiche normative più recenti alla legge 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 adottati 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 ciascun procedimento avviato (e da dover concludere) 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 nelle fasi precedenti), 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" come previsto 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"** insieme al principio di libera valutazione delle prove. La fase istruttoria, in sostanza, mira all'acquisizione di "fatti semplici" perché possibile oggetto di diretta allegazione da parte dell'Amministrazione procedente e "fatti complessi" quando siano accertabili unicamente da soggetti dotati di particolari conoscenze tecniche. In specie, l'istruttoria mira, inoltre, all'acquisizione della gamma di interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento, prevedendo come dovuta la idonea partecipazione di questi soggetti (i "controinteressati") al procedimento e a questo proposito, notevole importanza riveste la "Conferenza dei servizi istruttoria". Per completare, dopo l'acquisizione di fatti e interessi, i pareri, atti amministrativi diversi dai provvedimenti, svolgeranno la funzione di valutare fatti e interessi diversi, complessivamente considerati.

Fase decisoria

Questa fase comincia con la fine di quella istruttoria per concludersi, poi, nel momento nel quale l'atto decisorio pubblico viene emesso. Si tratta della fase in cui si determina il contenuto esatto dell'atto rivolto al destinatario esterno. Nel caso di attività discrezionale, la P.a. prima dell'emanazione del provvedimento procederà compiutamente 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 non avendo, in quel caso, dei margini valutativi diversi.

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 nella fase conclusiva, decisoria: "*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 amministrativo", 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 di terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento decisorio, ovvero di un atto da assumere in sostituzione di questo. Tali accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti; inoltre, ad essi si applicano, ove non sia diversamente previsto, i principi dispositivi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili con gli "interessi pubblici".

Fase integrativa dell'efficacia

In alcuni casi provvedimentali, costituisce una fase necessaria integrativa dell'efficacia del provvedimento, unicamente nell'ipotesi in cui la legge preveda ulteriori atti necessari perché l'atto assunto dall'organo pubblico si possa perfezionare.

Istituti per la partecipazione degli interessati al procedimento pubblico.

Il "principio di partecipazione" costituisce uno dei capisaldi del nostro ordinamento e con la legge 241/1990, come successivamente interpolata, è stata sancita la possibilità per i cittadini di partecipare all'attività amministrativa su di un piano tendenzialmente paritario con l'Amministrazione procedente. Inoltre, la partecipazione procedimentale dev'essere ispirata al rispetto concreto dei principi di trasparenza, economicità ed efficacia pubblica. Per attivare la partecipazione è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento che deve contenere l'oggetto del procedimento, l'amministrazione competete, il soggetto (organo) responsabile del procedimento, la data entro cui deve concludersi lo stesso ed infine i rimedi esperibili in caso di inerzia tenuta dalla P.a. La comunicazione dev'essere effettuata ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, i soggetti che, per disposizione normativa, debbono e possono intervenirvi

ed inoltre ai “controinteressati”: i soggetti individuati, oppure facilmente individuabili che possono subire un pregiudizio dal provvedimento pubblico in adozione.

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, comitati o movimenti cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento"[142]. In specie, attraverso il diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte oltre che 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 (la previsione ex art.10-bis, della l.241/1990). Infine, la <partecipazione attiva> come delineata dalla normativa si realizza anche attraverso la stipulazione di <accordi procedimentali> e di quelli <sostitutivi> del provvedimento.

L'omessa comunicazione da parte dell’Autorità procedente 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 della legge in commento:

- "*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".*

[142] Fonte: Fonte: Il procedimento amministrativo https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/procedimento-amministrativo.asp#ixzz7MBYdrvjd (www.StudioCataldi.it)

Altre notazioni sulla Pubblica amministrazione in Italia.

La pubblica amministrazione, usualmente abbreviata nella sigla P.a. in termini di diritto, nell'ordinamento giuridico nazionale, 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 e per garantire il progresso economico sociale, nel benessere dei cittadini".*
Così, nell'ambito pubblicistico dell'ordinamento giuridico, il diritto amministrativo è quella disciplina normativa specificamente 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 principale 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, agendo attraverso i mezzi e gli strumenti regolati dal "diritto civile comune", in un sistema dei rapporti con i "privati" che attualmente è prescritto <in generale> per efficienza e garanzia, da assumere come modello tendenziale dell'attività pubblica, come previsto dall'art.1-bis, della legge n. 241/1990[143] 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 democratico[144] 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 per il tramite del raccordo costituito degli atti di "alta amministrazione".

[143] Nel testo modificato dalle normative di riforma, consistente nella legge n.15 del 2005.
[144] 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 politico generale, esercizio del potere legislativo indice primo della sovranità statale, è insindacabile in una sede giurisdizionale, per i giudici di qualsiasi ordine giudicante. Essendo l'espressione pratica della prima funzione di una società, quella politico-rappresentativa, di natura elettiva, su base democratica, espressa liberamente dai cittadini (Parlamento = organo elettivo - espressione del potere legislativo). Mentre la seconda potestà funzionale, originata dalla precedente è, per sua caratteristica[145] ampiamente discrezionale, in quanto espressione "propria" del potere amministrativo esecutivo, ma potrà essere sempre verificabile attraverso una "via giudiziaria" e nei diversi ordini giudicanti. In tal caso, si può attuare una verifica in sede giurisdizionale di atti, azioni ed anche comportamenti degli organi pubblici, oltre ai privati, in applicazione funzionale del relativo "terzo" potere": quello giudiziario. 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 dei principi costituzionali e delle leggi.

Mentre, in riferimento al punto sub. b):

- **la P.a. costituisce l'insieme delle strutture istituite per lo svolgimento delle funzioni pubbliche gestorie 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[146] in materia di lavoro subordinato pubblico ("privatizzato").

Il diritto pubblico.

Mentre, in un ambito interdisciplinare allargato, il "diritto pubblico" costituisce quel vasto settore componente l'ordinamento giuridico nazionale che si occupa della codificazione

[145] Cioè, della potestà di scegliere, nell'osservanza delle leggi, una forma di attività e di atto ritenendolo, rispetto ad un altro, più producente ai "fini pubblici" dell'ente.

[146] Mentre con la legge n.40 del 2006 si è introdotta la nuova disciplina della "dirigenza pubblica".

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 esistenti e composto oltre allo Stato, dalle Regioni[147], le Province[148], 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 loro legge istitutiva, il particolare "statuto" pubblicistico. Ovvero, parliamo del titolo normativo in base al quale possono agire operando nei livelli corrispondenti, per l'attuazione del "fine pubblico" attribuitogli <ex lege> consistente nell'attuare il "fine istituzionale" primario dell'assicurare il benessere socioeconomico dei cittadini componenti la collettività amministrata.

L'Amministrazione pubblica nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Venendo al tema di attualità, e che lo resterà fino alla fine del 2026, nel dettaglio, il Pnrr come intende affrontare i gravi problemi di attività, storici disservizi e degli uffici pubblici con le loro inefficienze strutturali, i mezzi mancanti, il personale demotivato, le sedi carenti ed il ritardo grave nell'applicazione della tecnologia digitale: in poche parole, occorre realizzare un radicale miglioramento del complessivo "sistema pubblico" in Italia.

I) 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 del settore pubblico> un'impronta tecnologica da realizzare negli uffici della P.a. così 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;

---

[147] Vedi l'art.131 della Carta costituzionale.

[148] Nelle loro funzioni residuali e di enti non più direttamente rappresentati "elettivi", ma di "enti di secondo grado" di area vasta.

b) riforma della giustizia (anche tributaria[149]);

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 di 46,3 miliardi di euro, pari al 20,7% delle dotazioni finanziarie totali del Piano nazionale da impiegare a supporto economico delle disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri[150].

Il quadro generale della situazione attuale: le novità ministeriali.

Come detto, la digitalizzazione di attività, servizi ed uffici della P.a.rappresenta uno dei grandi temi trasversali del "Progetto nazionale" base del P.n.r.r.ricorrenti anche nelle altre missioni ivi previste, coinvolgendo diversi settori: la scuola, nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti come degli studenti e del personale ausiliario, nelle sue funzioni amministrative, nei suoi edifici da ristrutturare mettendoli finalmente a norma di sicurezza (missioni 2 e 4); la sanità vista nelle infrastrutture ospedaliere, nei mezzi e dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento prfessionale 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).

Le disposizioni urgenti per il riordino dei Ministeri.

Seguendo nello svolgimento l'ottima Relazione redatta dal Servizio studi della Camera dei deputati datata 21 marzo 2021 esaminiamo il testo normativo, in itinere, compresi i suoi allegati.

---

[149] Vedi ora la legge 31.08.2022, n.130 pubblicata in G.U. il 2 settembre u.s.

[150] Sul punto trattato nel testo si deve rinviare alla lettura del contributo https: // temi. camera.it/dossier/OCD18-14763/disposizioni-urgenti-materia-riordino-attribuzioni-ministeri3.html.

L'articolo 1 è rubricato "*Modifiche all'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.* 300[151] che istituisce, in primo luogo, il Ministero del turismo scorporando le funzioni in materia di turismo dalle attribuzioni del Ministero per i beni e le attività culturali (e per il turismo) per trasferirle ad un dicastero ad hoc. Viene così aumentato il numero complessivo dei Ministeri con "portafoglio" cioè con struttura permanente che passano da 14 a 15. In conseguenza, viene modificata la denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, unificandone la dizione in "Ministero della cultura". Inoltre, viene istituito il "Ministero della transizione ecologica" a sostituire il previgente "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" accorpando le funzioni di questo a quelle in materia di politica energetica e mineraria svolte dal Ministero dello sviluppo economico. Infine, viene mutata la denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti innovandola in "Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili."

A tal fine, la disposizione in esame modifica l'art.2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, di disciplina dell'organizzazione del Governo e, specificatamente, il comma 1 che reca l'elenco dei Ministeri "strutturati" ed il comma 4-bis che fissava il numero massimo dei Ministeri come dei membri complessivi del Governo.

Nel dettaglio, il comma primo, lett.a) dell'articolato interviene, in primo luogo, proprio sull'elenco dei Ministeri, ai nn. 1), 2) e 3).

Infatti, con la norma in esame viene sostituita:

- (n.1) la denominazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con quella nuova di <Ministero della transizione ecologica> che viene disciplinato dai successivi articoli 2, 3 e 4 di quel provvedimento ove si prevede, tra l'altro, il trasferimento al nuovo Dicastero delle funzioni in materia di "politica energetica e mineraria" nazionale esercitate dal Ministero dello sviluppo economico).

Con il n. 2) la denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti viene mutata in quella di "Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili", la cui denominazione, ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge in esame, sostituisce la previgente.

Per sua parte, il n.3) modifica la denominazione del Ministero per i beni e per le attività culturali e per il turismo in Ministero della cultura. Tale modifica è conseguenziale al disposto scorporo delle funzioni in materia di turismo che sono state contestualmente attribuite ad un nuovo Dicastero denominato "Ministero del turismo".

[151] Si tratta della legislazione attuativa della precedente riforma del sistema dei Ministeri determinata dalla Legge n.59 del 1997.

A tal fine, il n.4) aggiunge all'elenco dei ministeri il Ministero del turismo disciplinato dagli articoli 6 e 7 del decreto-legge in esame. Inoltre, consegue la modifica dell'art. 2, comma 4-bis, del D.Lgs.vo n.300/1999 elevando da 14 a 15 il numero massimo dei Ministeri. L'aumento è dovuto, come si è scritto, alla istituzione del dicastero del Turismo.

Resta fermo a 65 unità il numero massimo complessivo dei componenti del Governo (Presidente del Consiglio, Ministri, vice Ministri e sotto-Segretari) stabilito dal medesimo art.2, comma 4-bis, della normativa in esame.

In conseguenza delle modifiche normative apportate, il 2 marzo 2021, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, con proprio decreto, ha nominato i ministri indicati in nota[152] vedasi il d.PR 2 marzo 2021[153].

Nel corso dell'attuale legislatura si registrano altri tre interventi di riorganizzazione dei Ministeri, precedenti al provvedimento in esame, come alla presentazione del P.n.r.r., i primi due recano disposizioni che riguardano anche i Dicasteri e le funzioni oggetto del decreto-legge in commento nella richiamata Relazione parlamentare.

In effetti, all'inizio della legislatura nel 2018, tra i primi atti del I Governo Conte, vi fu l'adozione del decreto legge 12 luglio 2018, n.86, di modifica delle competenze di alcuni Ministeri e della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel testo articolato come segue:

a) trasferisce al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (che assume la nuova denominazione di Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo - MIPAAFT) le funzioni in materia di turismo in precedenza esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il quale tornava ad assumere la denominazione di Ministero per i beni e le attività culturali - MIBAC;

b) la norma attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alcune funzioni di settore che, in precedenza, erano esercitate dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri. In particolare, si tratta di compiti attribuiti in materia di coordinamento e monitoraggio di determinati interventi di emergenza ambientale ed in materia di contrasto al dissesto idrogeologico e di difesa e messa in sicurezza del suolo. Al medesimo Ministero così "rimodulato" vengono attribuite le funzioni relative alla promozione dell'economia circolare insieme all'uso efficiente delle risorse, nonché al

[152] il professor Roberto Cingolani Ministro della transizione ecologica, il professor Enrico Giovannini Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, l'on. Dario Franceschini Ministro della cultura e l'on. Massimo Garavaglia, Ministro del turismo.

[153] Atto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 marzo 2021, n. 54.

coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del “danno ambientale” e di “ripristino in sicurezza dei siti inquinati”.

In altri settori, l’intervento riformatore individua un complesso di funzioni in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza, disabilità, spettanti - in parte in base alle norme già vigenti, in parte in base a trasferimenti di competenza da altri Ministeri - al Presidente del Consiglio, ovvero al Ministro s.p. delegato per la famiglia e le disabilità. Sopprime il dipartimento della Presidenza del Consiglio denominato "Casa Italia"; introduce disposizioni per interventi di edilizia scolastica e riordina le competenze della <Agenzia per la coesione territoriale>.

Il secondo intervento, successivamente, dopo la formazione del II Governo Conte, è intervenuto il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante ulteriori disposizioni in materia di riordino dei Ministeri e altre disposizioni urgenti. Norma che ha riportato al Ministero dei beni e delle attività culturali le funzioni in materia di turismo, già trasferite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in virtù del D.l 86/2018. Inoltre, trasferisce al “Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale” le funzioni, comprese le relative risorse umane e strumentali, esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di politica commerciale e promozionale con l'estero e quelle collegate per lo sviluppo e l'internazionalizzazione del <sistema Paese>. Inoltre, sempre dal Ministero dello sviluppo economico, sono state trasferite al Ministero degli affari esteri le competenze sulle autorizzazioni per le esportazioni di materiali che rientrano nella Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche e per le esportazioni di materiali a duplice uso. Viene inoltre istituita una struttura tecnica per il controllo interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è ridefinita l'organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in particolare superando il modello di organizzazione incentrato sulla figura del Segretario generale e sulle Direzioni generali e adottando una struttura per Dipartimenti a competenza tematica.

Un terzo intervento è stato poi realizzato attraverso il decreto-legge 5 gennaio 2021, n.1, il cui contenuto è stato poi trasfuso nel decreto-legge 18 dicembre 2020, n.172, che ha istituito il “Ministero dell'istruzione” e il “Ministero dell'università e della ricerca” ed ha soppresso il previgente Ministero dell'istruzione, dellUniversità e della ricerca (MIUR).

Conseguentemente, il numero complessivo dei <Dicasteri con struttura>, in precedenza fissato a 13, era stato già elevato a 14. Il provvedimento disciplina l'ordinamento dei due Dicasteri rinnovati stabilendo, per il primo, un'organizzazione per Dipartimenti e, per il secondo, un'organizzazione in uffici Dirigenziali generali coordinati da un Segretario

generale. Al Ministero dell'Università e della ricerca sono attribuite le funzioni e i compiti di competenza dello Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica, tecnologica e artistica e di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). Mentre, al Ministero dell'istruzione sono attribuite le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione.

L'articolo 2 del Decreto legge disciplina la trasformazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in <Ministero della transizione ecologica (MiTE)>. In particolare, il comma 2, reca una serie di modifiche al decreto legislativo n. 300/1999, prevedendo il trasferimento di competenze in materia di politica energetica dal Ministero dello sviluppo economico (MiSE) al MiTE ed una complessiva ridefinizione delle funzioni di tale ultimo Dicastero e viene prevista la ridenominazione del "Comando carabinieri per la tutela ambientale" (comma 5) e l'adeguamento dello statuto dell'ENEA (comma 6); di seguito illustriamo il dettaglio delle disposizioni recate dall'articolo in esame, partendo dalla ridenominazione dei Dicasteri (commi 1 e 3),

Il comma 1: dispone la nuova denominazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) in "Ministero della transizione ecologica", d'ora in poi indicato con l'acronimo MiTE. Il comma 3 prevede che le nuove denominazioni "Ministro della transizione ecologica" e "Ministero della transizione ecologica" sostituiscono, a ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le precedenti denominazioni "Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" e "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare". Modifiche alle funzioni del Ministero dello sviluppo economico (comma 2, lett. a) e b),

Come si è anticipato, il comma 2, modifica parte del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, prevedendo il trasferimento delle precedenti competenze del Ministero dello sviluppo economico in materia di politica energetica al Ministero della transizione ecologica. Invece, al comma 2, lettera a), vengono conseguentemente modificate le competenze del Ministero dello sviluppo economico indicate all'articolo 28, commi I e 2, del D.Lgs.vo n.300/1999. Così, con il comma 2, lettera a), punto 1, sono soppresse le competenze che riguardano la: "definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale ed i provvedimenti ad essi inerenti; i rapporti con organizzazioni internazionali ed i rapporti comunitari nel settore dell'energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri, compresi il recepimento e l'attuazione dei programmi e delle direttive sul <mercato unico europeo in materia di energia> e ancora ferme restando le competenze

del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle Regioni; l'attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici e di promozione della concorrenza nei mercati dell'energia e la tutela dell'economicità e della sicurezza del sistema; individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica, del gas naturale e la definizione degli indirizzi per la loro gestione; le politiche di ricerca, incentivazione e interventi nei settori dell'energia e delle miniere; ricerca e coltivazione di idrocarburi e risorse geotermiche; normativa tecnica, area chimica, sicurezza mineraria, escluse le competenze in materia di servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e di vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro, e servizi tecnici per l'energia; vigilanza su enti strumentali e collegamento con le società e gli istituti operanti nei settori dell'energia; gestione delle scorte energetiche, nonché la predisposizione ed attuazione dei piani di emergenza energetica".

Il comma 2, lettera a), punto 2), con riferimento alle attività di studio del MISE, sopprime il riferimento alla "rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione di dati statistici in materia energetica e mineraria, finalizzati alla programmazione energetica e mineraria". Le competenze di cui ai punti 1 e 2 sono elencate tra quelle del nuovo Ministero con le modifiche apportate dalla lettera d) dello stesso secondo comma (vedi infra). La lettera c), del comma 2 dell'articolo in esame, riscrive la rubrica del Capo VIII del Titolo IV, intitolata "Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" al fine di far riferimento alla nuova denominazione assunta dal Ministero, vale a dire quella di Ministero della transizione ecologica. Mentre, la successiva lettera d) reca modifiche all'art. 35 del d.lgs. 300/1999 che, nel testo previgente, disciplinava l'istituzione e le attribuzioni del Ministero dell'ambiente. In particolare, il numero 1) della lettera in esame modifica il comma 1 dell'art.35 citato, ove si dispone l'istituzione del Ministero dell'ambiente, al fine di disporre l'istituzione del Ministero della transizione ecologica. Il numero 2) invece riscrive integralmente il comma 2 dell'art.35 che, nel testo previgente, disciplinava le funzioni e i compiti del Ministero dell'ambiente al fine di individuare le funzioni e i compiti del nuovo Ministero della transizione ecologica. A differenza del testo previgente, che attribuiva al Ministero dell'ambiente le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, il nuovo testo, come previsto dalla lettera in esame, dispone che al Ministero della transizione ecologica sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri; Si tratta di compiti che, benché non elencati nel testo precedente dell'art.35, erano (già) svolti in via di fatto dal Ministero

dell'ambiente, la cui principale missione, nell'ambito delle politiche di bilancio, è proprio la missione 18 recante "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" ed alla tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema. Si deve far notare che, rispetto al testo previgente, viene quindi aggiunta la parola "valorizzazione". La riscrittura in attuale esame interviene, inoltre, sull'elenco delle materie attribuite alla competenza del Ministero come il testo riportato a fronte, negli atti parlamentari, aiuta a comprendere le modifiche recate dalla riscrittura della quale trattasi. Come sottolineato anche dalla relazione illustrativa, si fa notare che, rispetto al testo previgente, i nuovi ambiti di intervento concernenti le nuove competenze attribuite al MiTE sono indicati alle lettere b), c), d) del nuovo testo dell'articolo 35, comma 2, mentre le lettere a), e), f), g), h), i), l) ed m) riprendono i compiti già attribuiti al Ministero dell'ambiente, con la sola differenza (tralasciando differenze di carattere più formale che sostanziale) che alla lettera e) si fa espresso riferimento al riuso e riciclo dei rifiuti, nonché all'economia circolare, mentre alla lettera i) viene precisata la competenza del MiTE anche per la bonifica dei c.d. "siti orfani". Relativamente a tali siti, si fa notare che la relativa competenza è già attribuita al MATTM dal comma 800 dell'art.1 della legge di bilancio 2019 (Legge n.145/2018). In attuazione di tale comma è stato emanato il D.m. Ambiente del 29 dicembre 2020 di approvazione del "Programma nazionale di finanziamento degli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti orfani".

Rispetto alle materie di competenza del MATTM si pongono quelle ora di competenza del MiTE, quali:

a) individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, sempre fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi Regolamenti europei, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale; inoltre, la definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti a essi inerenti; autorizzazione di

impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di competenza statale anche ubicati in mare; rapporti con organizzazioni internazionali e rapporti comunitari nel settore dell'energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, compresi il recepimento e l'attuazione dei programmi e delle direttive sul mercato unico europeo in materia di energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; l'attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici e promozione della concorrenza nei mercati dell'energia e tutela dell'economicità e della sicurezza del sistema; insieme alla individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale e definizione degli indirizzi per la loro gestione; politiche di ricerca, incentivazione e interventi nei settori dell'energia e delle miniere; ricerca e coltivazione di idrocarburi e risorse geotermiche; normativa tecnica per l'area chimica e la sicurezza mineraria, escluse le competenze in materia di servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e di vigilanza sull'applicazione.

Per quanto riguarda le materie attribuite alla nuova competenza del MiTE: oggetto della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro ed i servizi tecnici per l'energia; la vigilanza sugli "enti strumentali" ed il collegamento con le società e gli istituti operanti nei settori dell'energia; la gestione delle scorte energetiche nonché predisposizione ed attuazione dei piani di emergenza energetica.

Quelle sulla sicurezza nucleare e la disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi prodotti; le agro-energie; la rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione di dati statistici in materia energetica e mineraria, finalizzati alla programmazione energetica e mineraria;

c) piani e misure in materia di combustibili alternativi e delle relative reti e strutture di distribuzione per la ricarica dei veicoli elettrici, qualità dell'aria, politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e per la finanza climatica e sostenibile e il risparmio ambientale anche attraverso tecnologie per la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra;

d) pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, ivi compreso quello dei trasporti; d.1) gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati; e) gestione, riuso e riciclo dei rifiuti ed economia circolare; tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali; f) tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; f.1) promozione

di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali; g) promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nazionali e internazionali; g.bis) politiche di promozione per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, fatte salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico; h) promozione di politiche per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, fatte salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico; h.ter) coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati; i) coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale, nonché di bonifica e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati, ivi compresi i siti per i quali non è individuato il responsabile della contaminazione ovvero quelli per i quali i soggetti interessati non provvedono alla realizzazione degli interventi, nonché esercizio delle relative azioni giurisdizionali; i.1) sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e all'impatto sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; l) la sorveglianza, il monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; l.1) difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; m) difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali. Con riferimento alla lettera b) del nuovo testo del comma 2 dell'art. 35 del D.Lgs.vo 300/1999, si fa notare che in esso sono traslate le disposizioni che nel testo previgente erano collocate nell'art. 28 del medesimo decreto legislativo relative alle funzioni del Ministero dello sviluppo economico e ora soppresse[154].

I "rapporti comunitari".

Sotto il profilo della formulazione della disposizione, a proposito del trasferimento della materia dei rapporti con le organizzazioni internazionali ed i rapporti comunitari di cui alla lett.b), in merito alla dizione "rapporti comunitari" si rileva che, sul punto specifico, è intervenuto il **<Trattato di Lisbona**> che, oltre a sancire una fondamentale riforma istituzionale, in base alla quale tanto la "Comunità europea" quanto l'Unione fondata sul

[154] Ai termini della lettera a) del comma 2 dell'articolo in esame.

sistema dei “tre pilastri” ha lasciato il posto all’Unione europea intesa come complesso giuridico unico. Inoltre, ha previsto anche una riforma linguistica: l’articolo 2 del Trattato di Lisbona stabilisce infatti che “nell’intero trattato” i termini “la Comunità” o “la Comunità europea” siano sostituiti da “l’Unione”, e l’aggettivo “comunitario”, comunque declinato, da “dell’Unione”. Si segnala che la lettera b) attribuisce al MiTE anche le competenze sulla: “sicurezza nucleare e la disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi”. Ebbene, con riferimento a tale materia, la disciplina è essenzialmente contenuta nel decreto legislativo 4 marzo 2014, n.45, norma che, da un lato, aveva istituito come Autorità di regolamentazione l’”Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN)” e, dall’altro, prevede l’adozione di un “Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi”, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dopo avere sentiti il Ministro della salute, la Conferenza unificata e l'Autorità di regolamentazione competente. Ora le attribuzioni governative vengono concentrate nel Ministero per la transizione ecologica, quali “agro-energie”. Sul punto, si ricorda che, recependo le direttive comunitarie in materia, l’articolo 2-quater del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, prevedeva obblighi di immissione in consumo di quote percentuali di biocarburanti, rapportate al consumo di carburanti diesel e benzina[155] ed anche in questo caso, la competenza passa al nuovo Dicastero. Mentre, con riferimento alla lettera c), si fa notare che le competenze in materia di combustibili alternativi e delle reti per la ricarica dei veicoli elettrici sembrano definire in maniera più puntuale il settore, rispetto a quanto già previsto dal regolamento di organizzazione del MiSE (d.P.C.M. n.93/2019). Si ricorda in proposito che ai sensi dell’art.8 della normativa viene affidata alla Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica, lo “sviluppo di programmi sulla mobilità sostenibile, quali l’elettrica e gli altri carburanti alternativi”; nonché, la “razionalizzazione e l’adeguamento della rete di distribuzione carburanti alle esigenze della mobilità sostenibile”. Mentre, per i carburanti alternativi, si richiama il decreto legislativo del 16 dicembre 2016, n.257, recante la disciplina di attuazione della Direttiva 2014/94/U.E. del Parlamento europeo e del

[155] Tali quote sono state definite in dettaglio nel decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 ottobre 2014 (aggiornato dal D.M. 30 dicembre 2020), prevedendo l’immissione obbligatoria - dal 2021 - del 10,0% di biocarburanti rispetto al quantitativo totale di benzina e gasolio immesso in consumo nell’anno solare.

Consiglio del 22 ottobre 2014 inerente alla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi. Si deve segnalare la novità costituita dalla **"finanza climatica**", un'espressione non utilizzata a livello legislativo che tuttavia viene usata a livello internazionale: in tema, l'OCSE, a novembre 2020, ha pubblicato un proprio <report> dedicato alla materia (Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18).

Invece, a livello continentale, l'Unione europea sottolinea di avere un ruolo primario nel settore, considerando che insieme agli Stati membri (già compreso il Regno Unito) e la Banca europea per gli investimenti, B.E.I. si è rivelata il maggior "contributore" di finanziamenti pubblici per il clima in favore dei Paesi in via di sviluppo[156]

L'Unione europea ha anche istituito il gruppo tecnico di esperti dell'Unione Europea sulla finanza sostenibile (Technical Expert Group on Sustainable Finance - TEG), per attività di studio e proposta volte a sviluppare: un sistema di classificazione europeo, la c.d. **"Tassonomia europea**", per determinare se un'attività economica sia sostenibile; più uno standard europeo per i "**green Bond**"; le metodologie per i benchmark europei climatici e per la loro comunicazione, insieme alle linee guida per migliorare la comunicazione da parte delle imprese delle informazioni relative al clima. In ogni caso, si deve valutare l'opportunità di chiarire il senso dell'espressione **"finanza climatica**" che, nel significato italiano, sembra alludere specificamente a strumenti finanziari e ad una politica fiscale come "mezzi" legati al contesto evolutivo negativo dei cambiamenti climatici. Mentre l'espressione "climate finance" riguarda, più genericamente, quei finanziamenti delle attività sostenibili. Ancora, relativamente alla qualità dell'aria ed alle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici contemplate dalla nuova lettera c), nonché alla pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, ivi compreso quello dei trasporti, contemplata dalla lett.d), si fa notare che trattasi di una enunciazione più chiara e precisa di funzioni già svolte dal Ministero dell'ambiente in base a quanto disposto dal regolamento di organizzazione del MATTM (d.P.C.M. 97/2019). E si ricorda in proposito che l'art. 3-bis affida al Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi le competenze del MATTM in una serie di materie, tra cui "contrasto ai cambiamenti climatici, efficientamento energetico, miglioramento della qualità dell'aria e sviluppo sostenibile". Con l'art. 7 del medesimo decreto si affidano alla Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria del MATTM, tra le altre, funzioni nei

[156] Fornendo a questi 23,2 miliardi di euro nel 2019, con un aumento del 6,9% rispetto al 2018.

seguenti ambiti: a) programmi e progetti nazionali per la riduzione della «intensità di carbonio» nei diversi settori economici, con particolare riferimento alla produzione e consumo di energia, ai trasporti, alle attività agricole e forestali;
b) strategie di intervento idonee a governare gli effetti dei cambiamenti climatici sul piano della mitigazione e dell'adattamento;
c) riduzione delle emissioni di gas serra e incentivazione delle fonti di energie rinnovabili.
La relazione illustrativa rimarca anche la novità prevista alla lettera d), in forza della quale al Ministero della transizione ecologica sono attribuiti compiti di pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, ivi compreso il settore dei trasporti. La lettera e) del comma 2 modifica e integra il testo dell'art.37 del d.lgs.vo 300/1999 al fine di prevedere: che i Dipartimenti in cui è articolato il Ministero possono essere non più di 3, aumentando quindi di una unità il limite previsto dal testo previgente; l'introduzione di un limite (pari a 10) anche per il numero delle Direzioni generali del MiTE. In proposito, la relazione illustrativa ricorda che, in base al d.P.C.M. n.97 del 2019 (recante "*Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione*"), il Ministero dell'ambiente "era strutturato in due Dipartimenti e otto Direzioni generali. Ora, in forza di quanto previsto dal successivo art. 3, comma 2, del decreto in esame, alle predette Direzioni si aggiungeranno la Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e la Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari del Ministero dello sviluppo economico".
Vi sono poi delle ulteriori norme relative alle funzioni trasferite dal MiSE al MiTE (commi 4 e 7). In particolare, il comma 4, dispone il subentro del Ministero della transizione ecologica al Ministero dello sviluppo economico con riguardo alle funzioni di cui all'art. 35, comma 2, lettera b), del Decreto legislativo n.300 del 1999, che come si ricorderà è stata riformulata per trasferire al nuovo Ministero le competenze del MISE[157], ora sono soppresse dalla lett.a) del comma 2 dell'articolo in esame. Il successivo comma 7 precisa che nell'ambito di tali competenze rientrano:
a) le competenze a qualunque titolo inerenti all'attività delle società operanti nei settori di riferimento, - tra i quali rientrano – come specificato nella relazione illustrativa - quelli a qualunque titolo afferenti all'attività della SO.G.I.N. - Società Gestione Impianti

[157] Si tratta di quelle descritte nell'art. 28 del medesimo decreto legislativo.

Nucleari, per azioni, ivi compreso il potere di emanare indirizzi nei confronti della società. La SOGIN gestisce il combustibile nucleare irraggiato e le materie nucleari: il primo è stato conferito da Enel in relazione all'esercizio delle quattro centrali nucleari italiane in smantellamento ed alla Centrale nucleare di Creys-Malville in Francia; le seconde affidate da ENEA, in quanto derivanti dall'esercizio dei suoi impianti del ciclo del combustibile. Il decreto legislativo n.31/2010 ha affidato inoltre a Sogin il compito di localizzare, progettare e realizzare il Deposito Nazionale e il Parco Tecnologico dei rifiuti radioattivi. Il Parco Tecnologico è un centro di ricerca, con laboratori dedicati alle attivita di ricerca e formazione nelle operazioni di messa in sicurezza e smantellamento degli impianti e delle centrali elettronucleari e nella gestione dei rifiuti radioattivi. Il Deposito nazionale è una struttura di superficie destinata alla messa in sicurezza definitiva dei rifiuti radioattivi prodotti dal decommissioning dei siti nucleari italiani e dalle quotidiane attività di medicina nucleare e di ricerca scientifica e tecnologica.

b) l'esercizio dei diritti di azionista allo stato esercitati dal Ministero dello sviluppo economico nei confronti di GSE s.p.a. -Gestore Servizi Energetici, la società individuata dallo Stato italiano per perseguire e conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale, nei due pilastri delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica. Il GSE è una società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (M.e.F.), che svolge le proprie attività secondo gli indirizzi strategici del MISE (ora, del MITE). Al GSE sono attribuiti molteplici incarichi di natura pubblicistica nel settore energetico. Ad esempio, la Società promuove, attraverso l'erogazione d'incentivi, l'energia elettrica prodotta da <**Fonti energetiche rinnovabili (F.e.r.)**> attua i meccanismi di promozione dell'efficienza energetica e deve verificare la sussistenza dei requisiti previsti per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi di settore. Ancora, il GSE, in qualità di controllante, esercita funzioni di indirizzo e coordinamento di diverse altre società[158].

Ricerca sul sistema energetico

[158] Acquirente unico S.p.A. (AU) cui è attribuito il compito di approvvigionare l'energia elettrica sul mercato all'ingrosso per i clienti domestici e le piccole imprese che ancora non sono passati al libero mercato; Gestore dei mercati energetici S.p.A. (GME), cui sono state affidate prevalentemente la gestione e l'organizzazione dei mercati dell'energia elettrica, del gas naturale e ambientali, nonché, in materia di carburanti, la gestione e l'organizzazione della piattaforma della logistica petrolifera di oli minerali e della piattaforma per la negoziazione di prodotti petroliferi liquidi per autotrazione.

E' attiva la RSE S.p.A.cui è affidato il compito di sviluppare progetti di ricerca di interesse pubblico generale per il <sistema elettrico nazionale>.

c) l'approvazione della disciplina del mercato elettrico e del mercato del gas naturale e dei criteri per l'incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79 testo recantele : *"Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*", e di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 *("Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*"), e l'esercizio di ogni altra competenza già, a qualunque titolo, esercitata dal Ministero dello sviluppo economico fino alla data di entrata in vigore del decreto in esame in materia di concorrenza e regolazione dei servizi di pubblica utilità nei settori energetici.

Il Comando Carabinieri per le tutela ambientale e la transizione ecologica.

Il testo esaminato prevede poi la ridenominazione del <Comando carabinieri per la tutela ambientale>), ove il comma 5 reca novella delle fonti normative previgenti[159] a modifica dell'attuale denominazione del "Comando carabinieri per la tutela ambientale" nella nuova nomenclatura di: "**Comando carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica**".

A tale cambiamento di denominazione non consegue, allo stato, un mutamento delle competenze del medesimo e a tale proposito si deve ricordare che il Comando è chiamato a contrastare i fenomeni di inquinamento, di abusivismo edilizio nelle aree protette e di smaltimento illecito delle sostanze tossiche.

Anche la vigilanza sul "ciclo dei rifiuti" rientra tra le funzioni del reparto[160].

Dal punto di vista strutturale, il Comando è parte di una più ampia struttura della difesa preposta alla tutela forestale, ambientale e agroalimentare del Paese comprensiva di reparti militari dedicati, in via prioritaria od esclusiva, all'espletamento, nell'ambito delle competenze attribuite all'Arma dei carabinieri. In specie, sono incaricati di compiti particolari o svolgono attività richiedenti elevata specializzazione in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei

[159] In particolare, il secondo periodo del comma 2-bis dell'articolo 174-bis, e l'alinea del comma1 dell'articolo 828 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010.

[160] Per il quale, l'articolo 828 definisce il contingente dei militari a disposizione.

controlli nel settore agroalimentare, a sostegno o con il supporto dell'organizzazione territoriale[161].

In particolare, medianteuna norma del decreto legislativo n.177 del 2016, è stato istituito il: "**Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari** dell'Arma dei carabinieri dal quale dipendono i reparti dedicati all'espletamento di compiti particolari ad elevata specializzazione in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, a sostegno o con il supporto dell'organizzazione territoriale dell'Arma di cui al decreto legislativo in materia n.66 del 2010.

Il "Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari" dipende gerarchicamente dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale. Del Comando, inoltre, si avvale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, del mare e del turismo limitatamente allo svolgimento delle specifiche funzioni espressamente riconducibili alle attribuzioni dello stesso Ministero.

Il Comando carabinieri denominato C.u.f.a.a.

L'organizzazione delle forze è stata organizzata presso il <Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari> (CUFAA) dal quale dipendono i menzionati reparti dedicati all'espletamento di compiti particolari e di elevata specializzazione in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, a sostegno o con il supporto dell'organizzazione territoriale.

Secondo le innovazioni in esame[162] dal CUFAA dipendono:

- il **"Comando carabinieri per la tutela forestale**",
istituito il 1° giugno 2017;
- il **"Comando carabinieri per la tutela della bio-diversità e dei parchi**",
istituito il 1° giugno 2017;
- il **"Comando carabinieri per la tutela ambientale";**
- il **"Comando carabinieri per la tutela agroalimentare**".

[161] Il riferimento è all'art.174-bis del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010.

[162] Fonte: http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazioneper-la-tutela-forestale-ambientale-e-agroalimentare/cufaa

Sempre l'articolo 2, sesto comma, al punto 21, prevede l'adeguamento dello Statuto dell'ENEA. In effetti, il paragrafo reca una norma prevedente l'obbligo di adeguamento, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto presentato, dello Statuto **dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile -** in sigla ENEA. In specie, l'adeguamento consiste nel prevedere il passaggio della relativa azione di vigilanza al Ministero della transizione ecologica.

Ora, proseguendo l'esame di quella normativa, l'articolo 3, recante ad oggetto le: *"Disposizioni transitorie concernenti il Ministero della transizione ecologica - MITE*)" viene disciplinato il trasferimento al Ministero della transizione ecologica: a) della Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e, b)del la Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari del Ministero dello sviluppo economico. Sono incluse le risorse umane, strumentali e finanziarie, insieme alla gestione dei residui, per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite in materia di politica energetica e mineraria nazionale, individuando, altresì, la dotazione organica del personale dirigenziale del Ministero della transizione ecologica (commi 1-3). Con un D.P.C.M., da adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sono individuate le risorse umane ed il trasferimento di funzioni al MITE (commi 1 e 2). Sul punto, il comma primo, prevede il trasferimento al Ministero della transizione ecologica (d'ora in poi MITE) delle risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui, destinate all'esercizio delle funzioni statali di cui all'articolo 35, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, in termini modificato dal presente decreto che disciplina le nuove funzioni in materia di politica energetica e mineraria nazionale. Le competenze trasferite riguardano materie rivolte, principalmente, alla definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale, <u>all'autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di competenza statale anche quando siano ubicati in mare, all'individuazione e allo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale e alla definizione degli indirizzi per la loro gestione, alle politiche di ricerca, incentivazione e interventi nei settori dell'energia e delle miniere e alla ricerca e alla coltivazione di idrocarburi e risorse geotermiche</u>, a seguito del trasferimento di competenze di cui al precedente art.2[163]. In sintesi, in attuazione della L.egge n. 59/1997 (c.d. Bassanini), in

[163] Normativa cui si rinvia per ulteriori approfondimenti sul tema.

tema di riordino dei Ministeri, venne emanato il D.Lgs.vo attuativo n. 300/1999 relativo alla riforma dell'organizzazione dei Ministeri che, all'art.35, ha previsto l'istituzione e le attribuzioni di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (ridenominato, successivamente, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'articolo 1, comma 13-bis del D.L. n. 181/2006). Sempre l'articolo 35 del D.Lgs.vo 300/99, modificato dagli articoli 2 e 4-bis del D.L. 86/2018, al comma 2, ha attribuito al Ministero dell'ambiente, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema; in particolare, nella lett.b) del medesimo comma 2, per effetto delle modifiche recate dal decreto in esame, sono ora disciplinate le nuove funzioni attribuite al MITE, riguardanti la politica energetica e quella mineraria nazionale[164].

Occorre rammentare come, nel corso del 2019, il Ministero dell'ambiente è stato interessato da un profondo processo di riorganizzazione: infatti, coerentemente con quanto previsto dal citato D.l. 86/2018, si è proceduto a riorganizzare il Ministero. In particolare ridefinendone compiti e obiettivi attraverso l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n.97, norma che aveva previsto l'istituzione di un Segretariato generale e sette Direzioni generali. Successivamente, con il D.l. 104/2019 (art.5) è stata disposta la modifica della "governance" del Ministero dell'ambiente, con l'introduzione di due Capi dipartimento in luogo del Segretario generale e una Direzione generale aggiuntiva. Per questo è stato adottato, conseguentemente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2019, n.138, che ha previsto un'articolazione in due Dipartimenti e otto Direzioni generali[165]. L'organigramma del MATTM prevede in base ai due d.P.C.M. nn.ri 97/2019 e 138/2019 per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, gli uffii indicati nella nota[166].

---

[164] Vedi in proposito la scheda dell'art. 2 del decreto in esame.

[165] La dotazione del personale del MATTM, prevista nelle due tabelle A) e B) del D.P.C.M. n. 97/2019, tenendo conto dell'art. 1, comma 317, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, (Legge di bilancio 2019), che ha incrementato la pianta organica del Ministero di 20 unità dirigenziali e 300 unità di personale non dirigenziale, presenta: 58 unità di personale dirigenziale (di cui 10 di livello generale) e 859 unità di personale non dirigenziale.

[166] Il Segretariato generale Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (DiPENT) Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI) Direzione generale per l'economia circolare (ECI) Direzione generale per l'economia circolare (ECI) Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua (SUA) Direzione generale per la

Articolo 3, punto 26, ciascuna pubblica Amministrazione può agire entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia. La durata di tali incarichi comunque non può eccedere per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni.

---

sicurezza del suolo e dell'acqua (SUA) Direzione generale per il patrimonio naturalistico ed il mare (PNM) Direzione generale per il patrimonio naturalistico (PNA) Direzione generale per il mare e le coste (MAC) Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria (CLEA) Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria (CLEA) Direzione generale per il risanamento ambientale (RiA) Direzione generale per il risanamento ambientale (RiA) Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CRESS) Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CRESS) Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP) Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP) Il comma 2 prevede il trasferimento al MITE – a decorrere dalla data di adozione del D.P.C.M., recante l'individuazione delle risorse umane e strumentali da trasferire al MITE, previsto dal comma 4 dell'articolo in esame – di due Direzioni del Ministero dello sviluppo economico (MISE), in particolare della Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e della Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari. Si prevede, nello specifico, il trasferimento della relativa dotazione organica e dei relativi posti di funzione di dirigente di livello generale e non generale. Conseguentemente, la dotazione organica del personale dirigenziale del Ministero dello sviluppo economico è rideterminata in 17 posizioni di livello generale e 104 posizioni di livello non generale. Dotazione organica del MITE e trattamento economico corrisposto (commi 3-6) Il comma 3 prevede che la dotazione organica del personale dirigenziale del Ministero della transizione ecologica è individuata in 13 posizioni di livello generale e in 67 posizioni di livello non generale. La dotazione di personale del MATTM (in base alle tabelle A) e B) del citato D.P.C.M. 97/2019 e successive modificazioni) presenta 58 unità di personale dirigenziale (di cui 10 di livello generale e 48 di livello non generale) e 859 unità di personale non dirigenziale. Il comma 4 stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro della transizione ecologica di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione, si provveda alla puntuale individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali da trasferire al MITE. Conseguentemente, la dotazione organica del personale non dirigenziale del Ministero dello sviluppo economico è ridotta in misura corrispondente al personale trasferito. Le risorse umane che vengono trasferite includono il personale di ruolo dirigenziale e non dirigenziale, nonché il personale a tempo determinato con incarico dirigenziale ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme sul personale dipendente della PA), che risulta in servizio alla data del 13 febbraio 2021 presso la Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e la Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari del Ministero dello sviluppo economico. Si ricorda che in base al citato art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, a tempo determinato

Proseguendo nell'esame del testo in conversione, l'art. 4 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ***<Comitato interministeriale per la transizione ecologica>*** **(CITE),** con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Con la norma in esame viene stabilita la composizione del Comitato che è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro della transizione ecologica.

Il CITE deve approvare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, il "**Piano per la transizione ecologica**" - sul quale è acquisito il parere della "Conferenza unificata" - al fine di coordinare le politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare. Inoltre, il CITE è chiamato a deliberare sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi. Invece, si demanda ad un d.P.C.M. l'istituzione di un "*Comitato tecnico di supporto*" del CITE con il compito di istruire le questioni all'ordine del giorno. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della transizione ecologica, si prevede l'adozione del regolamento interno del CITE; le deliberazioni dell'organismo sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale. Il comma 1 inserisce un nuovo articolo 57-bis nel **"Codice dell'ambiente**" (decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152), istituendo il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la norma reca la composizione,: lo compongono iseguenti Ministri: ♣ Ministro della transizione ecologica ♣ Ministro dell'economia e delle finanze ♣ Ministro dello sviluppo economico ♣ Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (come ridefinito dal presente decreto-legge) ♣ Ministro del lavoro e delle politiche sociali ♣ Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali. Al Comitato partecipano, altresì, gli altri Ministri od i loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno. Il comma 3 reca le funzioni del CITE: esso approva, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, il <Piano per la transizione ecologica> al fine di coordinare le politiche in materia di:

a) riduzione delle emissioni di gas climalteranti; b) mobilità sostenibile; c) contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo; d) risorse idriche e relative infrastrutture; e) qualità dell'aria; f) economia circolare.

Il quarto comma dell'articolato prevede che il Piano individui le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti

all'attuazione delle singole misure. Inoltre, sul Piano citato è acquisito il parere della "*Conferenza unificata*" di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Inoltre, deve ricordarsi che la **"Conferenza Stato-Città ed autonomie locali**" è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni. La "Conferenza unificata" è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è stato conferito, dal Ministro dell'interno. Si ricorda, altresì, che il coinvolgimento della Conferenza unificata nel processo di approvazione del Piano mira a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra P.a.. Come indicato dalla Corte costituzionale che, ad esempio nella sentenza n.78 del 2018, ha censurato il mancato coinvolgimento decisionale delle Regioni in relazione all'approvazione del <**Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile**> e all'emanazione del decreto ministeriale attuativo, occorre assicurare "il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse" (Considerato in diritti n.2.2). In altre occasioni, la Corte, avendo rilavato una particolare incidenza della legge statale negli ambiti di competenza delle Regioni, è giunta sino a prescrivere che il coinvolgimento del sistema regionale dovesse essere realizzato tramite una sostanziale condivisione del contenuto del provvedimento attuativo della medesima legge, tramite il ricorso allo strumento dell'intesa (sent. n.251 del 2016 della Consulta riguardante l'art.19 della legge n.124 del 2015, in materia di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, fra i quali rientra il trasporto locale ed il tema della mobilità sostenibile). Mentre, il comma 5 affida al CITE la funzione di deliberare sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi di cui all'articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale), che disciplina il *'Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli'*.

Nella specie, l'art.68 del c.d. "collegato ambientale" ha normativamente previsto, a sostegno dell'attuazione degli impegni relativi alla comunicazione della Commissione europea denominata «**Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva»** in accordo con le raccomandazioni contenute nel Rapporto OCSE 2013 sulle performance ambientali dell'Italia e con la "Dichiarazione conclusiva della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile" svoltasi a Rio de Janeiro dal 20 al 22 giugno 2012, l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente del 'Catalogo dei

sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli', gestito sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La disposizione prevede che per la redazione del Catalogo il Ministero dell'ambiente si avvale, oltre che delle informazioni nella propria disponibilità, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, delle informazioni rese disponibili dall'Istituto nazionale di statistica, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca, che forniscono i dati a loro disposizione secondo uno schema predisposto dal medesimo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente. In base al comma secondo dell'articolo 68, il Catalogo viene aggiornato entro il 30 giugno di ogni anno ed è previsto l'invio alle Camere e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il 31 luglio di ogni anno, di una Relazione concernente gli esiti dell'aggiornamento del Catalogo. Si segnala che la formulazione del comma 5 in esame prevede che il Comitato deliberi 'sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi', (c.d. S.a.d.) che, nella definizione più ampia fornita dalla legge, attengono a incentivi ed agevolazioni, nonché esenzioni da tributi che risultano normati da norme legislative. Al riguardo, si deve segnalare che, ai sensi del successivo comma 8, le deliberazioni del CITE sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Nella Relazione illustrativa al decreto-legge in esame si afferma che il CITE provvede all'approvazione 'delle proposte per la rimodulazione' dei sussidi ambientalmente dannosi; il dato testuale della norma prevede tuttavia la capacità di deliberare sulla rimodulazione tout court. Alla luce della formulazione del comma 5, si valuti di chiarire il tenore del potere deliberativo previsto dal comma, laddove si stabilisce che 'Il CITE delibera sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi', considerato che gli stessi attengono a profili normati da disposizioni legislative. nel Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli. In base al comma 6, il Comitato monitora l'attuazione del Piano e lo aggiorna in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità indicate anche in sede europea per adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi. Il comma settimo demanda ad un d.P.C.M. il compito d'istituire un Comitato tecnico di supporto del CITE organo composto da: un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri di cui al comma secondo (Ministri della transizione ecologica,

dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali designati dai rispettivi Ministri). In base al comma 9, la Presidenza del Consiglio dei ministri assicura il supporto tecnico e organizzativo alle attività del CITE nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente. Il comma 10 stabilisce la clausola di invarianza, prevedendo che dall'attuazione dell'articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Infine, si segnala che la Relazione illustrativa al decreto-legge in esame riporta testualmente che: *'restano comunque ferme le funzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile* (CIPESS)'; tale elemento però non viene menzionato nella formulazione testuale della norma in esame.

Si ricorda che in materia di programmazione economica, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), ha assunto la denominazione di "*Comitato interministeriale per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile"* CIPESS.

L'art. 1-bis del decreto-legge n.111 del 2019 (conv. dalla legge n. 141 del 2019, c.d. D.l. clima), ha previsto, al fine di assicurare il coordinamento delle politiche pubbliche orientate al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre del 2015 che il <Comitato interministeriale per la programmazione economica> assumesse la denominazione di <Comitato interministeriale per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile> (CIPESS), a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Poi, con la delibera CIPE n.79/2020 (pubblicata nella G.U. n.40 del 17 febbraio 2021) sono state approvate le conseguenti modifiche al Regolamento interno del Comitato. L'obiettivo strategico è quello di giungere attraverso l'innovazione del nostro sistema produttivo, in ossequio all'Agenda 2030 e ai programmi dell'Unione Europea, ad aprire una nuova fase che sia tale da 'segnare il passaggio verso un'economia diversa, orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità'. Passando all'esame dell'art.5 recante: "Disposizioni concernenti il Ministero delle infrastrutture" la norma modifica la denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sostituendola con la nuova: "Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili".

Quindi, con il comma primo, si provvede a denominare il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), come «*Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili* (MIMS). Da ricordare in proposito che l'aggettivo apposto in fondo alla nomenclatura del

Dicastero è “sostenibili”, al plurale, con riferimento pertanto sia alle infrastrutture che alla mobilità e che l’ottica è quella di dare una visione di “sistema”, evidenziando inoltre che il cambio di nome “corrisponde a una visione di sviluppo che ci allinea alle attuali politiche europee ed ai principi del “Next Generation Eu”. Il comma secondo dispone, conseguentemente, che le nuove denominazioni «Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili» e del “Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili” sostituiscano, ad ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le denominazioni «Ministro delle infrastrutture e dei trasporti» e «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti»[167]. Rammentando che l'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 21 settembre 2019, n.104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n.132, ha autorizzato la riorganizzazione degli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi quelli di diretta collaborazione, mediante uno o più regolamenti da adottare, previo parere del Consiglio di Stato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno di tali decreti si prevede che cessi di avere vigore il Regolamento di organizzazione vigente; peraltro, i Regolamenti non sono stati peraltro emanati nel termine previsto. Lo stesso D.l.104/2019 ha altresì istituito, fino al 31 dicembre 2020, una Struttura tecnico-amministrativo per il controllo interno del Ministero. In effetti, l’attuale organizzazione del Ministero delle infrastrutture e trasporti è stata definita con d.P.C.M 11 febbraio 2014, n. 72 e con D.m. 4 agosto 2014, n.346, sono stati rimodulati gli Uffici dirigenziali di secondo livello. Il Regolamento di organizzazione ministeriale mantiene la struttura dipartimentale, che consta di due Dipartimenti, nei quali sono incardinate le Direzioni Generali. I due Dipartimenti hanno assunto le seguenti denominazioni: 1) il Dipartimento

[167] Si ricorda che l'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, ha autorizzato la riorganizzazione degli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi quelli di diretta collaborazione, mediante uno o più regolamenti da adottare, previo parere del Consiglio di Stato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno di tali decreti si prevede che cessi di avere vigore il regolamento di organizzazione vigente. Il termine, inizialmente fissato al 31 luglio 2020, è stato poi differito al 31 dicembre 2020 dall’art. 1, comma 8-octies del DL n. 125/2020, convertito dalla legge n. 159/2020. I regolamenti non sono stati peraltro emanati nel termine previsto.

per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, cui fanno capo a livello centrale 7 Direzioni Generali e, a livello periferico, quattro Direzioni generali territoriali (Nord-Ovest; Nord-Est; Centro; Sud). Mentre, le Direzioni generali sono le seguenti: Direzione generale del personale e degli affari generali; Direzione generale per la motorizzazione; Direzione generale per la sicurezza stradale; Direzione generale per il trasporto stradale e l'intermodalità; Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi ed il trasporto pubblico locale; Direzione generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne; Direzione generale per gli aeroporti e il trasporto aereo.

Nell'ambito del Dipartimento opera anche il "Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori"[168];

2) il Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, cui fanno capo a livello centrale le seguenti Direzioni generali: Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali; Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali; Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali; Direzione generale per la regolazione ed i contratti pubblici; Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche; Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali; - Direzione generale per i sistemi informativi e statistici.

Ancora si deve rammentare che nel MIT sono poi incardinati il **"Consiglio superiore dei lavori pubblici**" C.s.l.p. ed il **"Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto -Guardia costiera**" con quest'ultimo che svolge le funzioni di competenza del Ministero nelle materie previste dall'art 13 del d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n.72.

Il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera.

Svolge, in sede decentrata, le attribuzioni previste dal "Codice della Navigazione" e dalle altre leggi speciali, nelle materie di competenza del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale ove entrambi costituiscono Centri di Responsabilità del Ministero. Operano inoltre presso il MIT altri organismi:

1) la Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza che ha sostituito la Struttura tecnica di missione a suo tempo

[168] Albo disciplinato dal D.Lgs. vo 21 novembre 2005, n.284.

istituita[169] ed ha compiti di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto ed alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture. Inoltre, sempre ai sensi dell'articolo 214, comma 3, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 svolge anche le funzioni del "Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici"[170]. Per suo conto, la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime, cui sono attribuiti compiti[171] in materia di sinistri ferroviari ed al decreto legislativo 6 settembre 2011, n.165, in materia di sinistri marittimi.

Siamo arrivati all'articolo 6 della normativa dedicato al Ministero della cultura.

In effetti, l'art.6, commi 1 e 2, lett. a), b) e c), cambia l'attuale denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in un più lice "Ministero della cultura", e sopprime le attribuzioni da esso svolte in materia di turismo. A tal fine, novella il d.Lgs.vo 300/1999 ed il comma 3 sostituisce la nuova denominazione alla precedente, ovunque presente. Il comma primo reca la nuova denominazione del Dicastero per i beni e le attività culturali e per il turismo, d'ora in poi "Ministero della cultura". Il comma 2 novella conseguentemente il D.Lgs.vo 300/1999 e modifica: la rubrica del Titolo IV del Capo XII, inserendo la nuova denominazione "Ministero della cultura" (lett. a); l'art. 52, comma 1, relativo alle attribuzioni del Dicastero, sopprime il riferimento al turismo (lett. b); l'art. 53, comma 1, sopprimeo il secondo periodo sui compiti del Ministero in materia di politiche turistiche nazionali (lett.c). Il terzo comma - per quanto qui di interesse - sostituisce le denominazioni "Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo" e "Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" con le nuove denominazioni "Ministro della cultura" e "Ministero della cultura", ad ogni effetto ed ovunque presenti. Ai relativi oneri si provvede ai sensi dell'articolo 11, alla cui scheda di lettura si rinvia, ricordando che in base all'art.5, comma 2, del d.P.C.M. 169/2019 sono Uffici di diretta collaborazione del Titolare ministeriale: a) l'Ufficio di Gabinetto; b) la Segreteria del Ministro; c) l'Ufficio Legislativo; d) l'Ufficio Stampa; e) le Segreterie dei Sottosegretari di Stato. In base al comma 3, agli Uffici di diretta collaborazione è assegnato personale del Ministero e dipendenti pubblici, anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, nel numero

[169] Ai sensi dell'articolo 163, lettera b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora articolo 214 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni).

[170] Si tratta di quelle previste dall'articolo 1 della legge del 17 maggio 1999, n. 144 e dall'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

[171] Sostanzialmente investigativi di cui al decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50 (che ha abrogato e sostituito il decreto legislativo 10 agosto 2017, n. 162).

massimo di cento unità, comprensivo, in numero non superiore a venticinque, di esperti estranei alla amministrazione assunti con contratto a tempo determinato, comunque di durata non superiore a quella di permanenza in carica del Ministro e di un Consigliere diplomatico aggiunto per il turismo. Inoltre, secondo il quarto comma, possono essere chiamati a collaborare con gli Uffici di diretta collaborazione fino a venti Consiglieri, dei quali almeno cinque a titolo gratuito. Il comma quinto della norma dettaglia il trattamento economico onnicomprensivo del personale addetto agli Uffici di diretta collaborazione e dei collaboratori di cui al citato quarto comma. Per completezza, quanto all'adozione del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, si rinvia alla scheda parlamentare di lettura relativa all'articolo 10.

L'articolo 6, comma 1, lettera d), dispone l'istituzione del Ministero del turismo e ne disciplina le relative attribuzioni, introducendo, a tal fine, nel D.Lgs.vo n.300/1999 gli articoli da 54-bis a 54-quater, che costituiscono un nuovo Capo XII-bis "Ministero del Turismo" nell'ambito del Titolo IV relativo ai "Ministeri".

Al Ministero del turismo sono trasferite le funzioni già esercitate dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in materia di turismo[172].

Al Ministero ridenominato del turismo, come dispone il secondo comma, sono trasferite le funzioni già esercitate dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in materia di turismo. L'istituzione di un Ministero "strutturato" dedicato al turismo è motivata, come si legge nella premessa al decreto-legge, dall'obiettivo prioritario di rilanciare il relativo settore fortemente inciso in negativo dall'emergenza da COVID-19. Quanto alla disciplina ricostruttiva degli avvicendamenti competenziali in materia di turismo tra diversi dicasteri, verificatisi negli ultimi anni, e quanto al riparto di competenze Stato - Regioni sulla materia turismo, si rinvia nei lavori parlamentari al box successivo.

[172] A tal fine, l'articolo 7 reca delle disposizioni transitorie inerenti il trasferimento al Ministero del turismo delle risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, destinate all'esercizio delle funzioni allo stesso riconosciute. Segnatamente, l'articolo 6, comma 1, lettera d), integra il D.Lgs. n. 300/1999 di disciplina dell'organizzazione del Governo, con tre nuovi articoli da 54-bis a 54-quater, il quali vengono inseriti in un nuovo Capo XII-bis "Ministero del Turismo", nell'ambito del Titolo IV relativo ai Ministeri. Il nuovo articolo 54-bis dispone, al comma 1, l'istituzione del Ministero del turismo cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia, eccettuate quelle attribuite ad altri Ministeri o ad Agenzie, e fatte salve in ogni caso le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle regioni e agli enti locali.

L'articolo 54-ter del testo citato disciplina le seguenti aree funzionali del Ministero: curare la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - MAECI. Il Ministero cura altresì i rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche e con le associazioni dei consumatori. L'articolo 54-quater disciplina, al comma 1, l'articolazione del Ministero che prevede gli uffici dirigenziali generali, coordinati da un Segretario generale nel numero di 4, ivi incluso quest'ultimo. Si ricorda, in proposito, che l'articolo 4 del Decreto Lgs.vo n.300/1999 dispone che l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni dello stesso D.Lgs.vo e la definizione dei rispettivi compiti, sono stabiliti con Regolamenti o con decreti del Ministro emanati ai sensi dell'art.17, comma-4-bis della Legge n.400/1988 normativa di riordino della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pertanto, la disposizione in esame, diversamente da quanto dispone, in via generale, il D.Lgs.vo n.300, fissa direttamente con fonte primaria, per il Ministero del turismo, il numero esatto degli uffici dirigenziali generali. L'articolo 7, al primo comma, dispone, conseguentemente, il trasferimento al Ministero del turismo delle risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, destinate all'esercizio delle funzioni allo stesso Ministero riconosciute dall'articolo 54-bis del D.Lgs.vo n. 300/1999.

Si ricorda inoltre che l'articolo 54, comma 1, del D.Lgs.vo n.300/1999 dispone che il Dicastero in questione si articola in uffici dirigenziali generali centrali e periferici, coordinati da un Segretario generale, e in non più di due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro.

Comunque, il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il Segretario generale, non può essere superiore a ventisette.

Infine, l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del Ministero sono stabiliti ai sensi dell'articolo 4 del medesimo D.Lgs.vo n.300/1999[173].

[173] La Tabella A allegata al D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169 (Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo) stabilisce infatti che la dotazione organica della dirigenza del Dicastero per i beni culturali si compone di 27 dirigenti di prima

Il comma 3 stabilisce la dotazione organica dirigenziale del Ministero del turismo[174],

Ai sensi del comma 4 - ferma l'operatività del Segretariato generale mediante due uffici dirigenziali non generali – le competenti articolazioni amministrative del Ministero del turismo, perseguono le seguenti missioni:

a) reclutamento e gestione del personale; relazioni sindacali; gestione del bilancio; acquisizione di beni e servizi; supporto tecnologico ed informatico; adempimenti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, e in materia di trasparenza e anticorruzione; b) attuazione del piano strategico e rapporti con le Regioni e le autonomie territoriali; attuazione di piani di sviluppo delle politiche turistiche nazionali; gestione delle relazioni con l'Unione europea e internazionali; coordinamento e integrazione dei programmi operativi nazionali e di quelli regionali; c) promozione turistica; attuazione delle misure di sostegno agli operatori del settore; programmazione e gestione degli interventi finanziati mediante fondi strutturali; promozione di investimenti di competenza; assistenza e tutela dei turisti; supporto e vigilanza sugli enti vigilati dal Ministero.

Il comma ottavo consente, nelle more dell'adozione del Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, che il Dicastero possa avvalersi, solo nei limiti strettamente indispensabili per assicurare la funzionalità del Ministero, delle risorse strumentali e di

---

fascia e 192 dirigenti di seconda fascia. Quanto alla dotazione organica del personale del Ministero del turismo, il comma 3 dell'articolo 7 demanda alla Tabella A, seconda colonna, allegata al Decreto, che si riporta di seguito. Come si evince dalla Tabella, la dotazione organica del neo istituito Ministero del Turismo, è pari a 150 unità, di cui 4 dirigenti di livello generale e 16 dirigenti di livello non generale.

[174] In particolare, suddividendo le seguenti due categorie: la dotazione organica dirigenziale di livello generale del Ministero è determinata in 4 posizioni ai sensi di quanto previsto dall'articolo 54- quater del D.Lgs. n. 300/1999, inserito dal decreto-legge in esame; la dotazione organica di livello non generale è fissata nel numero di 16 posizioni, inclusa una presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il personale dirigenziale e non dirigenziale è inserito nei rispettivi ruoli del personale del Ministero. Come già ricordato, l'articolo 4 del D.Lgs. n. 300/1999 dispone che l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni dello stesso D.Lgs. vo e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del Ministro emanati ai sensi dell'art. 17, co-4- bis della L. n. 400/1988.

personale dell'ENIT - Agenzia nazionale del turismo, a condizione di non generare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Presso il Ministero del turismo, hanno sede e operano: il “Centro per la promozione del Codice mondiale di etica del turismo” costituito nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del Turismo, una Agenzia specializzata dell'ONU ed il “Comitato permanente per la promozione del turismo” di cui all'art.58 del D.Lgs.vo n.79/2011 **(Codice del turismo**). Il Ministero supporta l’attività di tali organismi e su quelli che hanno (già) sede presso la Direzione generale Turismo del MIBACT.La durata degli incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale generale, di Segretario generale di Ministeri, di Dirigente generale di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi dirigenziali di livello non generale cessano all'atto dell'assunzione in servizio, nei ruoli del personale del Ministero per il turismo, dei vincitori delle predette procedure concorsuali. Ai sensi del comma 14, le funzioni di controllo della regolarità amministrativa e contabile attribuite al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - RGS del Ministero dell'economia e delle finanze, sugli atti adottati dal Ministero del turismo, nella fase di prima applicazione, sono svolte dagli uffici competenti in base alla normativa vigente in materia alla data del 2 marzo 2021 (di entrata in vigore del decreto legge) per armonizzarlo con il nuovo assetto istituzionale e con i compiti del Ministro del turismo, nonché per assicurare un adeguato coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie territoriali. rivolte al settore produttivo nel suo complesso. La modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal Governo Prodi con il D.l. 18 maggio 2006, n.181, (legge n. 233/2006), ha sancito il trasferimento, all’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di risorse finanziarie (sul riparto delle competenze legislative in materia di turismo tra Stato e Regioni, cfr. infra). Nel 2013, mediante una novella al d.lgs.vo 300/1999, all'allora Ministero per i beni e le attività culturali - che avrebbe assunto la nuova denominazione di «Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo» (MIBACT) - sono state trasferite le funzioni sul turismo nonché, con decorrenza dal 21 ottobre 2013 (data di adozione del D.P.C.M. previsto dal successivo co. 5), le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui. attività. Poi, con decorrenza dal 1º gennaio 2019, vi sono state trasferite anche le risorse umane,

strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui, della Direzione generale Turismo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché quelle, comunque, destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento in materia di turismo. Al MIBACT è stata dunque attribuita la competenza a curare "*la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le Regioni ed i progetti di sviluppo del settore turistico, le relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e i rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche"* (art.1, comma 13, del D.l. n.104/2019). Nonché, gli ambiti di competenza della stessa, inclusi l'ENIT ed il Club Alpino Italiano (CAI).

Competenza legislativa ripartita in materia di turismo tra Stato e Regioni.

La riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione della Repubblica, operata con la legge costituzionale n.3 del 2001 ha reso il turismo una materia di competenza "residuale" per le Regioni ordinarie, alla stregua di quanto previsto per le Regioni "speciali" che - già prima del 2001 - erano dotate di tale competenza (ex art.117, quarto comma, Cost.). Questo mutamento <in minus> delle competenze regionali è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Tuttavia, nonostante ciò, è necessario sottolineare che per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo il riferimento alla legislazione statale è restato consistente. Innanzitutto, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano profili di connessione o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione. Inoltre, sempre secondo gli indirizzi delineati dalla Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia comunque non esclude a priori la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art.118 della Costituzione). In materia, dal punto di vista istituzionale, va segnalata la mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, in particolare nella Conferenza Stato - Regioni, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede, lo Stato e le Regioni hanno concluso importanti

accordi che hanno condotto, nella sostanza, ad un esercizio "congiunto" di competenze normative su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello. Si ricorda a questo proposito che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sulla normativa statale in materia di turismo è stata fatta un'operazione di codifica, nel Codice, della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (D.Lgs.vo 79/2011). Il Codice, finalizzato alla promozione del mercato del turismo e al rafforzamento della tutela del consumatore, avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze. Inoltre, lo strumento avrebbe dovuto operare un riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia. La sentenza della Corte Costituzionale n.80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto, da parte del legislatore statale attuativo, dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del Codice. Testo normativo che ha pertanto perso definitivamente il suo carattere di sistematicità ed organicità e risulta oggi ridotto alle sole disposizioni relative al "diritto privato del turismo" (Capo I Titolo VI), tra le quali si segnalano le norme sulla risarcibilità del "danno da vacanza rovinata", sui contratti del turismo c.d. "organizzato", sulle locazioni turistiche o le norme relative ai singoli contratti (multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti per la rivendita e di scambio), disposizioni queste di derivazione comunitaria. Il decreto lgs.vo. n.79/2011 è stato in effetti da ultimo modificato con il D.Lgs.vo n.62/2018 di attuazione della Direttiva 2015/2302/UE relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati. Nella sentenza n. 80/2012, la Corte costituzionale tra l'altro ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel citato Codice, “in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni”. Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano quelle seguenti, relative alla classificazione generale delle strutture ricettive(articolo 8); alla classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (art.9); come alla classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); alla disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11); alla classificazione delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13); alla disciplina degli <standard qualitativi dei servizi> e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (art.15); alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico ricettive (art.16); alle

«definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); alla disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo (articolo 21); alla definizione e disciplina dei «sistemi turistici locali» (contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate (articolo 23); alla disciplina delle agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito (articolo 30); alla disciplina delle attività di assistenza al turista (articolo 68). È stata inoltre dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale la norma statale che demandava ad un decreto ministeriale la qualificazione dei "marina resort" come strutture turistico ricettive all'aria aperta, nella parte in cui tale norma non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni (v. sentenza della Corte costituzionale n.21/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'atr. 31, comma 1, del D.l. n.133/3014 nella parte in cui non prevede la previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome).
Nell'attuale assetto, pertanto, sono le leggi regionali che disciplinano, nel dettaglio, le caratteristiche delle strutture turistico ricettive, conformemente a quanto stabilito in materia dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La via della concertazione e delle intese costituisce comunque, come già diffusamente evidenziato, la base anche dell'approvazione del citato **"Piano strategico del turismo 2017-2022**".

Le funzioni amministrative: il ruolo delle Regioni e degli enti locali.

Quanto all'organizzazione amministrativa complessiva del settore, l'ente Regionale, come evidenzia anche la dottrina[175] ha mantenuto un ruolo centrale di programmazione e coordinamento dell'attività in materia che si esplica attraverso l'esercizio delle funzioni e dei compiti che riguardano generalmente i seguenti ambiti di competenza: a) la programmazione dello sviluppo sostenibile e competitivo del turismo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale; b) l'omogeneità di servizi e attività collegate all'offerta turistica regionale; c) le attività di promozione turistica e, in particolare, dell'immagine unitaria della Regione all'Italia e all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;

[175] Vedi, in particolare, su Osservatorio sulle fonti il contributo titolato: "Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo" a cura di Stefania Cantisani, n.2/2016)

d) la diffusione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio regionale; e) l'attuazione e il finanziamento di specifici progetti d'interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente, e il sostegno agli operatori del settore; f) l'organizzazione della raccolta, l'elaborazione e la comunicazione delle statistiche regionali del turismo, delle rilevazioni e delle informazioni concernenti l'offerta e la domanda turistica. La programmazione è attuata mediante la redazione di "Piani o Programmi turistici", di norma triennali, che sono adottati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (così nel Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria), ovvero approvati direttamente dalla Giunta (come avviene in Puglia) e poi declinati attraverso programmi annuali di competenza dell'esecutivo regionale che definiscono gli obiettivi strategici e le linee d'indirizzo per la qualificazione dell'offerta turistica e le fonti di finanziamento a disposizione per i progetti turistici e per gli operatori del ramo.
Si segnala che nella predisposizione degli atti di programmazione regionali (Programmi e/o Piani pluriennali e/o annuali) sono coinvolti in varia misura, coerentemente con il "principio di sussidiaretà", gli enti locali, le organizzazioni territoriali di natura privata che hanno come obiettivo lo sviluppo e la promozione del turismo, le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali del settore maggiormente rappresentative a livello regionale. In alcuni casi l'intervento normativo si è realizzato mediante l'adozione di leggi organiche comprendenti tutti o quasi i settori sopra citati al fine di raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni in precedenza sparse in vari altri atti legislativi: si vedano ad esempio i testi unici approvati da alcune Regioni[176] mentre altre, invece, hanno preferito dettare disposizioni che comunque contengono una disciplina organica della materia seppure non riunita sotto la denominazione di "testo unico". Spesso, inoltre, quegli stessi settori normati dalle leggi regionali in materia di turismo hanno ricevuto una regolamentazione specifica con leggi regionali ad hoc: si pensi al settore della ricettività turistica, a quello dei servizi e delle professioni turistiche, o a settori particolari connessi al turismo propriamente detto come l'agriturismo, l'ittiturismo e il pescaturismo. Il ruolo regionale di "governo" del settore trova inoltre conferma in un complesso di funzioni che pongono la Regione al centro delle relazioni con gli altri soggetti istituzionali, a partire dallo Stato, attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza Unificata. Una seconda costante di tutte le leggi

[176] Dalla Toscana (L.R. 20/12/2016, n. 86), Veneto (L.R. 4 novembre2002, n.33 e s.m.e i.), Marche (L.R. 11 luglio 2006, n.9).

regionali è rappresentata dal riconoscimento del ruolo centrale dei Comuni nella promozione dei sistemi integrati di offerta turistica come nella creazione di reti di cooperazione pubblico - privata. Sull'assetto delle competenze amministrative degli enti locali (Comuni e Province) ha inciso la legge n. 56/2014 (cd.” legge del Rio”), il cui articolo unico ha disposto la trasformazione delle Province in "enti territoriali di area vasta" di secondo grado. Ad essi sono state attribuite funzioni che vengono distinte in:
a) fondamentali (commi 85-87);
b) funzioni esercitate d'intesa con i Comuni (comma 88); e,
c) funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni (commi 89-91).
Il turismo non rientra nelle funzioni fondamentali.
Il processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali è regolato dalle disposizioni contenute all'art.1, comma 89 e ss.della citata legge con la previsione che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze attribuiscano le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'art.118 della Costituzione. Ne consegue dunque che, in materia di turismo, il conferimento spetta alle Regioni. A conclusione del processo di riordino delle funzioni delle Province, le funzioni degli enti di area vasta e, per quanto qui interessa, anche quelle in materia di "turismo", che non sono inquadrate tra quelle "fondamentali, "sono state variamente riallocate in capo alle Città metropolitane e/o ai Comuni quando non confermate di competenza provinciale o riassorbite dalla stessa Regione.
Infine, nell’articolo 8 titolato in rubrica: *“Funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale e istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale”*
L'articolo in esame reca un triplice ordine di disposizioni, concernenti: ♣ le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale; ♣ l'istituzione di un “Comitato interministeriale per la transizione digitale”; ♣ un contingente aggiuntivo di personale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'innovazione e digitalizzazione, anche al fine di operare quale segreteria tecnico-amministrativa del neo-istituito Comitato interministeriale.
Il comma 1 dispone circa le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di: innovazione tecnologica e transizione digitale. A tal riguardo novella l'articolo 5 (concernente in via generale le attribuzioni del Presidente del Consiglio) della legge n.400 del 1988, recante la disciplina dell'attività di Governo e l’ordinamento della Presidenza del Consiglio. Si viene così ad inserire la previsione che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi, coordini l’azione del Governo nelle seguenti materie: ♣

innovazione tecnologica; ♣ attuazione dell'agenda digitale italiana (A.d.i.) ed europea; ♣ strategia italiana per la banda ultra larga; ♣ digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese; ♣ trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato; ♣ accesso dei servizi in rete; ♣ connettività; ♣ infrastrutture digitali materiali e immateriali; ♣ strategia nazionale dei dati pubblici. L'articolo 95, primo comma della Costituzione enuncia in termini riassuntivi i poteri - di direzione della politica generale dei Governo, di impulso e coordinamento dell'opera dei ministri - spettanti al Presidente del Consiglio. Esso recita:

"Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri".

La legge n.400 del 1988 sulla PdCm, all'articolo 5, si è ricordato declina quel dispositivo costituzionale, delineando e specificando i poteri di promozione e coordinamento. Può ricordarsi come anche la Commissione europea monitori il progresso digitale degli Stati componenti dell'Unione europea mediante una:

“Relazione annuale sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società” (DESI, acronimo dall'inglese per Digital economy and society index).

La Relazione del 2020 (ultima finora disponibile, alimentata da dati riferiti all'anno 2019, dunque antecedenti l'evoluzione impressa dall'epidemia da Covid-19) colloca l'Italia al venticinquesimo posto su 28 Paesi (vi era incluso ancora il Regno Unito, nel 2019), seguita da Romania, Grecia e Bulgaria. Tale posizione è riferita ad un indice della performance nella competitività digitale, rilevata sulla scorta di cinque indicatori:

a) connettività;

b) capitale umano;

c) utilizzo di internet;

d) integrazione di tecnologie digitali;

e) servizi pubblici digitali.

Secondo quelle stime, l'Italia si porrebbe entro l'Unione europea al diciassettesimo posto per connettività (con una posizione assai avanzata circa la preparazione al 5G, di ritardo invece quanto a diffusione delle reti ad altissima capacità, cd. VHCN); all'ultimo posto per capitale umano (il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base, contro il 58% nell'Unione europea; ed il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base, contro il 33% nell'Unione europea; gli specialisti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono il

2,8% dell'occupazione totale, contro il 3,9% dell'Unione europea). Siamo al terzultimo posto per utilizzo di servizi internet (con il 17% delle persone che vivono in Italia e non hanno mai utilizzato internet, una cifra pari a quasi il doppio della media dell'Unione europea); al ventiduesimo posto per integrazione delle tecnologie digitali (con un divario per quanto riguarda tra l'altro il commercio elettronico, giacché solo il 10% delle piccole e medie imprese vende online, contro il 18% dell'Unione europea); al diciannovesimo posto per servizi pubblici digitali (con il 32% degli utenti -on line- che fruiscono attivamente di "servizi di e-government" contro il 67% in media dell'Unione europea).

L'innovazione digitale.

La competitività digitale si irradia in Italia in molteplici piani di azione pubblica, dal" Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione 2019-2021" ai Piani nazionali "Impresa 4.0" indi "Transizione 4.0" (con insieme un <Fondo nazionale innovazione>), dal <Piano nazionale Scuola digitale> al< Piano banda ultra larga> fino al "Piano 2025".

Le strategie per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.

Le prime azioni per l'Italia del futuro" per dettaglare solo alcun dei programmi avviati.

A fini di coordinamento e impulso delle iniziative per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale, alcune competenze un tempo attribuite all'**Agid - l'Agenzia per l'Italia digitale** - sono state nel tempo 'centralizzate' presso la Presidenza del Consiglio (cfr. tra gli altri l'articolo 8 del decreto-legge n.135 del 2018). A seguire vi è stata una delega di funzioni nel corso del 2019 (governo Conte II) alla figura del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, ora (governo Draghi: cfr. d.P.C.m. del 13 febbraio 2021) Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. Sul piano normativo interno, misure in favore della digitalizzazione sono state adottate, di recente, dal decreto-legge n.76 del 2020, testo recante: "***Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*".**

Precedentemente il decreto-legge n.34 del 2020 aveva istituito (articolo 239) nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un ***"Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione"*.**

Mentre, sui collegamenti digitali da realizzare per le scuole e gli ospedali, è intervenuto il decreto-legge n.183 del 2020 (articolo 20).

SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Specifico e strategico rilievo assumono le tematiche della innovazione tecnologica e digitalizzazione che costituiscono gli obiettivi centrali dello strumento centrale in esame, il "**Piano nazionale di ripresa e resilienza**" nello schema trasmesso al Parlamento. Un "progetto complessivo di azioni riformatrici" che ciascuno Stato membro dell'Unione europea "interessato" ai finanziamenti è tenuto a predisporre con un <Piano esecutivo di riforme e investimenti pubblici da effettuare nel periodo 2021-2026>. Necessario per poter acquisire la "quota parte nazionale" disponibile nella previsione di ripartizione del "Next Generation Eu" insieme con l'esecutivo "Recovery found" strumenti per la ripresa economica previsti dall'Unione europea per gli Stati membri ad integrazione del "Quadro finanziario pluriennale" vigente.

Ebbene, del **Next Generation Eu** uno dei 'pilastri' costitutivi è l'obiettivo rappresentato dalla trasformazione digitale del nostro Paese, e da qui la presenza, all'interno del <Piano nazionale di ripresa e resilienza> come proposto dal Governo, nell'atto al Parlamento del 12 gennaio 2021, di un'apposita ***missione*** dedicata a **"digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"** (cfr. lo specifico dossier dei Servizi studi di Camera e Senato). Permane, al contempo, l'**Agenda Digitale**, la quale è sorta a livello europeo (nell'ambito della più ampia strategia Europa 2020, lanciata già nel 2010[177]: l'Agenda Digitale ne costituisce una delle sette iniziative 'faro') con il principale obiettivo di creare le condizioni per un <mercato economico digitale> unico e dinamico, in grado di sospingere con forza le economie europee verso una crescita sostenibile ed inclusiva. **Rilievo essenziale è annesso, a tal fine, alla valorizzazione delle tecnologie digitali e l'adeguamento tecnologico della pubblica amministrazione (amministrazione digitale e open data, sanità, istruzione, fisco, giustizia, sicurezza, fatturazione e pagamenti elettronici**, **identità digitale, cloud e banda larga).**

Così, a livello nazionale, **l'Agenda Digitale** è il documento strategico programmatico attraverso il quale, ciascun Paese membro " economico"[178] agli interventi di sostegno dell'Unione Europea si impegna a promuovere e incentivare l'innovazione digitale e lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche all'interno del proprio territorio nazionale.

[177] Dall'Italia quasi ignorata.

[178] Come vedremo non tutti gli Stati possibili beneficiari hanno attivato i meccanismi finanziari comunitari.

L'Agenda digitale europea (Age).

Era una delle sette c.d. "iniziative faro" della strategia denominata **<Europa 2020**>: ***Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*"** (COM(2010)2020) che venne lanciata, a marzo del 2010, dalla Commissione europea con l'intento dchiarato di aiutare ad uscire dalla crisi e di preparare l'economia dela U.E. alle sfide fondamentali di quel decennio.

In questo quadro evolutivo, l'iniziativa "**Agenda digitale Europea**" (COM (2010) 245) mira a stabilire il ruolo chiave assunto dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si era prefissata per il 2020 ed ora traslati verso il 2030. Una iniziativa programmatica che prevede sette grandi linee d'azione, per ognuna delle quali sono indicate misure specifiche, in totale 101 (di cui 78 a carico della Commissione e 23 a carico degli Stati membri), fra le quali:

♣ realizzare il <mercato unico del digitale> favorendo l'accesso a servizi e contenuti online, semplificando i meccanismi esistenti di liberatoria e gestione del diritto d'autore; semplificando le transazioni online e transfrontaliere;

ed in generale rafforzando i diritti dei consumatori.

Uno degli obiettivi fondamentali era quello[179] di rendere la differenza tra roaming e tariffe nazionali vicina allo zero entro il 2015; inoltre:

♣ migliorare l'interoperabilità delle tecnologie dell'informazione e telecomunicazioni (TIC) attraverso la promozione di standard tecnici; rafforzare la sicurezza e la privacy dei cittadini europei nell'utilizzazione delle TIC, considerato che l'88% dei consumatori online in Europa non si sente sicuro e non fa ricorso a tecnologie delle quali non si fida;

♣ assicurare la diffusione capillare e l'accesso dei cittadini a Internet ad altissima velocità offrendo (qui, era entro il 2020) l'accesso ad internet a velocità pari o superiori a 30Mbps per tutti i cittadini europei, e lavorare affinché entro la stessa data almeno il 50% delle famiglie sia abbonata a internet con connessioni al di sopra di 100 Mbps; ♣ aumentare gli stanziamenti su ricerca e innovazione nel settore delle TIC; uno degli obiettivi è quello di raddoppiare gli stanziamenti pubblici entro il 2020, raggiungendo la somma totale di 1 miliardo di euro; ♣ promuovere la conoscenza delle TIC per favorirne l'uso da parte di tutti i cittadini migliorando l'alfabetizzazione informatica e l'inclusione nel mondo digitale: oltre la metà dei cittadini europei, 250 milioni, si collega a internet ogni giorno, ma un altro 30%, 150 milioni, non lo ha mai fatto; l'obiettivo del 2015 era di

[179] Non raggiunto.

dimezzare questo dato. Tra gli altri obiettivi “intermedi” che erano da raggiungere entro l’anno 2015: incrementare l’uso regolare di internet dal 60 al 75% e dal 41 al 60% fra le persone svantaggiate; portare il 50% della popolazione a fare acquisti online e il 20% a fare acquisti - on line - transfrontalieri. Inoltre il 33% delle piccole e medie imprese dovrebbe effettuare vendite/acquisti online entro la stessa data; ♣ accelerare l'adozione di soluzioni intelligenti basate sulle TIC per affrontare le grandi sfide del futuro come la riduzione dei consumi energetici, il miglioramento delle condizioni di vita dei pazienti e dei disabili (e-health), l’utilizzo dei servizi digitali pubblici (e-government).

Tra gli obiettivi: ricorso all'e-government da parte del 50% della popolazione degli Stati, di cui oltre la metà dovrebbe essere in grado di restituire moduli compilati; disponibilità online, entro il 2015, di tutti i servizi pubblici fondamentali transfrontalieri previsti dagli Stati membri; riduzione dell’uso di energia per illuminazione del 20% (già obiettivo entro il 2020). Su tali basi, la Commissione europea ha successivamente presentato proposte finalizzate al raggiungimento degli obiettivi individuati. Considerato che rimangono ferme, secondo quanto dispone espressamente il comma 8 del presente articolo del decreto-legge, le competenze con le funzioni attribuite dalla normativa in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione tecnologica e per la transizione digitale: con il secondo comma in esame che istituisce un:

“Comitato interministeriale per la transizione digitale”.

Un organismo collegiale previsto quale sede centrale di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale delle pubbliche Amministrazioni cne sono competenti in via ordinaria. Vengono, in ogni caso, ricomprese prioritariamente nelle materie di competenza del neo-istituito Comitato interministeriale per la transizione digitale - come ancora dispone il secondo comma - le attività (di coordinamento e monitoraggio) circa l'attuazione delle iniziative relative:

♣ alla strategia nazionale italiana per la “banda ultralarga”, alle reti di comunicazione elettronica satellitari, terrestri mobili e fisse;

♣ ♣ al “fascicolo sanitario elettronico” ed alla “piattaforma dati sanitari”.

Il fascicolo sanitario elettronico (F.s.e.).

E’ costituito dall'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti il soggetto assistito, riferiti anche alle prestazioni che siano erogate al di fuori del Servizio sanitario nazionale. In termini definito dall'art.12 del decreto-legge n.179 del 2012 (e successive modificazioni).

Mentre, le disposizioni attuative sono state poi introdotte dal d.P.C.m. n.178 del 2015 **("*Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico*")**.

La locuzione **"piattaforma dati sanitari"** sembra invece suscettibile di una maggiore specificazione, non parendo inequivoco se si intenda far qui riferimento al cd. ***Nuovo sistema informativo sanitario*** (cfr. decreto ministeriale 7 dicembre 2016, n.262) o ad altri sistemi informativi di settore come anche alla <piattaforma informativa nazionale inerente alle vaccinazioni> contro il COVID-19 (di cui all'art.3 del d. legge n. 2 del 2021). Infine, alle iniziative di sviluppo e diffusione delle tecnologie emergenti dell'intelligenza artificiale, dell'internet delle cose (IoT) e della blockchain.

Ancora riguardo al Comitato interministeriale per la transizione digitale, il comma sesto, ne specifica le principali funzioni, le quali consistono, ferme restando le ordinarie competenze delle pubbliche amministrazioni sulle attività di attuazione dei singoli progetti, nell'esame di:

♣ linee strategiche, attività e progetti di innovazione tecnologica e transizione digitale di ciascuna amministrazione, "anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche"; ♣ modalità esecutive più idonee a fini realizzativi. Alle quali aggiunge il monitoraggio delle azioni e dei progetti in corso, onde verificare lo stato di attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità, per elaborare le possibili soluzioni con le iniziative normativamente possibili. La composizione e le modalità di funzionamento del Comitato interministeriale sono disciplinate dai commi 3, 4 e 5. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua sostituzione, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove nominato, è composto, come prevede il comma 3, da: ♣ il Ministro per la pubblica amministrazione, ove nominato; ♣ il Ministro dell'economia e delle finanze; ♣ il Ministro della giustizia; ♣ il Ministro dello sviluppo economico; ♣ il Ministro della salute. Al Comitato partecipano altresì gli altri Ministri (o loro delegati) aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno. Quando il Comitato tratti materie d'interesse delle Regioni e Province autonome, alle sue riunioni prendono parte, come prevede il quarto comma, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato. Così come partecipano, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). Le disposizioni in esame disciplinano altresì il funzionamento del Comitato interministeriale. Secondo la

previsione del quinto comma, infatti, il Presidente del Comitato (ossia il Presidente del Consiglio dei ministri od il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove nominato) lo convoca, ne determina l'ordine del giorno, ne definisce le modalità di funzionamento e ne cura, anche per il tramite di una Segreteria tecnico amministrativa, le attività propedeutiche e funzionali allo svolgimento dei lavori ed all'attuazione delle delibere.

Il Comitato garantisce una adeguata pubblicità ai propri lavori.

Il comma settimo prevede sia istituita una <Segreteria tecnico-amministrativa del Comitato> presso la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, con 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 della Segreteria tecnico-amministrativa possono essere chiamati a partecipare (a titolo gratuito) rappresentanti delle pubbliche amministrazioni che partecipino al Comitato. La Segreteria tecnico amministrativa trae il proprio personale all'interno del contingente previsto dal comma 9. Quest'ultimo prevede che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - più precisamente, presso la struttura di questa 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. Possono essere anche estranei alla pubblica amministrazione e sono nominati per speciali esigenze secondo criteri e limiti fissati dal Presidente del Consiglio (come prevede l'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo n.303 del 1999, cui questa disposizione rinvia); ♣ unità di personale non dirigenziale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando (ovvero di altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti pubblici di appartenenza), proveniente da pubbliche Amministrazioni (di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.165 del 2001), con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo e tecnico ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle Forze di polizia[180].

[180] Le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento di fuori ruolo o di comando entro quindici giorni dalla richiesta (prevede l'articolo 17, comma 14 della legge n. 127 del 1997, cui la disposizione rinvia). Il numero degli esperti e delle unità di personale di prestito non è predeterminato dalla disposizione i oggetto. La determinazione numerica di esperti e personale non dirigenziale è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ferma restando la complessiva autorizzazione di spesa.

La banda ultra-larga.

La strategia italiana per la banda ultralarga era stata approvata dal Consiglio dei ministri, nella lontana seduta del 3 marzo 2015, al fine di conseguire gli obiettivi europei delineati, già nel 2010, con l'adozione della comunicazione sottoindicata, della quale in precedenza

"Un'agenda digitale europea"(COM(2010)245),

una delle sette "iniziative faro" della Strategia per la crescita Europa 2020 (2030) che prevedeva obiettivi in tema di banda larga ed ultra larga, da raggiungere con diverse scadenze temporali: - Banda larga di base per tutti entro il 2013; - Banda larga veloce. - Banda larga ultraveloce (velocità superiore a 100 Mbs) per almeno il 50% degli utenti domestici europei, entro il 2020, dato che in effetti la “fase strategica” aveva stabilito il quadro nazionale delle iniziative pubbliche in materia, con orizzonte fino al 2020. Essa è tutt'ora in corso di attuazione sull'intero territorio nazionale, con una serie di gare aggiudicate, nonché di lavori in corso per quanto riguarda la realizzazione della rete, mentre sono state implementate solo parzialmente le misure a sostegno della domanda. Per le connessioni a banda ultra larga, l'obiettivo del Piano di azione delineato nella Strategia era quello di avere entro il 2020 la sottoscrizione da parte di almeno il 50% della popolazione di servizi a più di 100 Mbps (velocità di trasmissione dati), attraverso un obiettivo di copertura per le reti ultraveloci pari ad oltre 100 Mbps per l'85% della popolazione e di portare il 100% della popolazione ad almeno 30 Mbps.

I principali interventi delineati erano: 1) interventi sull'infrastruttura di rete; 2) modalità di sostegno allo sviluppo della banda ultralarga dal lato dell'offerta; 3) sostegno allo sviluppo della banda ultralarga dal lato della domanda[181].

[181] Con riferimento all'infrastruttura di rete, nella Strategia si è proceduto a distinguere il territorio nazionale da un punto di vista tecnico in 94.645 sottoaree (il relativo database è gestito da Infratel, società in-house del MISE e soggetto attuatore dei Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo) e da un punto di vista della qualità delle connessioni in quattro cluster di intervento a seconda del livello di intervento pubblico necessario per il conseguimento dell'obiettivo: - Cluster A - aree redditizie: rappresenta l'area più favorevole al conseguimento dell'obiettivo di realizzare reti ultraveloci a 100 Mbs entro il 2020. Comprende 15 città "nere" (le più popolose d'Italia) e le principali aree industriali. Riguarda il 15% della popolazione nazionale (circa 9,4 milioni di abitanti); - Cluster B - aree per le quali non è previsto un investimento a 100 Mbs: è formato dalle aree per le quali sono previste dagli operatori privati iniziative per connessioni a 30 Mbps; in queste aree, senza interventi pubblici le condizioni di mercato non sono sufficienti a garantire i ritorni minimi necessari agli operatori che investono per una connessione a 100

La piattaforma e la strategia nazionale dei dati pubblici.

Gli artt. 33-35 del decreto-legge 76/2020, recante ad oggetto le: "***Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*** hanno delineato la strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico da custodire per fini istituzionali. Proprio apportando interventi in questa materia della detenzione informativa pubblica le disposizioni citate riconducono il medesimo ad una ***Piattaforma unica nazionale*** in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, **anche al fine di garantire alle pubbliche amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni evitando di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (**secondo la logica del cd**. <once only>).**

Mbs e include 1120 comuni in cui risiede il 45% della popolazione italiana (circa 28,2 milioni). È diviso in due sotto cluster, a seconda che sia stato avviato o meno un intervento pubblico per lo sviluppo della connettività ad almeno 30 Mbps. - Cluster C - aree marginali: per le quali gli operatori possono maturare l'interesse a investire in reti con più di 100 Mbps soltanto grazie a un sostegno statale. Include circa 2.650 comuni e alcune aree rurali non coperte da reti a più di 30 Mbps. Vi risiedono circa 15,7 milioni di persone (il 25% della popolazione). Cluster D - aree a fallimento di mercato per le loro caratteristiche di scarsa densità abitativa e di dislocazione frastagliata sul territorio per le quali solo l'intervento pubblico diretto può garantire alla popolazione residente un servizio di connettività a più di 30 Mbps. Il Cluster D ingloba i restanti 4.300 comuni circa, soprattutto al Sud, incluse alcune aree rurali. Riguarda il 15% della popolazione. Un'ulteriore classificazione delle aree del territorio nazionale, esplicativa di quella sopra ricordata, distingue le aree in tre tipologie a seconda delle decisioni di investimento delle scelte di investimento delle società di comunicazione elettronica: "aree nere", nelle quali almeno due operatori di mercato hanno programmato investimenti per la realizzazione della banda ultralarga nel successivo triennio (tali aree sostanzialmente corrispondono a quelle del cluster A), "aree bianche" nelle quali nessun operatore di mercato, nei propri piani di investimento dei successivi tre anni, dichiara di investire per la realizzazione dell'infrastruttura (corrispondenti a grandi linee ai cluster C e D) e <aree grigie> nelle quali un solo operatore commerciale intende effettuare investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura (corrispondenti al cluster B). Tale classificazione è contenuta nel Piano di investimenti per la diffusione della banda ultralarga. La governance del Piano è posta in capo al COBUL, composto da: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero per la Pubblica Amministrazione, Ministero per gli Affari Regionali e Autonomie, Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Presidente della Conferenza delle regioni e delle Province autonome e Infratel Italia col supporto tecnico di AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) e dell'Agenzia per la coesione territoriale. Il coordinamento con le amministrazioni locali è assicurato tramite un accordo quadro siglato in data 11 febbraio 2016.

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 dati, prevedendo, tra l'altro l'adozione con d.PCM di una Strategia nazionale dati per identificare le modalità di messa a disposizione dei dati (art. 34, comma 4); • 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 Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolanmento dall'AGID. In alternativa, le p.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettono i requisiti fissati dall'AGID (art. 35). In particolare, l'art.34 (***Semplificazione per la piattaforma digitale nazionale dati***) ha riscritto l'articolo 50-ter del **"Codice dell'amministrazione digitale**" (CAD = Decreto lgs.vo n.82 del 2005), introdottovi dal decreto legislativo n.217 del 2017 al fine di istituzionalizzare il progetto di **Piattaforma digitale nazionale dati** (PDND), già contenu
to nel **"Piano triennale per l'informatica 2017-2019**", disciplinando la promozione della progettazione, sviluppo e sperimentazione della Piattaforma medesima, con l'obiettivo di favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto dalle Amministrazioni pubbliche per finalità istituzionali, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che abbiano diritto ad accedervi, ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese. Successivamente, il decreto-legge n.76 del 2020 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n.120.

In sostanza, la Piattaforma digitale nazionale dati, già prevista dal legislatore del 2017 (D. Lgs, n. 217), con l'introduzione dell'articolo 50-ter nel C.a.d. interpolato ed estesa dal D.l. 34/2020 ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate in Borsa ed in relazione ai servizi di pubblico interesse, insieme alle società a controllo pubblico, è stata ridisegnata dall'articolo 34 del Dl n. 76. Tale articolo definisce la **Piattaforma** quale **infrastruttura tecnologica per rendere possibile, in concreto, l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici** (come delle società a controllo pubblico purché non quotate, potrebbe intendersi, sulla scorta delle previsioni del decreto-legge n. 34 citato). Tale interoperabilità è resa possibile mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla Piattaforma.

Quest'ultima, inoltre, assicura la raccolta e conservazione delle informazioni circa gli

accessi e le transazioni realizzati per suo tramite. Sistema ove la condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo da parte dei soggetti accreditati, di "interfacce di programmazione delle applicazioni" (API, nell'acronimo di "***Application programming interface"***, ossia uno strumento di programmazione che 'interfaccia', rendendoli comunicanti, programmi o piattaforme altrimenti incompatibili). Si prevede che le interfaccia siano sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità ed esse sono raccolte in un "catalogo API", reso disponibile, ai soggetti accreditati, dalla medesima Piattaforma.

Inoltre, le pubbliche Amministrazioni nell'accezione ampia di cui all'articolo 2, comma 2, del "Codice dell'amministrazione digitale" - sono tenute ad accreditarsi alla Piattaforma, a sviluppare le interfacce ed a rendere disponibili le proprie basi dati e questo risultato deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Dunque, la Piattaforma fa perno sulla condivisione dei dati attraverso interfacce di programmazione delle applicazioni - non già sull'acquisizione di dati detenuti dalle varie amministrazioni convergenti verso un 'centro'. Le linee guida circa: gli standard tecnologici; i criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della piattaforma; il processo di accreditamento; la fruizione del catalogo API sono tutti elementi che l'AgID definirà, sentito il <Garante per la protezione dei dati personali> ed acquisito il parere della <Conferenza unificata>. L'accesso dei dati da parte della Piattaforma non ne può modificare la titolarità originaria, ferme restando le specifiche responsabilità del trattamento in carico al soggetto gestore della Piattaforma, ovvero ai soggetti fruitori dei servizi di accesso ed elaborazione. In fase di prima applicazione, la Piattaforma assicura prioritariamente l'interoperabilità con i seguenti sistemi informativi:

- l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui all'art.5 del D.l. 201/2011;
- la "Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia" (di cui all'art.96 del D. Lgs.vo n.159 del 2011);
- l'A.N.P.R .- Anagrafe nazionale della popolazione residente (di cui all'articolo 62 del Codice dell'amministrazione digitale);
- le banche dati dell'Agenzie delle entrate, individuate dal Direttore dell'Agenzia.

Invece, nella Piattaforma non confluiscono i dati attinenti a ordine e sicurezza pubblici, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico finanziaria.

Così, una volta definito il 'perimetro' della Piattaforma nei suoi connotati fondamentali, la disposizione si sofferma sugli obblighi posti ad onere delle pubbliche Amministrazioni. Si tratta di tutte le pubbliche amministrazioni menzionate dall'art.2 del Codice dell'amministrazione digitale.

Dunque: le pubbliche Amministrazioni icomprese nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.165 del 2001 e nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione) ivi comprese le Autorità di sistema portuale. Nonché le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione (Autorità queste ultime che la previgente formulazione dell'articolo 50-ter del Codice invece escludeva dalla Piattaforma); gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; società a controllo pubblico (come definite nel decreto legislativo n. 175 del 2016, escluse le società quotate).

Ebbene, tali soggetti sono tenuti, come si è ricordato, ad accreditarsi alla Piattaforma, a sviluppare le interfacce ed a rendere disponibili agli altri "soggetti pubblici autorizzati" le proprie <basi dati>. Peraltro questi enti ed uffici possono continuare ad utilizzare anche i sistemi di interoperabilità già previsti dalla legislazione vigente. In effetti, il comma 4 dell'articolo 34, in esame, demanda ad un apposito d.P.C.M. da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della disposizione in esame (vigente dal 15 settembre 2020), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'interno, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza Unificata, la definizione della <**Strategia nazionale dati**>.

Con essa sono identificate le tipologie, i limiti, le finalità e le modalità di messa a disposizione, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei dati aggregati e anonimizzati di cui siano titolari le pubbliche Amministrazioni.

I comitati interministeriali.

I comitati interministeriali sono organi collegiali di Governo concorrenti all'attuazione dell'indirizzo politico (se anche rispetto alla sua determinazione, resta un profilo più controverso in dottrina costituzionale) in specifici settori.

Gli atti di "alta amministrazione": sono quelli rivolti a operare una 'saldatura' tra decisione politica ed attuazione amministrativa essendo espressione di un potere di auto-organizzazione, proprio degli organi costituzionali. Qualora, tra le loro attribuzioni figuri l'adozione di atti amministrativi (o di atti che possano valere da presupposti sostanziali di atti amministrativi), essi sono istituiti per legge, in una sorta di 'intersezione' delle riserve di legge imposte dagli articoli 95 e 97 della Costituzione.

I Comitati interministeriali che hanno origine pre-repubblicana: ad esempio, il Comitato per il credito e il risparmio, C.i. c.r. ancor oggi operante, risale al 1936-38, aumentarono di numero (e di attribuzioni, nel caso del Comitato per la programmazione economica, il C.i.p.e. la cui legge istitutiva fu la n.48 del 1967) nel nome della programmazione in economia affermatasi negli anni Sessanta, e declinata come strumento programmatico innovativo di settore dai secondi anni 'Settanta'. Una drastica loro riduzione fu imposta dalla legge n.593 del 1993 (articolo 1, commi 21 e 25), che molti ne soppresse, in modo 'nominato' - il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI); il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES); il Comitato interministeriale per la cinematografia; il Comitato interministeriale per la protezione civile; il Comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM); il Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento; il Comitato interministeriale prezzi (CIP); il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET); il Comitato interministeriale per la lotta all'AIDS; il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD); il Comitato interministeriale gestione fondo interventi educazione e informazione sanitaria), ed altri con dizione generica ("sono altresì soppressi...gli altri Comitati interministeriali, che prevedano per legge la partecipazione di più Ministri o di loro delegati")[182].

Il "Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza" C.I.I.S. che ha poi assunto la denominazione di <Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR)>, con l'art. 5 della legge n.124 del 2007 ("Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto");

♣ Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo (ora "Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo", istituito dall'art. 1 legge n.183 del 1989; cfr. ora il decreto legislativo n.152 del

[182] Furono lasciati in vita dalla legge del 1993 solo i seguenti comitati:

♣ Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), poi oggetto del decreto legislativo n.430 del 1997, che ne ha riordinato le competenze e che ha poi assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile - CIPESS per effetto dell'articolo-bis del decretolegge n.111 del 2019, a decorrere dal 1° gennaio 2021. Con la delibera CIPE n. 79/2020 (pubblicata nella G.U. n. 40 del 17 febbraio 2021) sono state approvate le conseguenti modifiche al Regolamento interno del Comitato; ♣ "Comitato interministeriale per il credito e il risparmio" (C.i.c.r.), le cui competenze deliberative sono state definite dal "Testo unico bancario" del 1993;

2006, recante "Norme in materia ambientale", articolo 57); ♣ Comitato interministeriale per la salvaguardia di Venezia (istituito dalla legge n. 798 del 1984), ora Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, per effetto dell'articolo 95, comma 22 del decreto-legge n.104 del 2020, il quale ne reca una nuova disciplina.
In tempo successivo - può ricordarsi, senza pretesa di esaustività - si è avuta l'istituzione del "Comitato interministeriale per gli affari comunitari" il (CIACE), previsto dall'art. 2 della legge n. 11 del 2005. Quest'ultima, poi è stata successivamente abrogata dalla legge n.234 del 2012 (recante le "**Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea**") la quale ha previsto (art. 2) il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE). Un "Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione" è stato istituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2006.
Si può segnalare, al riguardo, che l'A.C. n. 1812, recante *"Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione*" (atto d'iniziativa del Governo Conte-I) prevedeva l'istituzione di un <Comitato interministeriale per il coordinamento delle attività di semplificazione e codificazione (normativa)>.
Mentre, l'articolo 1 del decreto-legge n. 52 del 2012 recante: "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" ha istituito il "Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica". Tale struttura è stata successivamente abrogata dall'art. 49-bis del decreto-legge n.69 del 2013, il testo del quale, dettando nuove misure per il rafforzamento della "spending review" con la previsione della possibilità di nomina di un **"Commissario straordinario per la spending review"**, ha comunque confermato, sia pure con alcune modifiche, quel Comitato.
Invece, il "Comitato interministeriale per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è stato previsto dalla legge n.190 del 2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"). Tale disposizione demandava all'adozione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'istituzione dell'organiswmo collegiale.
Precedentemente, l'art.2 della legge n.801 del 1977 sulla "sicurezza dello Stato" aveva istituito, come detto, il "Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza" (CIIS) e la disciplina del medesimo, senza definirne la composizione ed indicando solo taluni compiti. In attuazione di tale previsione è stato emanato il d.P.C.m. 16 gennaio 2013.

Il “Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo” è stato istituito dall'art. 15 della legge n. 125 del 2014 ("Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"). Peraltro, l’art. 3 della legge n.49 del 1987 aveva istituito un Comitato interministeriale competente per tale materia, successivamente soppresso (dalla legge n. 537 del 1993) e assorbito, quanto alle sue funzioni, dal CIPE come venne disposto ai sensi del d.P.R. n.373 del 1994.

Comunque, a quelli finora ricordati se ne aggiungono alcuni altri:

♣ il Comitato la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico (articolo 6 della legge n. 36 del 2001); ♣ il Comitato per fronteggiare la crisi del settore bieticolo-saccarifero (art. 2 del decreto-legge n. 2 del 2006, come convertito dalla legge n. 81, e cfr. anche art.35 del d.l. n.5 del 2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"); ♣ il Comitato interministeriale per le politiche urbane - CIPU (art. 12-bis del decreto-legge n.83 del 2012 nel testo convertito in legge); ♣ il Comitato interministeriale per gli interventi di prevenzione del danno ambientale e dell'illecito ambientale ed il monitoraggio del territorio della Regione Campania (art. 2 del decreto-legge n. 136 del 2013); ♣ il Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale - COMINT (art. 2 della legge n.7 del 2018, il quale novella il decreto legislativo n. 128 del 2003 di riordino dell'Agenzia spaziale italiana; sulla composizione del Comitato è successivamente intervenuto il decreto-legge n.86 del 2018); ♣ il Comitato interministeriale per il monitoraggio e la pubblicazione delle informazioni necessarie ai fini dell'emissione dei titoli di Stato Green, istituito dalla legge di bilancio per il 2020 (ex art.1, comma 93 della legge n.160 del 2019) la cui composizione è stata disciplinata dal d.P.C.m. 9 ottobre 2020.

Il decreto-legge n.22/2021, in esame, prevede infine l'istituzione, oltre che del ricordato Comitato interministeriale per la transizione digitale - di un:

<Comitato interministeriale per la transizione ecologica>.

Articolo 9 (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza).

L’articolo 9 pone in capo alla Presidenza del Consiglio, ovvero al Ministro s.p. delegato della famiglia, le funzioni di competenza statale in materia di <Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza>. Conseguentemente, le risorse del Fondo vengono trasferite dallo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

La legge 28 agosto 1997, n.2854, ha sollecitato e sostenuto la progettualità orientata alla tutela ed alla promozione del benessere dei bambini e dei ragazzi attraverso l'istituzione di un <Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e 15 Città riservatarie (30%)> chiamando gli enti locali e quelli del terzo settore[183] a programmare insieme ed a diffondere una cultura di progettazione concertata e di collaborazione interistituzionale. All'epoca, la "Legge finanziaria per l'anno 2007" (legge 296/2006) aveva disposto all'art.1, comma 1258, che la dotazione del Fondo fosse costituita esclusivamente dalla quota destinata ai progetti da realizzare nelle 15 Città riservatarie. Le ulteriori risorse ivi destinate alle Regioni sono state indirizzate nel Fondo per le politiche sociali (FNPS) in maniera indistinta, rendendo difficilmente riconoscibile su base nazionale il contributo del FNPS alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Pertanto, il <Piano Sociale Nazionale 2018-2020> ha destinato agli interventi e ai servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza una quota pari ad almeno il 40% delle risorse complessive del FNPS. Allora, tornando alla destinazione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il riparto della quota riservata (qui i decreti di riparto) avviene, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT e per l'altro 50 per cento secondo i seguenti criteri:

a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) numero di minori presenti in presìdi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT come previsto dalla legge 28 agosto 1997, n.285.

Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Il <**Piano sociale nazionale**> presentato in attuazione del Decreto legislativo n.147 del 2017 norma istitutiva del c.d. <**Reddito di inclusione**> è stato adottato con decreto interministeriale del 26 novembre 2018, con la finalità di programmare l'utilizzo delle risorse e la governance del <**Fondo nazionale per le politiche sociali**> (F.n.p.s.). Il decreto 19 novembre 2020 ha ripartito il disponibile del FNPS per l'anno 2020.

c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione;

d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT;

[183] Vedi l'art.118, quarto comma, della Carta costituzionale.

e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, nonché dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia.

Attualmente, le 15 Città riservatarie sono quelle Metropolitane:

- Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia - che, oltre le dodici "Metropolitane"[184], costituiscono una sorta di nucleo fondante per le politiche della legge 285/1997 e rappresentano un laboratorio di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza. Il trasferimento delle risorse avviene con vincolo di destinazione, quindi i finanziamenti della legge sono collegati alla progettazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Tra gli strumenti promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la buona riuscita della sperimentazione 285, vi è il <Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Città riservatarie e la Banca dati dei progetti>. La dotazione del Fondo per il 2021 è pari a 28,8 milioni di euro. Come evidenziato dalla Relazione illustrativa, la norma è finalizzata a rendere coerente la titolarità del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza rispetto alle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche di infanzia e adolescenza attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro delegato per la famiglia, dall'art.3, comma I, lettera c), del decreto legge n.86 del 2018. La Relazione inoltre osserva che tale intervento consente di provvedere direttamente al finanziamento della <Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza> come prevista dall'art.11 della legge n. 285 del 1997, la cui organizzazione ed i relativi oneri sono stati posti a carico del Dipartimento per le politiche della famiglia. Attualmente le funzioni della Presidenza del Consiglio - ovvero, del "Ministro delegato per la famiglia" - in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, come disegnate dall'art.3 del decreto legge n. 86 del 2018, prevedono:

- le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per le adozioni, anche internazionali, di minori italiani e stranieri;
- le funzioni di indirizzo e coordinamento relative allo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, fatte salve le competenze del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

[184] Non sono "Città metropolitane": Brindisi, Cagliari e Taranto.

- funzioni inerenti all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; promozione e coordinamento delle iniziative volte a tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e a contrastare ogni forma di violenza e abuso dei minori, in coerenza con la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989;
- funzioni inerenti all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile; - prevenzione e contrasto alla diffusione del bullismo online (cyberbullismo); - compito di convocare periodicamente (ed in ogni caso almeno ogni tre anni) la "Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza".

Il primo comma pone in capo al Presidente del Consiglio, ovvero al Ministro delegato per la famiglia, le funzioni di competenza statale in materia di Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, precedentemente gestito e ripartito dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Più precisamente, la norma in commento dispone che il Fondo sia ripartito con decreto del Presidente del Consiglio, ovvero del Ministro "delegato per la famiglia" ed emanato di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno, dell'economia e delle finanze, della giustizia, e con il Ministro delegato per le pari opportunità, sentite la Conferenza Stato-Regioni, nonché le Commissioni parlamentari competenti. All'esito, l'intervento legislativo viene attuato sostituendo il comma 3 dell'art.1 della legge n.285 del 1997 e conseguentemente, il secondo comma, prevede che le somme impegnate, ma non liquidate, entro la chiusura dell'esercizio finanziario per gli interventi in favore dei Comuni riservatari siano conservate per cinque anni nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri (precedentemente nella dotazione dello stato di previsione del Ministero della solidarietà sociale). Inoltre, l'intervento legislativo viene attuato modificando l'art.1, comma 1258, della Legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) che aveva disposto, a decorrere dal 2007 (si veda supra), che la dotazione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, limitatamente alle risorse destinate ai comuni riservatari, sia determinata annualmente dalla legge finanziaria. Infine, il comma 3, sopprime l'art. 3, comma 1, lett. c), punto 2, del decreto legge n. 86 del 20186 che rimetteva alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di espressione del concerto in materia di Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Altra normativa di specifico interesse è quella costituita dal Decreto legge 12 luglio 2018, n.86, recante: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" nonché in materia di famiglia e disabilità.

Articolo 10. Procedure per la riorganizzazione dei ministeri.

Si tratta di uno snodo fondamentale: l'articolo 10 stabilisce che, entro il 30 giugno 2021, i Regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri dello sviluppo economico, della transizione ecologica, della cultura, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del turismo, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, siano adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in deroga al procedimento ordinario stabilito dall'art.17, comma 4-bis, della L.400/1988 (nonché dall'art.4 del D.Lgs.vo 300/1999) che prevede l'adozione di appositi "Regolamenti governativi di delegificazione". Invece, tali procedure semplificate di riorganizzazione (con d.P.C.M. anziché con il procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della L.400/1988) coinvolgono tutti i Dicasteri interessati dalle modifiche introdotte con il decreto-legge in esame ovvero dal medesimo istituiti. Per quanto concerne il procedimento di adozione del d.P.C.M., la disposizione in esame richiede la proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché la delibera da parte del Consiglio dei ministri. La disposizione esplicita altresì che il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere sul testo dei decreti di riorganizzazione il parere del Consiglio di Stato, che pertanto non risulta obbligatorio, come nel caso dei Regolamenti adottati con d.P.R. a termini dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n.400 (v. infra). Si tratta di un'ulteriore differenza strutturale rispetto alla procedura prevista per i Decreti di organizzazione dei Ministeri, di cui al citato comma 4-bis, è rappresentata dal fatto che per i d.P.C.M. in questione non è previsto il parere delle Commissioni parlamentari. Ancorché non venga richiamato esplicitamente, sul d.P.C.M. è previsto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in virtù della norma generale che estende la verifica contabile dell'ente a tutti i provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri (art.3, comma 1, Legge n.20/1994).

LE FONTI DELL'ORGANIZZAZIONE MINISTERIALE.

La Costituzione ha riservato alla fonte legislativa l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri insieme alla determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art.95, terzo comma, della Costituzione e legge n.400 del 1988). Nel rispetto della "riserva di legge" (relativa), l'organizzazione interna dei Ministeri è disciplinata da una pluralità "non omogenea" di fonti normative stratificatesi disordinatamente nei decenni scorsi, nel quale le strutture di primo livello (Dipartimenti o Direzioni generali) sono stabilite direttamente dalla legge. Normativa che, nel caso di specie, è rappresentata dal D.Lgs.vo n.300 del 1999, fonte derivata di attuazione della "Legge delega di riforma del settore" la n.59 del 1997 che fissa, per ciascun Ministero, il numero massimo di Dipartimenti o di Direzioni generali autorizzate, istituibili, a seconda del modello organizzativo strutturalmente prescelto. Inoltre, nell'ambito di tale strutturazione primaria, si provvede a definire il numero (nonché l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni) degli uffici di livello dirigenziale generale in cui sono articolati i Dipartimenti, o le Direzioni generali, e ciò avviene mediante "Regolamenti di delegificazione" adottati con d.P.R. ex art.17, comma 4-bis, della Legge 400/1988 (come dispone l'art.4, comma 1, del D.Lgs.vo 300/1999). Mentre, l'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale è demandata al Ministro p.t. che provvede, con proprio decreto amministrativo di natura non regolamentare, alla individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale ed alla definizione dei relativi compiti (nel caso, ex art.17, comma 4-bis, lett. e) della Legge n. 400/1988 e dell'art.4, quarto comma, del D.Lgs.vo 300/1999). Anche per la disciplina degli "Uffici di diretta collaborazione del Ministro", aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, l'assetto ordinario delle fonti ministeriali basato sull'articolo 7 del d.lgs.vo n.300/1999 prevede che siano istituiti e disciplinati con Regolamento adottato ex art. 17, comma 4-bis, L. 400/1988.

Negli ultimi anni, in questa materia, il Legislatore ha cercato dl ricorrere a procedure di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale, mediante l'adozione dello strumento amministrativo del d.PCM agendo però sempre in deroga alle procedure ordinarie e in ogni caso, in via definita transitoria. In particolare, si ricordano i seguenti precedenti:

- l'art.2, comma 10-ter, del D.l. 95/2012 (quello della c.d. ***spending review***) aveva previsto la possibilità di adottare i "Regolamenti di organizzazione" conseguenti alla

riduzione delle dotazioni organiche del personale pubblico e statale, in particolare, con finalità di contenimento della spesa pubblica, mediante i d.P.C.M., anziché con i d.P.R. La deroga aveva carattere dichiaratamente provvisorio e, a seguito di una serie di proroghe, è stata ammessa fino al 28 febbraio 2014. Successivamente, con l'art.16, comma. 4, del D.l. n.66 del 2014 si è autorizzato nuovamente che i Ministeri, al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa, ad adottare i rispettivi Regolamenti di organizzazione nella forma dei d.PCM, anziché degli ordinari Regolamenti di delegificazione[185].

In questo caso, era prevista la possibilità di includere anche la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministro[186].

Per procedura, i d.P.C.M. di organizzazione vengono adottati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri e sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Sugli stessi decreti di norma si è previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri abbia facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato[187]. Per effetto di una successiva modifica[188] è stato, più di recente, stabilito che, con effetto dal 31 marzo 2020, la richiesta di parere al Consiglio di Stato nei d.P.C.M. di organizzazione ministeriale sia obbligatoria, e non più facoltativa. In base all'articolo 10, in esame, l'autorizzazione ad aggiornare l'organizzazione dei Ministeri con d.P.C.M. assume carattere unicamente temporaneo di vigenza. In effetti, secondo la lettera della disposizione tale facoltà è infatti ammessa, per tutte le Amministrazioni interessate ed ai fini di quanto disposto dal decreto-legge in esame, fino alla data del 30 giugno 2021. Comunque, anche nei casi in cui negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso, in deroga alle procedure ordinarie, a modalità di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale, prevedendo l'adozione di d. P.C.M., in

[185] Autorizzazione valida fino al 15 luglio 2014, termine poi prorogato al 15 ottobre 2014 (art 2, co. 4-bis, D.L. 90/2014).

[186] Vedi, di nuovo, l'articolo 4-bis, del D.l 86/2018 (L. 97/2018), il quale ha previsto che la procedura sopra descritta fosse applicabile da tutti i ministeri dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo D.L. 86/2018 e fino al 30 giugno 2019. Successivamente, si possono confrontare: D.L. 104/2019 (L. 132/2019); art. 16-ter, co. 7, D.L. 124/2019 (L. 157/2019); art. 1, co. 167, L. 160/2019; art. 3, comma 6, D.L. 1/2020 (L. 12/2020); art. 116, D.L. 18/2020 (L. 27/2020).

[187] Competente con l'istituita VII Sezione per gli affari consultivi sulle normative.

[188] Introdotta dall'art. 16-ter, comma. 7, del D.l. 124/2019 (convertito dalla L. 157/2019).

luogo dei Regolamenti di delegificazione (v. supra), in occasione di complessivi riordini degli assetti ministeriali o di singoli Dicasteri, tali modalità sono state sempre autorizzate esclusivamente in via transitoria.

Articolo 11 (Disposizioni finanziarie).

L'articolo 11 reca la norma di copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento, quantificati in circa 9,2 milioni di euro per il 2021 e in 15,9 milioni a decorrere dall'anno 2022 a legislazione vigente, senza introdurre dei nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio (comma 3).

Articolo 12 (Entrata in vigore).

In ultimo, l'articolo in rubrica dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il decreto-legge in esame è dunque vigente dal 2 marzo 2021.

I PIANI NAZIONALI.

Per il rilancio e la ripresa andando 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 principali d'intervento:

1) digitalizzazione della P.a.;

2) la conseguente modernizzazione complessiva della P.a.;

3) l'innovazione organizzativa, specifica, del settore della giustizia.

La previsione di stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente sfiorano i 40 miliardi; dei quali, fra le prime erogazioni, 11,75 miliardi di euro, di cui 5,6 sono stati destinati a progettazioni in essere a cui si aggiungono 6,14 miliardi funzionali alla realizzazione di nuovi progetti, da compiere con una tempistica molto rapida.

In particolare, agli interventi in materia di digitalizzazione delle attività della P.a. è stata destinata la maggiore quota-parte delle risorse, una cifra 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 informazioni tra le Pubbliche amministrazioni.

Si prevede 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 loro processi operativi "interni";

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 stanziate per le previste assunzioni relative alla realizzazione de singoli progetti del Piano con queste che sono a valere sulle risorse degli stessi; 720 milioni di euro stanziati 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 di euro sono stati destinati per la progettazione e la realizzazione di diversi **“Poli tecnologici territoriali” delle P.a.**

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

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

In effetti, negli anni, il Consiglio dell'Unione Europea, attraverso la formulazione delle proprie **“Raccomandazioni annuali sul Piano nazionale di riforma dell'Italia**” ha costantemente invitato le istituzioni del nostro Paese, in linea generale, ad effettuare determinanti investimenti che siano letteralmente disposti, 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. in data 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 nel testo di quella “Raccomandazione n.3”).

Inoltre, la Commissione Europea, nella “Relazione per Paese” relativa all'Italia 2020 (cd. “**Country report 2020”**), del 26 febbraio 2020, aveva dato atto che, da noi, si sono registrati alcuni progressi nell'aumento di efficienza insieme alla digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Anche l’anno precedente, in effetti, per quanto specificamente riguarda l'attuazione della citata Raccomandazione per il 2019, la Commissione aveva verificato alcuni, lievi, progressi relativi al miglioramento del livello di efficacia della transizione digitale nella pubblica amministrazione in atto nel nostro Paese. In particolare, quelle determinate investendo nelle competenze, con l’accelerazione del la 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.

La U.E. auspicava, contemporaneamente, l’Italia 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 attraverso il più razionale utilizzo dei “fondi ordinari” erogati dalla Commissione. Occorre ricordare che, sempre nelle Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia del 20 maggio 2020, il Consiglio politico dell'Unione Europea aveva nuovamente invitato l'Italia ad adottare più incisivi provvedimenti sia nel corso del 2020 che nel 2021, atti volti a realizzare "un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi pubblici essenziali" (Raccomandazione n.3) e più in generale l’obiettivo era quello di **"migliorare […] il funzionamento della pubblica amministrazione**" (Raccomandazione n.4). Il tutto nella considerazione che: ***“un'Amministrazione pubblica nazionale efficiente è un fattore positivo, anzi cruciale, per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza sars-covid-2019 e per sostenere la ripresa economica non vengano rallentate nella loro attuazione pratica".***

Inoltre, la necessità di migliorare decisamente l'efficienza del funzionamento degli organi della pubblica Amministrazione veniva ribadito nella Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020, successiva all'adozione del PNR per l’anno 2020.

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

Nel progetto di P.n.r.r. A. 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 di 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 e della collettività. Obiettivo che costituisce una delle tre linee strategiche attorno ai quali era stato costruito l’intero **“Piano di rilancio nazionale**”, come sappiamo, assieme alla transizione ecologica, l’inclusione sociale e territoriale e la 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 con le sistematiche duplicazioni di attività, 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 e in conseguenza burocratici. Sul punto, in occasione della discussione parlamentare di quel Piano, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera dei deputati ha approvato una **"Risoluzione" n.6-00124 c.** Un atto impegnativo che impegna il Governo non solo ad un significativo incremento della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione delle attività pubbliche rivolto alla predisposizione di una riforma complessiva della pubblica amministrazione.

Inoltre, la Risoluzione di aggiornamento 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, nord, centro e sud con le isole, 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.

Nel testo 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 del Parlamento 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, anche di giustizia**, 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. Quindi, proprio a tal fine, si proponeva l'istituzione di una "**Agenzia nazionale per il cloud computing"** struttura volta a semplificare lo sviluppo e in conseguenza la fruizione di servizi resi dalla pubblica Amministrazione ovvero dove 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 divere 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 e il rafforzamento delle competenze digitali, 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 adeguate 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"**) per provvedere al rafforzamento della "difesa cibernetica" e dare piena attuazione a programmi di specifico interesse volti a sostenere l'ammodernamento ed il rinnovamento dello strumento militare.

IV) Gli altri contenuti del Piano.

Il settore d'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 e al rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese previste dal "**Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica"** (PSNC previsto nel d.l.n.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, ad includere l'applicazione del <**Cybersecurity Act**> (Regolamento della U.E. 2019/881). Dell'investimento in parola fanno parte i circa 50 milioni di euro 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 <**E.U. 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 come si è scritto 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 governativa di "Piano nazionale di ripresa e resilienza" ove Il riferimento è rivolto al documento Parlamentare XXVII, n.18-A. 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> quella per la digitalizzazione, innovazione, competitività e la cultura, sono state formulate diverse indicazioni tra cui le seguenti: prevedere che

l'interoperatività delle “banche dati pubbliche” insieme all'implementazione dei sistemi di sicurezza digitale descritti nel Piano, coinvolgano anche le diverse 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.**);
Si prevede di realizzare anche una “Scuola di polizia interforze permanente di lingue” che favorisca la formaazione di personale di pubblica sicurezza attivo 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 relativo alle “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 2021[189] 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)[190];
- 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 segue[191].
In tema interviene poi la legge di bilancio per l'anno 2021 (L.n.178/2020, art.1, commi 620 e 621) che con le sue norme ha previsto, rispettivamente:
a) la trasferibilità alle diverse Amministrazioni pubbliche delle risorse del **Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale**;
b) l'attribuzione alla struttura della Presidenza del Consiglio competente per le misure dell'innovazione tecnologica; e,
c) quella connessa relativa alle attività tese all'ottimale funzionamento della piattaforma per il tracciamento dei contatti e lo stato nazionale di allerta da Covid-19.

---

[189] V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14585/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-pnrr-proposta-delgoverno-del-12-gennaio-2021.html.
[190] Cui si collega l'A.i.r.e. l'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.
[191] 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, insieme a quelle rivolte all'accelerazione dell'azione amministrativa, recate dall'articolo 12, un gruppo di disposizioni normative sono rivolte a favorire i tempi di lavoro degli organi pubblici 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 nei servizi resi dalla P.a.

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

"Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale".

In effetti, parte dell'articolato normativo in citazione introduce le disposizioni 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 degli strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da "sarsCovid-19" ancora in corso a luglio del 2022. Le azioni e gli "strumenti principali" delle innovazioni sono rappresentate da:

Cittadinanza digitale e accesso degli interessati ai servizi digitali della pubblica amministrazione (artt. 24-30) ed 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. rendendone l'accesso sistematico ed 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 citate che l'accesso al domicilio digitale

possa avvenire tramite dispositivi mobili ed 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 ll'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 sempre la legge di bilancio del 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 ovvero 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 fisica di avvocati e parti impegnati per il deposito materiale diretto, e ancora cartaceo, presso gli uffici giudiziari di ogni grado. Nelle modalità attualmente rese possibili, sia in sede civile (pur con applicazione molto limitata 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 e per il rilascio dei relativi documenti.

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**) e "da remoto" 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 primo, 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 devolute al **"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 la mancanza comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare (comma 1, lett. d);
infine, per attuare 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**". Struttura con attribuito il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del medesimo Ministero e delle Prefetture[192] (commi 3 e 4). Inoltre, si dispone l'attribuzione a SOGEI 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 sequenza, l'articolo 32, prevede la redazione di un "**Codice di condotta tecnologica**" rivolto 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 elemento cognitivo già richiesto e custodito inaltra/e banche dati (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 della normativa in esame).
Così, 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**

[192] Attualmente ri-denominate in "Uffici territoriali di governo".

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 loro servizi digitali verso altre soluzioni cloud che rispettino i requisiti fissati dall'AgID (art. 35).

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

Infine, un ultimo gruppo di disposizioni modificative dei procedimenti pubblici attuali introduce misure per l'innovazione, in specie azioni rivolte a semplificare e a favorire la proposizione di iniziative innovative di settore: in particolare di quelle utili per misurare le sperimentazioni mediante l'impiego delle tecnologie emergenti.

Così, con l'articolo 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, istituzioni universitarie ed enti di ricerca, attinenti alla trasformazione digitale ed alla innovazione tecnologica.

Tali attività possono derogare temporaneamente, previa espressa autorizzazione, a normative dello Stato che impediscono la sperimentazione in alcuni settori di attività. Per questo, il successivo art.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 naturalmente non fosse stato comunicato in precedenza. In materia, 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 domiciliazione inattiva. In modo analogo a come è stata disciplinata la procedura di iscrizione del domicilio digitale dei professionisti iscritti in Albi, Collegi, Elenchi, Ordini e Registri professionali.

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

Mediante la Comunicazione COM (2021) 118 final dal significativo titolo: "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" diramata il 9 marzo 2021, la Commissione Europea ha presentato una sua visione rappresentativa con le prospettive attese per la < trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030> recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale[193].

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

a) le competenze digitali;

b) le infrastrutture digitali sicure e sostenibili;

c) la trasformazione digitale delle imprese;

d) la digitalizzazione dei servizi pubblici.

Si vuole realizzare:

Un "ambiente digitale" onnicomprensivo.

In particolare, per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici nazionali, l'obiettivo della 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 complessivo" che fornisca strumenti facili da usare, efficienti, personalizzati e con elevati standard di sicurezza come di tutela della privacy.

Inoltre, garantire l'espressione del voto "in modalità elettronica" 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 e "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 dei Paesi membri, sulla visione dell'Unione e sui

[193]V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazione e l'innovazione digitale1.html

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** n**ell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite**.

Ricordiamo che, già nelle precedenti <Raccomandazioni del 2019> il Consiglio dell'Unione Europea che costituisce il massimo consesso rappresentativo e politico direttivo dell'Unione, sottolineava la sempre più stringente necessità, per noi, di "migliorare l'efficienza della pubblica Amministrazione.

In particolare, investendo nelle competenze (formazione-aggiornamento) 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, in specie ottenuti nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione in alcuni settori 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 aveva 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 digitalizzazione[194] e l'avvio dell'**applicazione IO**.

[194] Sia pure senza portafoglio: quindi, con struttura dipartimentale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ancora, il Report in esame si soffermava 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.*[195]
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 degli altri 26 Paesi della UE che raggiunge il 67.3 %. Secondo le parole utilizzate nel 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 dell'accesso digitale. 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 quella nuova strada.
Comunque, nelle <Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia> il Consiglio europeo, con la successiva deliberazione del 20 maggio 2020, invitava il nostro Stato ad adottare gli opportuni provvedimenti, nel 2020 e 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, letteralmente, si esprimeva la citata Raccomandazione n.4. In effetti, i termini espressivi di tali <Raccomandazioni> trovano il loro fondamento nella primaria considerazione degli 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

[195] Nel 2019 l'Italia è salita dal diciannovesimo 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).

***rallentate nella loro attuazione*."**

Il Consiglio della U.E. ritiene insufficiente il nostro attuale livello di digitalizzazione ed in conseguenza scarsa la capacità di efficienza amministrativa, sottolineva 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 nazionale**" ed al suo interno il "**Recovery plan"** si baseranno su di un incremento della spesa pubblica[196] tra cui, parte importante, è quella per l'innovazione e la digitalizzazione.

In quest'ottica, la modernizzazione del Paese dev'essere intesa, come disponibilità di poter disporre di una pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, e che sia veramente al servizio del cittadino e ciò costituisce una delle tre linee strategiche intorno alle quali è stato costruito il "Piano di rilancio" assieme alla ***"Transizione ecologica ed inclusione sociale e territoriale, con 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 tra le P.a.. Qui, il volano previsto per la creazione di una P.a. connessa nell'interazione con cittadini e imprese è costituito dal **PIANO ITALIA 2025** programma strategico 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 strategia di innovazione viene articolata in tre "sfide" principali, mutuate dagli **"Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite**:

1) la digitalizzazione della società; 2) l'innovazione del Paese; 3) lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.

Il Piano prevede l'attuazione delle tre sfide programmate 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,

[196] Quand'anche fatta "in deficit".

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 del 2020. Per migliorare il coordinamento di settore 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 essenziali 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). Inoltre, 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 su di uno smartphone sia messaggi che 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 ora in ambito della Presidenza del Consiglio, *servirà a garantire a tutte le P.a. istituite 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 del 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 pubbliche Amministrazioni, al fine di garantire il coordinamento informativo statistico e telermatico dei dati e dei servizi digitali resi dall'Amministrazione statale, regionale, comunale e degli altri enti locali sui territori.

Comunque, nel quadro appena delineato, alcune delle misure indicate dal Governo nel P.N.R. 2020 hanno trovato una rapida traduzione normativa mediante il "**decreto-legge sulle semplificazioni"** (d.l.n.76/2020) consistente in un testo che reca misure urgenti

per la semplificazione e l'innovazione digitale nazionale. Occore dire pure che l'anno precedente, nel 2019, l'Italia era salita di un posto (18.mo) nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali attivi secondo i parametri di calcolo dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (**Digital economy and society index - D.e.s.i.).** Per tornare alle disposizioni in materia di informatizzazione delle attività della P.a. nella "Legge di bilancio 2020"altre ve ne sono successive a quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019 ed al riguardo si deve 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 le competenze alla persona, intesa come organo amministrativo, del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro delegato. Attribuendo compiti consistenti nell'individuazione, promozione e gestione dei necessari <**progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale**> realizzabili mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (operante ex Legge 160/2019, art.1, comma 401). Mentre altre risorse aggiuntive, presenti in quella fonte normativa, sono destinate a finanziare i processi di innovazione tecnologica e 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 relativo[197] 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). Inoltre, sempre alla neo struttura della Presidenza del Consiglio è stato affidato il compito strategico di sviluppare la **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 stanziate delle specifiche risorse finanziarie (v.

[197] 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 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

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. Allo scopo, è stato richiamato, quale possibile modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa, il riuso 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 di conseguire 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 le auspicate riduzioni 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 e favorire con nuove applicazioni telematiche la maggiore partecipazione possibile degli elettori alla "vita democratica" è stato inoltre istituito il **"Fondo per il voto elettronico"**[198].

Uno stanziamento previsto 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 parlamentar ed in occasione dei Referendum costituzionali. Sistema applicabile 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). Anche il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di termini ed altre disposizioni, introduce, a sua volta, diverse altre misure in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, ivi era stato oggetto di proroga (al 30 giugno 2020) il termine di decorrenza dell'obbligo per i prestatori

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

di servizi di pagamento abilitati, di avvalersi esclusivamente dell'apposita piattaforma per effettuare i pagamenti diretti alle pubbliche Amministrazioni (ivi, ex comma 8, dell'art.1). Inoltre, la norma citata disponeva che entro il medesimo termine, i soggetti pubblici fossero tenuti a integrare i loro sistemi di incasso in alternativa con la piattaforma digitale dei pagamenti con modalità informatiche (di cui all'art. 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 qui in esame, sono quelli indicati dall'art.2, secondo comma, del C.a d. - "Codice dell'amministrazione digitale" - in particolare: **tutte le Amministrazioni pubbliche.**

Ivi comprese le "Autorità di sistema portuale" e 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, nel caso loro ascrivibile. Nella specie, quella oggetto della previsione sanzionatoria degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n.165 del 2001.

Mentre, le disposizioni dell'articolo 42 incrementano la "dotazone di Esperti" dei quali 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.432[199] 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

[199] Proposta legislativa presentata in quella sede dall'on. Fragomeni ed altri.

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 (c.i.e.) diventi lo strumento preferenziale di identificazione di una serie di soggetti, quali: gli esercenti di 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 la possibilità che l'accesso a siti sensibili, quali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie, possa avvenire telematicamente 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, a questo 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 specificamente 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 c.i.e. (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.n. 43 del 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 elettronica[200] 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

[200] Nel limite di spesa di 750 mila euro annui a decorrere dal 2019.

di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza. Inoltre, affida all'adozione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e 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 e 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 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 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[201].
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: a) siano dotati di una rete di sportelli diffusa su tutto il territorio nazionale; b) siano degli **Identity provider;** e, c) 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 – C.s.n.d.** ente 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. In effetti, la disposizione in esame prevede che: ***«gli addetti alle procedure definite dalla Convenzione sono incaricati di pubblico servizio***

[201] L'I.P.Z.

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, per norma di legge, il riconoscimento della <natura pubblicistica delle attività in tal modo 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 servizio[202]. 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'attività pubblicistica di utilità per la collettività.

Ora, per "pubblico servizio" deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della "pubblica funzione", ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri autoritativi tipici di quest'ultima (poter incidere su di una persona), 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 soggetti sono autorizzati, dalla legge, a procedere all'identificazione degli interessati da farsi nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti ed esclusivamente per i compiti consentiti dalla normativa.

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 conseguenziali alle norme del Codice dell'amministrazione digitale (Cad),

[202] Vedi gli articoli 3, 28, 81, 97, 98 e 117 e seguenti della Costituzione.

stabilendo che le caratteristiche e le modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica sono definite non con d. P.C.M.[203]

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 del relativo archivio nazionale informatizzato[204].

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'A.g.i.d. Agenzia per l'Italia digitale**, nonché l'esercizio del "potere sostitutivo" nel caso siano verificate inadempienze gestionali o amministrative[205]. Inoltre, come ben sappiamo, la "Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2020" ha attribuito nuove competenze amministrative monocratiche al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato, esattamente quelle 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 (Legge 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" (C.a.d.) che ha previsto (con l'rt.63) che il

[203] 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.

[204] Focus: vedi il Dossier sulla governance della pubblica amministrazione digitale.

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

Presidente del Consiglio dei ministri possa nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per la realizzazione dei progetti. Si tratta di un organo monocratico, coadiuvato da uno staff di collaboratori, con attribuite 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 posti dall'Agenda digitale europea[206]. Occorre dire che, in precedenza, una norma contenuta nel d.l.25 luglio 2018, n.91, aveva abrogato la disposizione statuente che al Commissario straordinario non fosse dovuto alcun compenso per l'espletamento dell'incarico[207] ed il successivo d.l.135/2018 aveva poi prolungato il mandato (divenuto retribuito) del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, al 31 dicembre del 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. Oltre che 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 proprio questi esperti di settore sono all'origine dell'adozione della Carta di identità elettronica[208]. 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"*** [209] 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

[206] 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).

[207] Vedi l'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.

[208] V. https://temi.camera.it/leg18/post/la-carta-di-identit-elettronica.html.

[209] V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11868/disposizioni-concernenti-carta-d-identita-elettronica-e-suautilizzazione.

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.[210] 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.

Più in generale, di modernizzazione del Paese attraverso l'applicazione in settori ed uffici sempre maggiori delle principali tecnologie digitali.

Infine, il provvedimento citato è stato emanato per dare attuazione alle direttive adottate dal Presidente del Consiglio in materia ed assicurare il coordinamento dell'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (d.PCM 19 giugno 2019).

[210] Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

L'AGENDA DIGITALE ITALIANA ED I SUOI OBIETTIVI.

Mentre, con il successivo decreto 24 luglio 2019 alla struttura del Dipartimento è stata data una nuova organizzazione interna operativa ed ancora successivamente, con il d.M. 24 luglio 2020, emanato il relativo provvedimento amministrativo. Atto che ha ridefinito l'organizzazione del "Dipartimento della funzione pubblica" in base al quale le attribuzioni in materia di digitalizzazione della P.a. sono state scorporate dal preesistente **"Ufficio per l'innovazione amministrativa**" istituito presso il Dipartimento. La legge di bilancio 2020 ha incrementato lo stanziamento[211]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[212]. Poi, con la formazione del II Governo Conte, avvenuta nel settembre del 2019, era stato nominato anche un Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione[213] cui era stata conferita delega all'esercizio delle funzioni spettanti al Presidente del Consiglio in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione con "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 le attività di coordinamento da operare con le organizzazioni internazionali ed europee operanti nel settore. Il Ministro è stato altresì delegato ad esercitare le funzioni inerenti alla trasformazione digitale delle pubbliche Amministrazioni, ai termini del d.PCM 26 settembre 2019.

Occorre nuovamente ricordare che il medesimo art.8 del 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 ed i prestatori di servizi di pagamento. **Tale piattaforma è dedicata all'effettuazione di pagamenti con modalità informatiche che devono**

[211] Pari a sei milioni annui.

[212] L'incremento è pari a 6 mln di euro per l'anno 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

[213] Nella persona di Paola Pisano.

essere obbligatoriamente accettati dalle pubbliche Amministrazioni, dai gestori di servizi pubblici e dalle società, a controllo pubblico.

A tale fine si prevedeva 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 elettronici. In attuazione di tale disposizione, sempre con il d.PCM 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 "piattaforma digitale per le notifiche della pubblica Amministrazione".

Abbiamo visto come la legge di bilancio dello Stato, l'anno 2020, attribuisce direttamente alla Presidenza del Consiglio la competenza per lo sviluppo della "*Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni*" da dover realizzare mediante le attività organizzative di <Pago PA spa> cui compete la gestione della stessa piattaforma[214]. Inoltre, il decreto-legge n.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 "govenance digitale" è l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), l'organismo tecnico del Governo che ha il compito fondamentale di garantire, sulla base degli indirizzi dati dal 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

[214] 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).

dirigenziale di livello non generale e per quello non dirigenziale dell'Agenzia.[215] Ancora, sempre attraverso la legge di bilancio per il 2020, ha autorizzato la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, destinati all'avvio concreto 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).

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 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 traferimento 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 (ri)organizzazione dell'amministrazine digitale: il "cloud nazionale" ed i C.e.d.

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 altre soluzioni cloud che devono rispettare i requisiti fissati dall'AGID (art.35). Resta da segnalare l'istituzione, prevista dal d.l. n.76/2020 in esame, nell'ambito del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e 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).

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

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali: "Repubblica digitale".

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>.**

Queste ultime 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 realizzazione diverse altre misure operative previste dai precedenti interventi per sviluppare le competenze digitali necessarie alla popolazione per poter meglio esercitare i propri <diritti di cittadinanza> e nelle votazioni elettorali 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.con le iniziative 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 nostri cittadini. Così, da consentire l'accesso ai servizi della P.a. in forme semplificate, agendo da remoto, con ottimizzazione applicativa delle fruizioni telematiche e conseguendo una maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione dei servizi amministrativi e

tecnici sull'intero territorio nazionale. Per questo, i commi da 9-bis a 9-octies, dell'art.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"** cui è 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 loro 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, insieme a livello e modalità di effettuazione delle prestazioni erogabili 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 di una 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, restano posti a carico dell'utente con costi che devono preventivamente 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).

Le funzioni dell'ENIT per la promozione del turismo in Italia.

Invece, il comma 9-novies prevede in capo all'ENIT - Agenzia nazionale italiana del turismo - il compito di promuovere i servizi turistici e culturali nazionali e favorire la commercializzazione di prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, anche attraverso un "portale telematico dedicato" già esistente e l'affidamento per la realizzazione e la gestione di una apposita "carta" dei servizi turistici.

Una specifica "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 come 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 d.PCM 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 degli 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 della U.E. 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 nel contenuto dei decreti: in primo luogo, le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati; e insieme il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte degli uffici di Poste italiane; ed ancora l'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 qui prestata. Infine, a prevedere un rimedio, in forma di un ristoro economico, nel caso che lo stanziamento a valere sul citato fondo non si dimostri 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" 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 degli utili d'esercizio o appartente 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 riattribuzioni, 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, la norma esaminata 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 prima, 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 saranno stabiliti nei decreti sopra-menzionati. Ciascuna Amministrazione provvede ai relativi oneri nei limiti delle risorse iscritte in appositi capitoli di bilancio, sempre con esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il successivo 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 in base alle norme vigenti e perciò assuma la qualità di <incaricato di pubblico servizio>. Si deve ripetere che, la definizione di "incaricato di pubblico servizio" implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate per compito ai <soggetti convenzionati> e determina l'applicabilità delle forme di tutela in sede civile od amministrativa, come di specifica responsabilità penale, previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa che sono riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio[216]. Mentre, il comma 9-septies della norma stabilisce come possa avvenire 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 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 temporale pari a quella dell'affidamento del servizio universale. Tanto che, proprio a tale riguardo, vengono in rilievo le modalità di selezione delle imprese incaricate dei servizi d'interesse economico generale.

[216] 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.

DOSSIER: IL "PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA P.A." E LA 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 crisi[217].

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

Il nuovo Piano si focalizza sulla continuità operativa nella realizzazione delle azioni previste da quelli precedenti ed è stato rivolto in particolare al compito essenziale di velocizzarne le azioni riformatrici, per:

- **favorire lo sviluppo di una società digitale**,

un insieme dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, la vita comune delle persone insieme alle 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. Un obiettivo generale che dovrà avvenire rispettando la sostenibilità ambientale, contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivare la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito di tutti i servizi pubblici. Deve dirsi che, nell'arco del triennio d'interesse, sono state definite circa 200 azioni: a competenza di AgID e Dipartimento per la trasformazione digitale, altre a carico di P.a. centrali e territoriali. Al riguardo, si deve ricordare un evento importante dato dall'evento programmatico pubblico che, nel dicembre del 2019, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione ha presentato in tema il **"Progetto 2025".**

[217] Vedi: https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifichesituazioni-crisi-3.html

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 nazionale 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 le fasi di attuazione del Progetto complessivo sono costantemente monitorabili sul sito web del "Dipartimento per la trasformazione digitale".

XVIII) Le modifiche al C.A.D. il <Codice dell'amministrazione digitale>.

In attuazione di una specifica delega contenuta nella "*Legge di riforma della pubblica amministrazione*"[218] è stato riformato il <Codice dell'amministrazione digitale> il "C.a.d.", 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 telematica di cittadini e imprese a dati e servizi erogati dalle pubbliche Amministrazioni. Nella sua nuova formulazione, il C.a.d. introduce 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"** e 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 a mezzo di 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). 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

[218] La legge n.124 del 2015 c. detta Madia.

procedimenti di adozione delle regole tecniche in materia ed il rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio svolte attraverso le attività della <**Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica**>. Questo ruolo propulsivo si attua insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite all'Ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche Amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale. Inoltre, vi è la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del decreto legislativo in parola, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, mediante proprio decreto, un ***Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale***., Risultano adottate ulteriori disposizioni integrative del C.a.d. come previsto dalla norma della"Llegge delega" in quella di attuazione (d. Lgs.vo n.217/2017) provvedimento che integra e modifica alcune disposizioni del Codice al fine di accelerare l'attuazione degli obiettivi nazionali dell'**Agenda digitale europea**. In sintesi, sono queste le linee guida del nuovo intervento legislativo ed in primo luogo proseguire l'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel "Codice dell'amministrazione digitale". In specie, per l'attuazione di quelle molteplici misure di deregolamentazione negli ambiti avviati con il precedente intervento normativo. Insieme, all'obiettivo di 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 a una identità e un domicilio digitale**" e quello alla fruizione di servizi pubblici "on-line" 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 Amministrazioni sia centrali che 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 formato digitale. In ultimo, per l'Esecutivo nazionale, occorre promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico tale da riuscire a garantire un utilizzo più efficace dei dati attraverso le più moderne soluzioni di "data analysis".

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (2005)[219].

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, è il testo normativo che ha introdotto nel nostro Stato, ormai da quasi diciassette anni, quale primo fondamentale strumento in materia, una regolamentazione di legge nazionale data per realizzare <sistemi> generati dal progresso tecnologico elettronico, applicabili alle azioni, attività e procedimenti rese dagli uffici della pubblica Amministrazione di Stato e degli altri enti al servizio collettivo.
Si tratta di sistemi telematici relazionali da estendere agli altri enti pubblici, regionali, provinciali[220] territoriali delle Città metropolitane, dei Comuni e di Roma Capitale della Repubblica.
Nella specie, alle origini costituisce un testo attuativo dei principi generali espressi nella "Legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio" n.400 del 23 agosto del 1988, nel testo più volte oggetto di modifica nel tempo, insieme alle successive normative adottate in materia[221]. Quelle poi riprese dalla "*Legge di semplificazione dei servizi pubblici anno 2001*" rispetto alla "delega" conferita all'Esecutivo centrale per attuare la *"digitalizzazione dei servizi pubblici*".
Pertanto, allo scopo di averne una schematica visione riportiamo del siglato C. a. d. l'indice sommario della 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);

[219] I contenuti revisionati del capitolo sono stati prioritariamente tratti dal focus elaborato dalla "Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sulla digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni" istituita nella XVII legislatura.
[220] Nelle restanti funzioni residuali che questi enti possono ancora esercitare.
[221] 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).

NOTE SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: IL P.N.R.R.

Una premessa sul "next generation Italia".

Il "Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza" denominato <D.RRF- EU> richiede agli Stati membri di presentare, nei termini temporali in esso previsti, e con validità finanziaria dal gennaio 2021 al dicembre 2026, un "pacchetto nazionale complessivo di investimenti e riforme strutturali" tese nella modernità telematica a raggiungere l'efficienza gestionale, in specie delle nostre pubbliche Amministrazioni. Allora, quale "Paese interessato" alla partecipazione, in attuazione di quanto richiesto dell'Esecutivo dell'Unione europea, è derivato il nostro P.n.r.r nella formulazione che andiamo brevemente ad illustrare:

il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il Piano nazionale italiano è un documento progettuale articolato in sei "Missioni" e 16 "Componenti" fondamentali che si diramano poi in almeno due centinaia di altri obiettivi. 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. In particolare, 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[222];

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> delineati dal N.G.E.U. e soddisfa largamente i parametri fissati, in materia, dai "Regolamenti europei" relativi alle "quote di risorse" da destinare ai progetti della "transizione verde", all'impianto delle tecnologie digitali e le necessarie riforme strutturali. In effetti, circa il 40% delle cifre rese disponibili per gli impieghi previsti dal "Piano nazionale" sono state destinate a

[222] Anche di quella tributaria.

spese per investimenti da farsi nei "territori svantaggiati" ricompresi nel Mezzogiorno d'Italia a testimonianza della perdurante attenzione verso il tema centrale, strategico, del riequilibrio territoriale nazionale. Inoltre, il Piano progettuale in esame è fortemente orientato all'inclusione di genere, al sostegno dell'istruzione di base, così come di quella più avanzata, alla formazione professionale e all'occupazione dei giovani; inoltre, contribuisce a tutti e sette i progetti di punta della <Strategia annuale sulla crescita sostenibile> negli aspetti delineati dall'**UE - European flagship.**

In questo quadro di attenzione, anche gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata, in linea con il *principio del* "*non arrecare danni significativi*" *all'ambiente* **("do not significant harm**" in sigla DNSH): una caratteristica che ha ispirato, dalle sue origini formative, il N.GE.U.

Ora, il Piano nazionale in esame comprende un ambizioso "progetto complessivo di riforme" strutturali attraverso il quale il Governo italiano intende attuare quattro essenziali azioni riformatrici definite di contesto che sono le seguenti:

a) pubblica amministrazione, innovazione, efficienza;

b) riforma della giustizia e del sistema fiscale (con la giustizia tributaria);

c) semplificazione della legislazione vigente e promozione della concorrenza[223];

d) interventi sulla sanità pubblica e la sua organizzazione.

I) La riforma della pubblica Amministrazione.

Da svilupparsi come intervento decisivo per migliorare la capacità amministrativa a livello sia centrale che locale, attraverso il rafforzamento dei processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici e premiando, finalmente, i più meritevoli e titolati. Con l'obiettivo essenziale, quanto contestuale, di incentivare la semplificazione con la digitalizzazione dei servizi pubblici e delle correlate procedure amministrative in favore dei cittadini "utenti".

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 documentale, 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 ed i tempi che attualmente gravano come "oneri aggiuntivi" sulle imprese ed i cittadini.

[223] Nel Consiglio dei ministri del 16 settembre 2022 il Governo ha deciso come azione preliminare una "mappatura" delle concessioni balneari.

II) La riforma della giustizia.

In specie, l'obiettivo principale è quello di affrontare i nodi strutturali del processo civile, e poi del penale, rivedendo l'organizzazione complessiva verso l'efficienza degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia si devono inoltre semplificare diversi istituti del rito processuale, in particolare nei settori del civile-commerciale-lavoro di primo grado, in quello di appello e del giudizio di legittimità in Cassazione[224] per implementare in via definitiva il processo civile telematico (in sigla, il p.c.t.).

Fisco e giustizia tributaria.

Il Piano predispone, nell'ambito di una complessiva riforma fiscale da necessaria da effettuare, degli interventi volti a ridurre il volume complessivo del contenzioso tributario ed i tempi della sua definizione giurisdizionale.

In materia di giustizia penale.

Il Governo intende riformare sia la fase delle indagini che quella dell'udienza preliminare; ampliare, incentivandone il ricorso premiale, tutti i riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini ridotti di durata dei processi applicando il nuovo istituto penalistico della **"improcedibilità**" biennale per fasi processuali.

III) Con l'altra riforma prevista finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione vigente,

mediante la quale si devono abrogare, accorpare o modificare numerose leggi e altre fonti normative di vario grado, anche regolamentari, dato che ostacolano sia la vita quotidiana dei cittadini che delle imprese complicando molto le attività della pubblica amministrazione. La riforma deve intervenire sulle leggi in materia di attività delle Amministrazioni e dei contratti pubblici, sulle diverse normative che sono di ostacolo alla concorrenza e sulle regole che hanno facilitato frodi ed episodi corruttivi.

IV) La concorrenza economica.

Altro fattore essenziale per favorire una crescita economica del Paese verso la ripresa è quello costituito dall'equità, insieme alla promozione e la tutela della concorrenza. In effetti, meglio assicurare la concorrenza non risponde solo alla logica più corretta del mercato, ma può, e deve, contribuire a garantire una maggiore giustizia sociale ai cittadini. Proprio su tali aspetti, sia la Commissione europea che l'Autorità nazionale

[224] Ufficio giudiziario giudicante nel grado di legittimità che, come vedremo, è afflitto da peculiari quanto gravi problematiche di gigantismo giurisdizionale con conseguente arretrato decidente: nella entità di oltre 112.000 ricorsi arretrati.

garante della concorrenza e del mercato, A.G.CO.M., nella loro rispettiva indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare, come poi nel sanzionare, "cartelli" illecitamente costituiti tra le imprese. Oppure reprimere, quando accertati, degli ***"abusi di posizione dominante***" e/o fusioni e acquisizioni di controllo azionario come di gruppo surrettizie; che, in maniera fraudolenta, ostacolano un corretto 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***" e insieme a questo 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. Inoltre, deve dirsi ancora che in effetti quanto più si riesca ad incoraggiare la correttezza della concorrenza, tanto più occorre rafforzare 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 e finanze. Dicastero titolare sia delle entrate che delle spese dello Stato con il compito di "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 alla prova documentale del 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. coinvolte 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> operative a livello locale, organismi che possano aiutare le Amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento ed a semplificarne le procedure attuative dei progetti.

In generale, il Governo stima che gli investimenti economici previsti nel "Piano nazionale" avranno un impatto positivo, quantitativamente molto significativo su tutte le principali variabili macro-economiche nazionali.

La guerra in Ucraina.

In proposito, si era stimato che, alla fine del 2026, l'anno di conclusione attuativa dei finanziamenti destinati al nostro <Piano nazionale> da parte della U.E. nelle previsioni (prebelliche) il prodotto interno lordo, il P.i.l. italiano avrebbe dovuto essere superiore almeno di 3,6 punti percentuali rispetto all'andamento tendenziale "ordinario". Invece.

Un risultato da dover necessariamente ridurre a causa degli effetti dannosi della guerra in corso e delle enormi speculazioni sui costi delle fonti energetiche.

Tanto è vero, a conferma, che nell'ultimo triennio finanziabile dell'orizzonte temporale riformista (2024-2026), l'occupazione interna poteva salire di 3/3,2 punti percentuali. Così come, ancora, gli investimenti pubblici previsti nel Piano dovevano portare a miglioramenti marcati in tutti gli indicatori che misurano i divari regionali[225], l'occupazione femminile e quella giovanile.

Il "Programma di riforme" in corso di attuazione poteva ulteriormente accrescere questi impatti positivi e comunque il P.n.r.r. visto come parte di una più ampia, ambiziosa, strategia per l'ammodernamento 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 secondo gli "obiettivi del Piano" 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.

Il "rischio recessione" per i Paesi dell'Unione Europea.

Gli avvenimenti bellici e la presenza di enormi pressioni speculative sui mercati di gas-elettricità e prodotti petroliferi stanno incrinando tutte le economie nazionali e comporteranno drastici tagli previsionali dei P.i.l. se non fenomeni di recessione economica, sui quali la B.C.E. sta intervenendo.

[225] Molte risorse, fino a 37 miliardi di euro, saranno "bruciate" entro la fine dell'anno per gli aumenti della "bolletta energetica" e dall'inflazione all'8% annuo.

Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato "Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategico-progettuale.

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, nel corso dei quasi due anni passati, hanno spinto la UE a formulare una risposta coordinata, a livello sia:

a) congiunturale,

con la sospensione prolungata del "**Patto di stabilità**" interno agli Stati membri e di tutte le collegate restrizioni finanziarie: tali, per l'Italia, appesantita dall'enorme massa del "debito pubblico" sussistente nella misura del 170% circa del P.i.l. - su base annuale - a rendere impossibile qualsiasi investimento.

Oltre ad avere in adozione ingenti pacchetti di sostegno con finanziamenti a "fondo perduto" o con bassissimo "tasso di interessi" per il sostegno reale all'economia dei singoli Stati membri; e quindi di natura,

b) strutturale,

in particolare, attraverso l'avvio, avvenuto a luglio del 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 introdotte 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 (37%), sono erogabili "a fondo perduto".

Le risorse che vengono destinate al "Dispositivo per la ripresa e resilienza" (D. RRF), la componente finanziaria più rilevante del "Programma", sarà reperita attraverso l'emissione di titoli obbligazionari emessi e garantiti dalla Banca centrale della U.E. con parte di "debito comunitario". In attuazione di un "principio solidaristico" redistribuendo

gli oneri derivanti su tutti gli Stati membri[226] oltre che facendo leva sull'innalzamento del tetto destinato alle "risorse proprie". Queste emissioni si uniscono a quelle che erano già in corso dal settembre 2020 ed ora effettuate per finanziare il *"Programma di stabilità interna degli Stati membri"* denominato:

"**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 (e per l'intero decennio precedente al "covid") sofferto insieme di una bassa crescita economica e di elevata disoccupazione[227].

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 sull'economia. 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

che è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022), in specie per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie.

II) il D. RRF- E.U.

ha invece una durata finanziabile di sei anni, coincidenti con quelli di validità del Bilancio pluriennale consolidato della U.E. 2021 al 2026.

Un intervento storico di sostegno alle economie nazionali degli Stati membri.

A dimostrazione della straordinaria rilevanza si pone la sua obiettiva 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 di restituzione molto convenienti (- dell'1%). Quando poi, alle sovvenzioni

[226] Una proposta "mutuale" che negli anni precedenti era stata sempre recisamente respinta dai Paesi europei più virtuosi: i c.d. "rigoristi".

[227] Almeno dal 2010 in poi.

sopra-stimate del d. 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 quantitativo del Pil che venne 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 economica del Pil nazionale 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.

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 found).

Costituisce la normativa di attuazione del meccanismo finanziabile che enuncia le sei grandi aree dell'intervento economico di "sostegno alle economie" 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 quali quelli 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 ed 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 intanto ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento, rispetto allo scenario del 1990, già entro il 2030: ad esempio, 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 e l'economia verde. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste dai Piani nazionali devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente. In materia poi, 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 crescente di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica complessiva, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite (fra le quali, il nucleare c.d. "leggero") e l'interconnessione elettrica. In particolare, 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**" (il D.R.R.E.U. pubblicato in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea" del 18 febbraio 2021).

Gli obiettivi ambientali fissati dalle Istituzioni, a livello della 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 effettivamente circolare. Inoltre, realizzare la riduzione quantitativa in assoluto insieme al riciclaggio sempre più selettivo dei rifiuti, con l'obiettivo del 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" degli Stati europei.

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 ricercando una 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 l'erogazione ai cittadini "utenti" dei servizi pubblici digitali.

Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione delle reti di telecomunicazione (Tlc) ad altissima capacità (5G), nella quale i costi ad onere dei

cittadini 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. In tempi ragionevoli, le "competenze digitali di cittadini e lavoratori" devono costantemente 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 gravi conseguenze economiche e sociali delle crisi sanitarie e belliche (ancora in essere) attraverso l'attuazione di strategie economico-sociali che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva con aspetti tali da migliorare la crescita potenziale. In questo quadro, le azioni previste dai Piani nazionali devono concretamente contribuire ad innalzare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica, 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, essere relative alle "pari opportunità" nell'accesso al mercato del lavoro; contribuire a realizzare condizioni di lavoro più eque; un migliore accesso all'assistenza sanitaria ed a forme di protezione più incisive, insieme ad una maggiore inclusione sociale.
Inoltre, 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 interne e rurali. Inoltre, attraverso i loro programmi attuativi devono anche affrontare delle sfide generali e storiche.
Come quelle legate alle presenti disuguaglianze di genere e di reddito ed alle tendenze demografiche della componente sociale, nel nostro caso: di decrescita popolativa, siamo andati sotto quota 60 milioni di abitanti[228].

[228] Purtroppo, sono stati meno di 460.000 i nuovi nati durante l'anno 2021 e per l'anno in corso le previsioni sono ancora inferiori.

Gli Stati membri devono descrivere le tendenze in atto e saper interpretare i cambiamenti economico sociali intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da sars-covid-2019 spiegando come l'attuazione dei rispettivi Piani allevi, in concreto, gli effetti della crisi e promuova la coesione insieme alla risoluzione degli squilibri territoriali operando in linea con i principi determinati nel "**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 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 quello "di base" dei medici sul territorio[229]. 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, in misura dell'8.90%). L'incapacità dimostrata dagli Stati membri di far riprendere a crescere l'economia ha accentuato gli squilibri e le disparità territoriali già esistenti ed in tema si deve puntare a rafforzare l'attuale capacità delle "catene di approvvigionamento" dei beni unitamente alle collegate infrastrutture industriali, così come quelle delle strutture 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 (gas ed ancora petrolio) sia per consentire attraverso quei minerali le attuali produzioni

[229] Anche detti "medici di famiglia".

tecnologiche, per alimentare a corrente il riscaldamento domestico e l'utilizzo industriale produttivo (v. gas metano, alluminio, litio, titanio, terre rare[230]). Inoltre occorre proteggere più adeguatamente i sistemi di comunicazione (tlc).

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 fin dalla prima infanzia, nonché le competenze tecnologiche di base che vanno 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 non giovanili e di coloro che forzatamente sono divenuti degli "inoccupati".

Infine, le risorse aggiuntive rese disponibili devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per consentire a bambini e giovani l'istruzione nelle fasi primarie, per l'accesso garantito alle cure basilari per la tutela della salute delle persone, non solo dei cittadini, all'alimentazione ed agli alloggi da destinare alle persone in stato di bisogno ed agli indigenti.

[230] Si tratta delle componenti organiche minerali essenziali per costruire i microchip a loro volta necessari per la produzione di telefonini, tv ed automobili.

L'IMPOSTAZIONE E GLI 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 della U.E. per il periodo 2021- 2027. Successivamente il 21 luglio di quell'anno durante i lavori del Consiglio Europeo, i capi di Stato e di governo rappresentanti degli esecutivi dell'Unione hanno raggiunto l'"accordo politico" sul "Piano complessivo degli interventi di sostegno". Successivamente, 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**>atto consistente in un elaborato che dato l'oggetto è stato sottoposto all'esame, poi avvenuto in termini positivi, del Parlamento europeo.

Mentre, per quanto riguarda la sua successiva filiazione nazionale, il 13 ed il 14 ottobre del 2020, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica si sono pronunciate in tema adottando un apposito "atto di indirizzo" che invitava il Governo a predisporre il Piano nazionale garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti pubblici locali e delle forze produttive del nostro Paese.

Nei mesi successivi ha avuto luogo un'approfondita e 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, il 23 trasmesso al Parlamento, in vista della presentazione alla Commissione dell'Unione Europea come è avvenuto nel rispetto della data prefissata 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, contribuendo 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**", come indicato in materia 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 ed inoltre, occorre minimizzare l'impatto nocivo delle attività produttive sull'ambiente. Tanto risulta necessario, anzi essenziale, per migliorare la qualità della vita nella sicurezza ambientale, oltre che per rispettare l'impegno di lasciare un Paese più equilibrato <verde> insieme ad una economia maggiormente sostenibile, alle generazioni future. In effetti, anche la c.d. "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 valorizzazione dei giovani; e, c) insieme ad essi, il superamento degli esistenti divari economico-sociali dei diversi territori.

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 proprio 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 essenziali.

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 'indicazione della:

I) Transizione digitale.

La rivoluzione digitale da tempo in atto su scala mondiale, piuttosto che temuta, in realtà può rappresentare una grande occasione positiva, se sfruttata bene, 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, quello che viene obiettivamente 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 prevede di 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

vi 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, occorre osservare come i dati cognitivi utilizzati per compilare il "Desi 2020" si riferiscono al precedente anno 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 unificato 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 mirati, capacità di azione e riforme normative. Devono essere 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.

In materia, si può realizzare un <***fixed wireless access***>: ovvero, consentire accesso a un edificio tramite una <connessione radio> collegata ad 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. con struttura operativa 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. A questo proposito, il Piano nazionale 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 agli utenti "assistiti" insieme alla valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, per sviluppare degli <**ecosistemi avanzati di telemedicina**> quale asse portante del rafforzamento della sanità territoriale, con il potenziamento dei sanitari "di base" ed il miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti. In tema, il Piano rafforza la sicurezza informatica e coinvolge l'intera gamma di dominii, 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., A.i.r.e., cf-cs, spid, digit-PA, PagoPA**. **IO**) operando anche attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. Proprio a questo riguardo, occorre considerare che una parte notevole della nostra popolazione è ancora priva di un personal computer ed è questo 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 e articolata <***Strategia nazionale per le competenze digitali***>. Intervento da fare attraverso un'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 che si è appena 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 in 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 nei propri territori ai cambiamenti climatici e deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica: un obiettivo da realizzare entro il 2050 per andare verso una maggiore sostenibilità ambientale rispetto agli eventi futuri.

In tema, sono stati fatti alcuni progressi significativi nel tempo: poiché, tra il 2005 e il 2019, le emissioni di ”gas serra” dell'Italia erano diminuite del 19% nella loro rilevazione. Attualmente, le emissioni conteggiate pro-capite - per abitante - di <gas climalteranti> espresse in tonnellate equivalenti, sono inferiori alla media corrente negli altri Stati della UE. in materia e tuttavia, il nostro Paese presenta ancora dei notevoli ritardi insieme a delle sensibili vulnerabilità.

Mentre, per quanto riguarda i trasporti “privati” e il conseguente livello d’inquinamento ambientale, l'Italia vede il numero di autovetture “a combustione termica”, ogni mille abitanti, più alto tra i principali Paesi europei[231].

La struttura del <piano#nextgenerationitalia>.

[231] Vedi, all’opposto estremo, il caso della Norvegia, un Paese della U.E. dove già dal corrente anno non possono essere più vendute automobili alimentate con motori termici.

Previsto il finanziamento di bandi per il contrasto alla povertà educativa nel Mezzogiorno d'Italia per un valore di 220 milioni di euro. 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 potrà mobilitare €.2,1 miliardi nei prossimi cinque anni: entro la fine del 2026.

Nella Missione n.6, la riorganizzazione delle politiche nazionali della salute, attraverso riforme e investimenti basati sui reali fabbisogni assistenziali dei cittadini deve poter contribuire a superare i divari attualmente esistenti tra i diversi "sistemi sanitari regionali" presenti nelle nostre aree territoriali.

Il Programma denominato React - E.U. con gli "obiettivi verdi".

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. Attraverso la nuova programmazione si valorizza l'innovazione, lo sviluppo e la tutela ambientale in ottica green, introducendo un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici di quei territori. In particolare, si parla di sud ed isole per irrobustire i sostegni alle PMI[232] meridionali e investire in risorse su ricerca, istruzione e il lavoro.

Si aggiunga che, 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 P.o.n. con 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*".

[232] 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.

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 destinati alla "missione" con la "Legge di bilancio per l'anno 2022". Anche per quantità, una importante risorsa che dovrà essere impiegata in linea con le politiche settoriali di investimento e riforma previste nel Pnrr, secondo un principio di complementarità e addizionalità delle risorse per quei fini rese disponibili. In conseguenza, 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.
Situazioni nelle quali tali risorse saranno poi reintegrate nella disponibilità del fondo, così da continuare a garantirne la piena addizionalità.

Il sostegno agli anziani "non autosufficienti" in un "Paese invecchiato".

La pandemia ha dimostrato quanto sia necessario prendersi cura della salute psicofisica delle persone più anziane, le più vulnerabili, anche rispetto alle aggiuntive conseguenze della malattia e dell'età, la solitudine e l'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 data la "denatalità": unico fenomeno in crescita. 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, un'emergenza per i servizi di welfare e per l'assistenza sociosanitaria da prestare. Per le persone anziane non autosufficienti, il Piano nazionale di r.r. prevede 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" da dislocare 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" che viene finalizzato alla 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 importante da farsi per **i servizi di 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 stanziate 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 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, gli investimenti esaminati si legano anche all'altro intervento previsto dalla "Missione 5" quello 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 i dettami della **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, fra questi, soprattutto le donne: in effetti, su quasi 1 milione e mezzo di ultrasettantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, si conta ben un milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso nei loro effetti perniciosi a quelli dovuti alle disuguaglianze socio-economiche territoriali, avendosi una maggiore concentrazione statistica nelle Isole. Occorre poi dover 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 propria del resto della popolazione. Nelle scuole, l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione è carente in molte Regioni e soprattutto quelle al Centro-Sud. Spesso, l'onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità resta a carico integrale delle famiglie e colpisce, soprattutto, quelle aventi i redditi più bassi. Vi sono inoltre due terzi delle famiglie nelle quali vive almeno una persona disabile che 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 appena 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, un "Ministero senza portafoglio", proprio per sottolineare il rilievo dato alla predisposizione di 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 nei loro riguardi.

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 O.N.U. secondo un approccio coerente con la "**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea"** tenendosi in linea operativa con la recente "*Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*" presentata nel 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; ed in particolare, 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 esistenti nella scuola secondaria di secondo grado.

La **<Missione 5>** include un investimento straordinario per le infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociosanitari di comunità e per quelli domiciliari di assistenza, 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 STRUTTURALI" IN ITALIA.

Come, e quando, si vuole realmente "*cambiare il Paese*".

I Piani nazionali di ripresa e resilienza richiesti dall'Unione Europea sono, in primo luogo, dei complessivi "Piani progettuali di riforma strutturale" relativi ad attività, competenze e servizi pubblici propri dello Stato e degli altri Enti costituzionali.

Nei quali, le linee di investimento previste devono essere accompagnate da una strategia complessiva, ben programmata, di cambiamento riformatore orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto generale dello Stato e degli altri Enti pubblici per incrementare, stabilmente, l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso, le riforme con i loro "obiettivi" devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei Piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.

Allora, 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 (CS R 2020).**

Le azioni pluriennali introdotte mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, riducendo le perduranti disparità regionali, territoriali, intergenerazionali e di genere che frenano in parte notevole lo sviluppo dell'economia interna. Sul punto, il Governo si impegna a realizzare la strategia riformatrice del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti dagli "strumenti europei" anche ricorrendo a provvedimenti normativi di urgenza. Ove il ricorso ad essi si renda necessario per garantire il puntuale rispetto delle scadenze temporali programmate nell'intervento comunitario, sempre nel rispetto delle prerogative legislative "sovrane" del Parlamento.

In materia, l'impegno che l'Italia si assume è quello di accompagnare, monitorandola strettamente, anche la fase di attuazione pratica delle misure previste da realizzare attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi che vengono avviati (v. Capitolo 3). A questo fine sono previste tre tipologie di azioni concorrenti:

1) le riforme orizzontali;

2) le riforme abilitanti; e,

3) le riforme settoriali.

I) Le riforme orizzontali, ovvero quelle incidenti sul contesto nazionale generale, consistono nell'adozione di misure innovative strutturali dell'ordinamento interno quando

d'interesse traversale, cioè "comune" all'insieme delle **"Missioni del Piano**", destinate a migliorare sensibilmente:

- l'equità, l'efficienza e la competitività di sistema e, loro tramite, rendere positivo il clima socioeconomico complessivo del Paese.

Il Piano in esame ne individua fondamentalmente due: la riforma della pubblica amministrazione (con il sistema fiscale, anche di giustizia[233]) e la incisiva riforma del sistema giudiziario e del relativo ordinamento.

Altri interventi funzionali:

II) sono quelli "abilitanti" rivolti a garantire l'attuazione del Piano e, più in generale, a rimuovere <in concreto> gli ostacoli amministrativi, regolamentari e procedurali che condizionano, frenandole, le attività economiche e la qualità dei servizi materialmente erogati ai cittadini ed alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano una gamma di necessarie: **<misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione esistente>** da operare in diversi ambiti e numerosi settori di attività ove queste risultano assolutamente necessarie e urgenti, cui si uniscono le azioni da concretare per la promozione della concorrenza.

III) Sono invece contenute all'interno delle singole "Missioni" le riforme settoriali, ovvero, le misure consistenti in innovazioni normative relative a degli 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 energetiche rinnovabili o la normativa di sicurezza per l'utilizzo corrente dell'idrogeno come combustibile (anche per auto-trazione) e ancora la "legge quadro sulla disabilità", la riforma relativa alla non autosufficienza energetica, il <*Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso*> ed i servizi sanitari di prossimità sul territorio: rafforzando la rete dei "medici di base".

Infine, per la loro strategica importanza devono considerarsi necessari "concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali" del P.n.r.r anche altre misure che, seppure non ricomprese nel perimetro del Piano, come in termini attualmente redatto, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione nella pratica e quindi ora parliamo dei seguenti.

[233] Un obiettivo normativo già conseguito ad agosto del corrente anno.

Altre riforme necessarie: il sistema fiscale sostanziale e quello processuale.

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 (per i cittadini, con la riduzione del "cuneo fiscale" e del "costo del lavoro" dei dipendenti, come degli oneri erariali eccessivi per le imprese). Aspetti di diritto sostanziale cui si deve unire la riforma della "giustizia specializzata", peraltro andata oramai in porto ed in attesa di pubblicazione sulla "Gazzetta ufficiale" (v. ora la legge 31 agosto 2022, n.130).
Quindi, intervenire sotto profili generali collegati alla riduzione possibile delle aliquote attuali di tassazione del lavoro dipendente pubblico e privato, contemporaneamente per l'estensione ed il potenziamento della rete di protezione sociale di cittadini e lavoratori.

Le riforme orizzontali: la pubblica amministrazione e la giustizia due criticità nazionali congiuntamente dannose.

Costituiscono settori che soffrono da diversi decenni situazioni critiche, disorganizzative, strettamente collegate fra loro, causando, con la sommatoria delle rispettive inefficienze, gravi conseguenze dannose ai cittadini, così come 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. Situazione che, come rilevato, è andata peggiorando ancora nel corso negli ultimi anni.
Una grave situazione deficitaria, rispetto alla quale neppure il ricorso agli organi di giustizia ordinari e specializzati riesce ad offrire, per i tempi lunghi e la contraddittorietà, magari opposta, degli esiti avuti nei vari gradi giudicanti, delle soluzioni valide.
Il Piano vuole affrontare questa insostenibile situazione e promuove un'ambiziosa "Agenda di riforme del settore giustizia" azione primaria ricompresa fra quelle previste per la pubblica Amministrazione.
In generale, questa dev'essere, a sua volta, rafforzata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal contestuale rafforzamento della capacità gestionale dei procedimenti, con le connesse responsabilità dirigenziali effettivamente direttive.
Inoltre, 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 P.n.r.r. in esame da raggiungersi è doverosamente quello costituito dal risultato dell'aumento in "termini assoluti" e in via permanente dell'efficienza

di organi, servizi ed uffici previsti per le attività della nostra pubblica Amministrazione. In particolare, la capacità degli organi pubblici responsabili di decidere tempestivamente azioni efficaci e corrette mettendo a punto progetti innovativi per accompagnarli nello svolgimento: dalla selezione e progettazione fino alla loro realizzazione finale.

Un altro punto essenziale che è causa da decenni di una "crisi strutturale" in Italia, è dato dall'inefficienza grave di funzionamento del sistema giudiziario interno.

Si tratta di una situazione conclamata, da lunghi anni e tuttora in peggioramento, malgrado i tanti interventi settoriali, succedutisi nel tempo, ma senza programmazione. Inefficienza complessiva che continua a causare gravi ostacoli agli investimenti esteri nel nostro Paese, in specie nei settori del diritto civile, commerciale, lavoro, concorrenza e societario. Sono tutti ambiti che risentono della inutile complessità del rito processuale, come della frequente contraddittorietà delle decisioni assunte nei diversi gradi ed in generale della lentezza congenita dei tempi giudicanti della giustizia.

Proprio quest'ultimo del "dato temporale - medio - inaccettabile è l'aspetto che mina la competitività delle nostre imprese frenando la propensione a investire, dall'estero, nel nostro Paese: il suo superamento impone delle azioni organizzative incisive da effettuare in tempi estremamente rapidi. **Occorre investire sul personale, i mezzi, i servizi e le sedi degli uffici compresa la logistica ed il digitale telematico al fine di aumentare l'efficienza di sistema**, oltre ad azioni auspicabili per la trasparenza esterna del rito[234], l'informatizzazione di atti ed attività e la prevedibilità della durata dei procedimenti sia civili che penali (in questi è stato introdotto l'istituto della "improcedibilità biennale"). Infatti, la durata media pluriennale dei processi, seppur lievemente ridottasi nell'ultimo triennio (anche in Cassazione), è ancora eccessiva discostandosi in modo sensibile nei tempi occorrenti dalla media europea, oltre che dalla stessa obiettiva ragionevolezza. Vero pure che, solo da noi, sono attivabili tre diversi gradi giudicanti[235]. **In ogni caso, la risposta giudiziaria dev'essere maggiormente contenuta nei tempi occorrenti ad arrivare a emettere un provvedimento definitivo, attraverso interventi di riforma processuale e ordinamentale, introdotti sia sulla magistratura giudicante che requirente, oltre al rafforzamento e alla continuità della formazione professionale.**

[234] Ad esempio, dare un'effettiva motivazione dei rinvii nella celebrazione delle udienze: persino, incredibile ma vero, di quelle previste ab origine loro con svolgimento telematico!

[235] Con la Corte di cassazione che accogliendo un ricorso può rinviare l'esame del caso al Giudice di merito.

A questi fini, in conclusione, è necessario potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario. nazionale

In generale, è proprio la riforma della P.a. e del personale di pubblico servizio a rappresentare una condizione essenziale per dare un futuro migliore all'Italia.

Infatti, a causa del nostro gigantesco "debito pubblico" aumentato nella quantità ancora nell'ultimo decennio[236] non vi è stata evoluzione alcuna della spesa pubblica, tantomeno in forma "selettiva" e finalizzata, almeno in parte significativa, alla riqualificazione degli investimenti pubblici: pur possibili.

Il blocco insensato nel ricambio del personale pubblico (il "buco generazionale"). Inoltre, fra il 1996 ed il 2017 con il pluri-ventennale "blocco del turnover" nelle nostre P.a. si è impedita ogni motivazione di scopo nei dipendenti sia la promozione interna che la sostituzione del personale pubblico, via via cessato dal servizio. Una decisione imposta da ottuse scelte nazionali e giustificata con gli esistenti vincoli di bilancio derivanti, anche, dall'applicazione delle ferree[237] regole del **"Patto interno di stabilità**" impostoci dall'Europa con il **M.E.S**. il c.d. **"meccanismo europeo di stabilità**". Un "intervento tutelare" espropriativo che nelle forme di attuazione imponeva il blocco e che, nei fatti, ha contribuito alla significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia, nella misura di oltre un terzo. **Oltre ad essersi creato con un blocco tanto prolungato nel tempo un "buco generazionale ventennale" con intere classi di età restate escluse dai pubblici impieghi e carenze presenti in ogni settore dei servizi collettivi**. Attualmente, le varie Amministrazioni italiane registrano un numero di dipendenti "con attribuzione di funzioni pubbliche" di circa 3 milioni (in valore assoluto) sui 66 milioni di residenti effettivi[238] entità 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 di tutte le P.a. centrali e locali, nell'ultimo quinquennio "post blocco" (dal 2016/17), è stato lento e quasi marginale ad eccezione del comparto scuola; inoltre, l'età media del personale è di oltre cinquantacinque anni e risulta la più elevata fra i Paesi della U.E.**

[236] Nella proporzione di 1 ad 1.7. ovvero, 1.100 miliardi di P.i.l. e 1.700 miliardi di €uro di debito pubblico.

[237] Tuttavia, in questo caso, insensate.

[238] Fra i quali vi sono circa 5 milioni di stranieri "regolari" cui si aggiungono, secondo stime attendibili, oltre un milione di soggetti "irregolari": sbarcati e poi, negli anni, "spariti".

In effetti, anche dopo, 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, per gravità, proprio le situazioni proprie di giustizia e sanità); e, in tempi non coincidenti, di un nuovo assunto ogni due cessazioni nelle Amministrazioni locali.

Una pubblica amministrazione "vecchia" e "priva di motivazioni soggettive".

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 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30 rappresentati dai vincitori di pochi concorsi pubblici e molte selezioni per posti "a tempo determinato" assunti nell'ultimo quadriennio. Una situazione non solo statica, anzi peggiorata costantemente negli anni che ha a determinato un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili rispetto a quelle (diverse/innovative) richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato (e necessario da intraprendere) per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo). **La carenza o la insufficienza di nuove competenze è stata anche determinata dal taglio, quasi un azzeramento in realtà, delle spese destinate alle previste, e dovute, attività di istruzione e formazione periodica per i dipendenti pubblici**. Infatti, malgrado i reboanti annunci di Presidenza e ministri vari, del contrario, negli ultimi dieci anni gli investimenti effettuati per la formazione dei dipendenti pubblici 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 annuali per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è stata anche poco finalizzata verso il telematico ed il digitale: nel 2018, nei fatti, la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 % dei dipendenti delle P.a. locali verificandosi addirittura una ulteriore diminuzione dello 0,4% rispetto al precedente 2015.

Occorre ancora sottolineare che questi ricorrenti problemi del "settore pubblico" sono ancora più gravi nelle Amministrazioni territoriali che hanno meno risorse.

Ad esempio, le amministrazioni regionali e quelle "locali" e, in primo luogo, i Comuni, hanno particolarmente sofferto delle drastiche politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica e per l'attuazione del *"Patto di stabilità interno*", in meno di dieci anni, hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti per come attuati tra il 2007 ed il 2015, con una riduzione pari a circa il 50 per cento dei finanziamenti.

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 attualmente ancora 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, quando una pubblica Amministrazione, insieme ai crescenti problemi strutturali, deve riuscire a gestire un insieme di regole procedimentali che divengono, nel tempo, sempre più complicate, il risultato non è altro che la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici che privati, da parte dell'intero sistema-Paese. Questa ricorrente situazione impone dei 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 e sempre ripetuta 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 del quadro che si è appena raffigurato, risulta evidente che una "riforma strutturale dell'Amministrazione pubblica" italiana nel suo complesso debba tener conto di numerosi fattori, sia:

a) dei tanti "**vincoli interni**" alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale ed al mancato adeguamento delle competenze, di mezzi, organi, sedi, servizi ed uffici; che:

b) dei **"vincoli esterni**", con questi riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e procedimentale dell'ordinamento amministrativo complessivo, insieme alla mancata, parziale e tardiva digitalizzazione delle modalità di attività degli uffici pubblici.

In proposito, sempre la Commissione della U.E. ha sottolineato, in particolare, la necessità per l'Italia di definire una strategia organizzativa, strutturale, di durata almeno decennale, da realizzare insieme a una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione.

In questo ambito, l'Esecutivo dell'Unione suggerisce, con i <Piani nazionali> di puntare su meccanismi rapidi di implementazione dell'efficienza del "settore pubblico" quindi con attuazione riformatrice particolarmente efficace per creare una capacità amministrativa rinnovata, attraverso percorsi di selezione innovativi delle migliori competenze e ottimale riqualificazione del personale dipendente. Ossia di eliminare quei "colli di bottiglia" (così, sono letteralmente definiti nel documento europeo sopra citato) che potrebbero (anzi, possono) rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal nostro Pnrr. D'altronde, in tema, sia il Senato che la Camera hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli interventi possibili di "semplificazione normativa" per indurre un conseguente effetto di

alleggerimento sulle attività amministrative (burocratiche): per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti strutturali previsti dal Piano.

Il Parlamento ha richiesto al Governo di meglio articolare, rafforzandole, le misure di carattere organizzativo e strutturale della P.a. (reclutamento, aggiornamento, formazione continua, e non episodica, del personale pubblico di ogni livello. La valorizzazione delle funzioni, l'obiettiva valutazione delle performance individuali e di gruppo, in una governance complessiva di settori e uffici pubblici). **Sono** t**utte azioni necessarie per assicurare una rinnovata capacità amministrativa in forma stabile delle pubbliche Amministrazioni, creando nuove motivazioni soggettive**.

Si tratta, quindi, di un intervento complessivo sul pubblico di grande portata innovativa. Tale da dover concretare un radicale cambio di prospettiva e di visione di attività, compiti, servizi ed uffici, realizzando l'efficienza del sistema in modo da genere miliardi di euro di risparmi e vantaggi di bilancio, oltre che alla primaria soddisfazione dei cittadini "utenti**". Infatti, la complessiva riforma per come ideata deve poter consentire due risultati: a) non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di cambiamento e investimento previsti dal Piano; ma, b) 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 e qualifiche delle diverse Amministrazioni pubbliche.

B) buona amministrazione: efficienza, buon andamento ed imparzialità;

conseguente alla semplificazione di norme e procedure;

C) competenze,

per allineare le nostre conoscenze e capacità organizzative pubbliche alle innovative esigenze del mondo del lavoro, entro una amministrazione moderna;

D) digitalizzazione,

strumento trasversale essenziale per poter realizzare queste riforme.

Le azioni previste nel "Piano nazionale" in esame implicano tutte delle misure di carattere finanziario richiedenti una effettiva spesa pubblica: un "investimento mirato". In effetti, molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure già delineati

e in atto non sempre coordinatamente da tempo. Mentre, solo alcune delle "nuove azioni" richiedono per il cambiamento portato l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi, normativi o regolamentari che devono essere diversamente articolati da un punto di vista temporale. Sui singoli punti cruciali da esaminare occorre ora maggiormente dettagliare seguendo le medesime linee di articolazione contenute nel Piano.

A. Accesso agli impieghi pubblici.

Il turnover in atto, finora verificato come un oggettivo evento dannoso per il pubblico, al contrario, può invece rappresentare una grande opportunità se il fenomeno 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" ed il "big data"). Tuttavia, l'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili non si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella P.a. italiana, applicandosi "parametri" che tendono a riprodurre solo le situazioni esistenti, pure con poca discontinuità, rispetto al passato.

In Italia, manca un "progetto complessivo di società" che nasca da una innovativa visione per il futuro restandosi su schemi superati, sempre ad inseguire progressi. Inoltre, le procedure concorsuali di Ministeri ed enti per gestire il ricambio all'interno delle pubbliche Amministrazioni restano ancora molto farraginose oltre che lente: in effetti, il dato temporale che intercorre tra la pubblicazione del bando in G.U. di un concorso pubblico e le procedure occorrenti per svolgerne l'iter completo, fino alla materiale assunzione in servizio dei vincitori, può arrivare a richiedere anche oltre quattro anni, salvo insorgenza di contenziosi. 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 ed alle attitudini individuali con essenziali le nuove conoscenze informatiche, resta strumento inefficace per assicurare il rinnovamento necessario auspicato nel Piano**.**

Infine, la pubblica Amministrazione nei suoi ruoli deve tornare a essere attrattiva, non solo come "rifugio dalla crisi" per persone che si accontentano, ma cercando i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso (sicuro entro i limiti di legge) bensì, in termini nuovi, la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese nell'interesse collettivo.

Certo nel carente panorama attuale sembrano prospettive impossibili da raggiungere, se non proprio "rivoluzionarie".

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 nozionistiche, ma, anche, e soprattutto, le competenze, oltre 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 nei vari settori;

• potenziare i sistemi di preselezione del personale pubblico;

• predisporre delle modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove concorsuali o selettive, anche a distanza, purchè effettive;

• progettare sistemi veloci ed efficaci per il reclutamento del personale necessario che siano adeguatamente 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 pubblico 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 innovative "**Linee guida per la selezione pubblica**" dei dipendenti verrà poi messa a disposizione di enti pubblici e delle persone interessate:

• a) delle singole Amministrazioni che potranno utilizzare, in materia, delle innovative 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 deve ridurre il fenomeno negativo della rigidità compartimentale delle P.a. anche centrali, facendo conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno di ciascuna P.a. per le quali eventualmente presentare la propria candidatura "interna"; e, più in generale,

• c) di tutti i potenziali "candidati esterni" per accedere alle informazioni obiettive 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 poi progressivamente integrata

tramite un'apposita "Banca dati" da implementare di informazioni dettagliate sulle competenze, insieme alle capacità dimostrate dal personale pubblico in servizio. In primo luogo, 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" e con criteri obiettivi i più capaci e meritevoli rispetto agli altri. Il quadro di informazioni e di dati così raccolti, insieme alla definizione di **<modelli di pianificazione strategica delle risorse umane>** verranno 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 dovendo rimanere il concorso per esami (completo nelle prove scritte ed orali) come modalità ordinaria per l'accesso al pubblico impiego, saranno definiti altri possibili percorsi di reclutamento tecnologico. In particolare, ai percorsi ordinari di reclutamento verranno affiancati programmi dedicati ai profili professionali più elevati: giovani dotati di alte qualificazioni accademiche (dottorati e master, universitari esperienze internazionali presso Istituzioni europee o internazionali di specifico interesse) da inserire nelle varie Amministrazioni con valutazione dei titoli e percorsi selettivi 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, disciplinare scientifica, Albi, Collegi, Ordini e Registri professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come peraltro sta avvenendo ancora nel settore sanitario per poter fare fronte alla grave situazione di durevole 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 come delle riforme previste dal **<Piano di assunzioni pubbliche>.**

Il personale, così selezionato, verrà 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 poi consolidate, attraverso percorsi formativi interni specificamente realizzati che consentano di costruire strutturalmente altre capacità tecnico-amministrative.

In particolare, le esperienze e le competenze maturate nello svolgimento delle attività di supporto tecnico - interne - alle varie Amministrazioni per l'attuazione delle prospettive riformatrici del P.n.r.r. dovranno essere debitamente valorizzate poi ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di "milestone" e "target" collegati ai singoli progetti da realizzare, previa specifica procedura di selezione. Il relativo percorso di riforma è stato avviato con l'art.10 del Decreto-legge n.44 del 2021 attraverso la norma che ha introdotto dei meccanismi semplificati per le future procedure dei concorsi pubblici che prevedono nello svolgimento un ampio ricorso al digitale.

I tempi di attuazione della riforma della pubblica Amministrazione.

Si stimava, con una prospettiva dimostratasi ottimistica, che almeno alcune delle misure in precedenza accennate, nelle previsioni fatte, potessero essere rese operative entro la fine del 2021. Tuttavia, così non è stato, almeno finora, l'impegno oltre che gravoso deve scontare dei ritardi ultra-cinquantennali[239].

B. 2) **La "buona amministrazione".**

Le riforme e gli investimenti programmati nel Piano in esame per le P.a. hanno la "finalità dichiarata" di voler eliminare molti dei vincoli strettamente formali definiti "burocratici" che attualmente sono considerati di freno alle attività pubbliche per rendere più efficace, efficiente e rapida 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 per il <settore pubblico allargato>.

In primo luogo, come si è scritto, 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> della P.a. con enti e categorie produttive.

Deve anche 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 Provincie italiane) e l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), nell'ambito della c.d. **"Agenda per la semplificazione"**.

---

[239] Deve essere qui ricordato come il problema della riforma della pubblica Amministrazione le cui strutture, anche mentali, oltre agli uomini, derivavano dalle devianze della pluri-ventennale dittatura, in Italia, risale all'inizio degli anni Cinquanta e diede origine a diverse Commissioni di studio e proposta della problematica, fra le quali quella "Medici" e la "Giannini" senza giungere mai ad alcun risultato pratico. Nel 1970, venne istituito un Ministero, "senza portafoglio", denominato della "Riforma burocratica" ed ora eccoci, mezzo secolo dopo, ancora a discuterne.

Il documento programmatico dove quei c.d. <colli di bottiglia> individuati riguardano in particolare la **Via (Valutazione impatto ambientale**) una procedura strategica per gli organi pubblici con attribuzione di competenza sia di norma statale che regionale. Ad esempio, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti (termovalorizzatori) o di fonti produttive energetiche (rigassificatori), le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili (impianti eolici e solari) e quelle dovute per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici esistenti (mantello a coibentazione) insieme alla rigenerazione urbana (edilizia ornamentale ed urbanistica), nonché le:

<Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture necessarie per la transizione digitale>.

Più in generale, l'investimento e l'"azione riformatrice" 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 considerati cruciali nei settori chiave per la ripresa del Paese;

• **liberalizzare, semplificare** (anche mediante l'eliminazione di numerosi adempimenti e fasi non necessari), **reingegnerizzare, riprogrammare ed uniformare le procedure amministrative dei vari 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 generali 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 relativa "Intesa" sancita in "**Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali"** svolta ex art.15 del d.l. n.76 del 2020 a termini della normativa 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 della Presidenza del Consiglio dei ministri. Mentre le attività di coordinamento e quelle di Segreteria tecnica verrebbero assicurate dalle strutture, a loro volta rinnovate, dell'**Ufficio per la semplificazione della** (s) **burocratizzazione**, istituito nell'ambito del medesimo Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio.

Nello specifico dei suoi contenuti, l'Agenda prevede:

a) La mappatura dell'insieme dei procedimenti amministrativi, delle attività e dei relativi regimi attualmente vigenti;

b) L'individuazione del catalogo dei nuovi **"regimi del fare**" da realizzare in un ambiente interattivo con la P.a. attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi e di interesse generale. Inoltre, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzino le nuove tecnologie digitali, l'estensione della Scia (ora denominata **Cila**)[240] del silenzio assenso[241], la comunicazione e l'adozione di regimi amministrativi uniformi condivisi dallo Stato con le Regioni ed i Comuni;

•c) La "**completa reingegnerizzazione in digitale**" delle attività pubbliche di servizio con la semplificazione di un set completo di 200 procedure critiche, selezionate sulla base fornita dalle risultanze ottenute dalla consultazione degli "stakeholder", ovvero dei *"ricercatori per la semplificazione*" di attività e procedimenti pubblicistici.

I 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: nel caso, si tratta di almeno 600 procedimenti. **La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico estendendola a tutti i procedimenti amministrativi di enti, organi, servizi ed uffici pubblici**. Inoltre, a completare il processo innovativo delle

[240] L'attuale "***comunicazione di inizio lavori***" che in precedenza denominata "***segnalazione di inizio attività***" potrà essere inoltrata digitalmente alla Pubblica amministrazione destinataria.

[241] Mentre, malgrado la legge sul procedimento già lo prescriva da anni (2015) attualmente in ogni pubblica amministrazione sono assolutamente prevalenti le situazioni omissive qualificate di "**silenzio rifiuto**" o "**silenzio rigetto**". Con l'automatica decorrenza temporale per le istanze - richieste o ricorsi dei cittadini "utenti" o degli stessi pubblici dipendenti "interessati" ad un'azione della P.a. che rimangono improduttive, tanto da rendere necessario il ricorso all'Autorità giudiziaria ordinaria od amministrativa.

relazioni, 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 attuali difficoltà procedimentali e i tempi 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).** Si tratta di una operazione assai innovativa 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 pubblico fatto con gli stessi dati"** (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 e delle loro associazioni. Tanto, con l'obiettivo di rivedere le normative sulle **"banche dati di interesse nazionale**" per assicurare il costante aggiornamento delle informazioni ivi destinate, l'affidabilità delle funzioni amministrative come dell'esercizio successivo da svolgere in favore dell'utenza. Allora, per supportare l'implementazione di queste attività - a livello di amministrazioni locali - è previsto il ricorso ad uno "*strumento di assistenza tecnica"* (T.a.) equivalente alla creazione di un <pool operativo principale> composto di 1.000 esperti. Mentre, i "pool derivati" opereranno tramite del coordinamento delle Amministrazioni regionali che provvederanno, dopo aver sentite l'ANCI e l'UPI. ad allocarne le attività di assegnazione presso le Amministrazioni del territorio (Uffici Regionali, di Comuni e Provincie) in cui si concentrano i <colli di bottiglia> le strozzature, nello specifico contesto.

Nella specie, l'azione del T.a. 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 e 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 di amministrazione;

• 3) Assistenza tecnica ai soggetti proponenti, per la presentazione dei progetti, la cui migliorata qualità redattiva consentirà di accelerare i tempi del loro esame;

• 4) Supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

Il "benchmarking".

Sono state, 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 rispetto alle migliori prestazioni ad essi collegati.

Le proposte migliorative per i dipendenti.

Per affrontare un'altra grave lacuna del sistema attuale: consistente nel "non ascolto" dei problemi del personale, come anche dei sindacati.

Al contrario, occorre mettere in pratica gli istituti normativi, in tema, contenuti nel decreto legislativo n.150/2009 che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei "servizi pubblici".

Sono obiettivi realizzabili sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati per il detto personale. Una grave mancanza che, finora, ha costituito una delle più pesanti lacune pluridecennali delle pubbliche Amministrazioni in Italia (in primo luogo, fra questi, si può e deve citare il Ministero della giustizia[242]).

La riforma degli O.i.v. **gli "Organismi indipendenti di valutazione" delle P.a..**

Questi devono essere veramente indipendenti nelle valutazioni da effettuare sulle assegnatarie P.a. e proprio 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 corretti e realisticamente 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 quelle costituite dalle c.d. **"misure fast track**" saranno emanate, sperabilmente, nel corso dei primi sei mesi del corrente 2022 mediante l'approvazione di un decreto-legge.

La essenziale necessità della semplificazione normativa.

Un testo contenente una serie di interventi urgenti di semplificazione amministrativa, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale.

Il lavoro di semplificazione da compiere, contestualmente a quello di riduzione degli oneri

[242] I dati oggettivi sono disponibili presso varie fonti di ricerca.

burocratici pesanti, dovrà proseguire in modo progressivo, e costante, fino alla fine del 2026, per essere svolto congiuntamente all'azione programmata di miglioramento complessivo della "performance amministrativa" tanto da poter "costruire" con delle Amministrazioni pubbliche profondamente rinnovate: uno "Stato più moderno".

C.3) Le competenze.

Sarà sugli investimenti personali, sui mezzi ed il miglioramento di servizi ed uffici che si giocherà il successo non solo del P.n.r.r. ma di qualsiasi altra politica pubblica che sarà effettivamente indirizzata a rendere più efficienti e tempestive le attività in favore dei cittadini e delle imprese.

Per giungere ora ad una delle più grandi responsabilità storiche della classe politica e dirigenziale italiana, in specie alla mancata gestione, motivazione, valorizzazione ed ottimale utilizzo dell'elemento personale di coloro che lavorano nei pubblici uffici.

IL "PUBBLICO IMPIEGO".

In proposito è stato affermato nel Piano nazionale che si sta esaminando quanto segue: ***"Il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento dei dipendenti pubblici rappresentano un passo essenziale per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del "capitale umano"***.

Bene, poiché, finora, la perdurante mancanza di una effettiva gestione "per competenze" ha ridotto, spesso, la programmazione di settore, in specie nella giustizia e la sanità pubblica di tutti i livelli ad una mera pianificazione di (deficitaria: nella misura di 1 a 3) sostituzione del personale cessato dal servizio per età o altre cause[243]. Proprio, a questo proposito, si trova affermato 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 poi continuare scrivendo, in tema, 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 nei termini delle competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini, così come del mondo produttivo. In ultimo, ma 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 superiore nel gruppo[244]. Tranne alcune eccezioni.

[243] Senza comunque adottare un "piano assunzionale" programmato ed almeno quinquennale.

[244] Cioè di darne una valutazione più elevata, anche nei riscontri economici del trattamento, per citazione testuale del punto trattato nel <Piano nazionale di ripresa e resilienza>.

Gli ulteriori obiettivi della riforma amministrativa.

Dall'attuale quadro, tanto deficitario delle attività finora svolte dai pubblici uffici e servizi, **nasce l'esigenza nazionale essenziale, strategica, di allestire al più presto una nuova e completa strumentazione normativa e regolamentare che fornisca alle Amministrazioni una innovativa quanto reale <capacità di pianificazione strategica delle risorse umane disponibili>.** Questo processo funzionale innovativo, vista la situazione attuale, dovrà essere quasi radicale, e partire da un insieme di descrittori di competenze (incluse le c.d. **"soft skills")** da utilizzare per ri-comporre i diversi profili professionali, integrate nella <piattaforma unica per il reclutamento>.

Occorre, quindi, creare aggregazioni "intelligenti" di tali profili e ruoli per famiglie definite "Aree professionali" per operare una corrispondenza "qualificata" con gli inquadramenti contrattuali, quando essi costituiscano un adeguato riferimento.

In particolare, gli obiettivi del Piano nazionale di r.r. 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 concrete di attuazione del Piano nazionale per migliorare i pubblici uffici.

Per raggiungere gli obiettivi sopra-enumerati si intende investire, con il Piano in esame, fondamentalmente su due contestuali direttrici di intervento.

I) 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 di quelli più meritevoli e capaci, oltre a differenziare maggiormente i percorsi di livello manageriale**.

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, o in organizzazioni internazionali, in Università straniere o presso soggetti di ricerca qualificata sia pubblici che privati ed all'estero. Tema centrale di questa linea di azione finalmente annunciata come innovativa, rispetto alla quasi completa inerzia ultradecennale, è il miglioramento della "capacità formativa interna" delle P.a. sempre diminuita negli anni e proprio a questo scopo l'intervento si articola sui tre assi portanti, sottoindicati:

• **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 P.n.r.r. 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 (Provincie 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 E.U. - 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**")[245]. Inoltre, accompagnandosi 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.

[245] Per noi, "lavoro agile" da remoto, prestato "a distanza".

Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziate nel P.n.r.r. e 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" che, in questi termini, andranno delimitati negli obiettivi dati. Mentre, per l'azione sistematica da realizzare, a livello nazionale, l'Italia potrebbe avvalersi delle risorse che per noi sono resi concretamente disponibili nelle articolazioni della nuova: "**Programmazione comunitaria consolidata per gli anni 2021-2027".**

Inoltre, vi sono i residui (fondi non richiesti dagli Stati) del "next generation E.U." (circa 200 milioni) destinabili ai Paesi virtuosi che ne hanno necessità: come gli altri, essi sono erogati con tasso degli interessi marginale per la loro restituzione.

Il (nuovo[246]) contratto degli statali per gli anni 2019/21.

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 (avvenuta il 31 gennaio del 2022) del CCNL vigente per gli anni 2019-2021(!)[247] 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 (per un inizio attuativo si parla ormai almeno dell'autunno 2022). Nel frattempo, essendo già scaduto questo, c'è da rinnovare il <contratto di lavoro pubblico> per gli anni 2022-2024.

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 dalle necessità operative della "piattaforma unica per la selezione ed il reclutamento del personale dipendente", per provvedere poi alla loro

[246] Già scaduto come vigenza prima del rinnovo.

[247] Ovviamente, una data poi saltata e siamo già alla fine di febbraio del 2022 per un Contratto già scaduto al 31 dicembre 2021. Quindi, i ritardi e le incapacità del Ministero della "funzione pubblica" e dell'Aran, l'Agenzia deputata alla contrattazione pubblica continuano: nonostante l'adozione del P.n.r.r. che li ha finora impegnati solo formalmente.

formazione periodica successiva e alla gestione delle diverse 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, come di staff, di elevato spessore professionale per poter attuare delle procedure di razionalizzazione dell'azione amministrativa, con i mezzi resi disponibili per l'innovazione tecnologica ed organizzativa;

2) facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti necessari per le attività strumentali all'impianto stabile 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.

Inoltre, il programma complesso in esame dovrà realizzarsi insieme ad un continuo e progressivo ampliamento delle risorse umane professionali e tecniche dedicate insieme agli strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze occorrenti per attuare le riforme.

In particolare, queste ultime, compresi i 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, concreta, tale da essere 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 Dicastero s.p., ottimisticamente, è stata affidata la supervisione strategica del processo complessivo definito di **<reingegnerizzazione delle procedure amministrative>** adottando degli standard comuni. Per l'Italia, si tratta di un obiettivo ambizioso e particolarmente difficile, al quale si deve aggiungere la loro implementazione anche a livello di amministrazioni

periferiche, Regioni, Comuni ed altri enti locali. Sono ambiti che attualmente comportano la gestione diversificata di tutti gli aspetti afferenti alla selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche come la loro qualificazione (e riqualificazione) durante il servizio istituzionale nell'ufficio. Mentre, al neo **<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 poi concretamente implementate le procedure amministrative "reingegnerizzate".

Infine, rispetto ai tempi di attuazione degli interventi, a loro volta da considerare strategici, relativi all'adozione delle misure in materia di complessiva digitalizzazione della P.a. il **Piano, per la tempistica, rinvia al "***cronoprogramma degli interventi*" **di cui alla componente siglata M1C1.**

LA "RIFORMA DELLA GIUSTIZIA".

Uno dei problemi "storici" del nostro Paese è dato dal (mal) funzionamento della giustizia. In uno Stato moderno, l'esercizio della giurisdizione prevede l'essenziale funzione di applicazione delle norme approvate dal Parlamento, organo eletto su mandato popolare (democrazia rappresentativa) e titolare del "potere legislativo", il primo. Queste formano l'Ordinamento giuridico nazionale, cioè l'insieme di regole codificate dei comportamenti che devono disciplinare le azioni dei singoli consociati, entro una comunità umana, distinguendo le azioni ammissibili, rispetto a quelle vietate, e sanzionando in vario modo questi ultimi: i "trasgressori". Nel nostro sistema statale la funzione è attribuita, dalle leggi, agli organi giudiziari (i magistrati) l'espressione operativa del relativo "potere giurisdizionale" dello Stato: quello di applicazione delle norme nelle materie e nei casi da ritenere necessari. Attribuzione che, in base ai principi della Costituzione, rappresenta l'esercizio di un valore assoluto per uno Stato democratico rappresentativo fondato sul "metodo del diritto" dove è un Parlamento, direttamente elettivo, l'organo titolare della "funzione legislativa" che si sostanzia nel compito istituzionale di approvare le normative vigenti, cioè applicabili.

Il sistema della giustizia italiana è caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza, oltre che da un elevato profilo di professionalità garantito - ex lege - per i magistrati, in specie rispetto al terzo potere, quello "esecutivo"(costituito dal Governo), ma soffre di due fondamentali problemi:

1) il difetto assoluto di programmazione da parte del competente Ministero della giustizia, con assenza conseguente di ogni motivazione soggettiva degli operatori amministrativo-giudiziari, di obiettivi e programmi;

2) in conseguenza, la disorganizzazione con i tempi lunghi occorrenti per la celebrazione dei processi, i gradi di giudizio multipli e le sempre possibili contraddittorietà decisorie[248].

In particolare, è la durata eccessiva dei processi civili, commerciali e di lavoro, l'aspetto strutturale che incide più negativamente sulla percezione, anche all'estero, della reale qualità della risposta di giustizia che attualmente viene resa nelle nostre aule giudiziarie offuscandone, qualche volta pure indebitamente, il valore assoluto, secondo la nota massima per la quale, una: "***giustizia ritardata è giustizia denegata***".

In effetti, gravi problemi legati al fattore "tempo" dei procedimenti giudiziari sono al centro

[248] Alle volte particolarmente gravi e inspiegabili, anche per gli operatori più esperti, e con l'esito di sovraccaricare il ruolo e le funzioni di vertice del sistema giudiziario della Cassazione.

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 quell'ambito, 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 due 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 diffusi fenomeni di 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, anche la "**Relazione per l'anno 2020" adottata dalla Commissione Europea** sottolinea la particolare rilevanza di questi perduranti fattori di criticità giudiziaria del nostro Paese che risultano essersi poi aggravati, dal 2020, nel contesto negativo della prolungata emergenza pandemica.

Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma.

Nel Piano in termini proposto, si pone la <***limitazione del fattore tempo***> della risposta giudiziaria quale punto centrale dell'interesse nazionale, da raggiungere 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, con radicamento nella cultura costituzionale comune europea**. Si tratta di un fondamentale 'obbligo statuale': un "interesse pubblico" che richiede di assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi" per la tutela dei diritti e interessi legittimi delle persone fisiche e giuridiche, in specie dei soggetti deboli; che, come al solito, sono i più danneggiati dai tempi lunghi attuali 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 nazionale, oltre ai cittadini che ne

costituiscono gli "utenti".

Infatti, in uno Stato moderno, l'efficienza complessiva del <settore giustizia> è diventata, sempre più, condizione indispensabile per migliorare lo sviluppo economico nazionale, favorendo la stabilità di negozi commerciali e transazioni, oltre che per favorire un più corretto funzionamento dei rapporti di mercato con i Paesi esteri ed i loro cittadini. In effetti, molteplici studi specialistici dimostrano "nei fatti" che una giustizia[249] rapida e di buona qualità stimola, in meglio, la concorrenza economica poiché ne accresce la effettiva disponibilità, oltre a ridurre il costo del credito. Inoltre, a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità che tipicamente sono quelle di più recente costituzione, magari quelle "innovative" (le "*start up*").

Si può certamente affermare che un "settore giustizia" reso efficiente consente un più rapido oltre che meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia reale, poiché accelera l'uscita dal mercato delle imprese non più o marginalmente produttive e insieme agevola la ristrutturazione di quelle che si trovano in temporanea difficoltà. **In effetti, un ordinamento statale avanzato con il buon funzionamento del sistema giudiziario deve contribuire a incentivare gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare, oltre che a promuovere la scelta di soluzioni organizzative societarie più efficienti.**

A questo proposito, si può stimare insieme con primarie istituzioni di ricerca economica ed universitaria il dato "impressionante" rilevato ed elaborato: ovvero, che la riduzione della durata temporale media dei procedimenti civili della metà (da 7 a 3 anni) possa accrescere la dimensione commerciale delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. Sempre a livello di analisi aggregata, uno studio economico recentemente svolto ha valutato che una riduzione dai 9 attualmente necessari a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari, da sola, 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. Invece, dobbiamo registrare ancora il dato contrario.

I costi miliardari annualmente determinati dall'attuale funzionamento deficitario del "settore della giustizia ordinaria".

In generale, una giustizia inefficiente peggiora le condizioni possibili 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

[249] In Italia è articolata nelle diverse, almeno sei, giurisdizioni previste da Costituzione e leggi.

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, da tempo, costituisce una delle principali debolezze strutturali proprie 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 verificazione. In conseguenza, le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall'approvazione di riforme migliorative concretamente attuate unite grazie ad investimenti efficacemente risolutivi dei problemi strutturali esistenti, da decenni, nel settore della giustizia.

Sempre secondo le analisi compiute da primarie istituzioni di ricerca economica[250] può essere calcolato il "danno" annualmente arrecato all'economia interna del Paese dal cattivo funzionamento del sistema giudiziario[251] nell'ordine di una cifra prossima ai 12 miliardi di euro, 2 dei quali originati dalla Corte di Cassazione che attualmente ha oltre 112.000 ricorsi "arretrati" da decidere (nonostante che questa costituisca, a livello europeo, un organo giudiziario in realtà molto produttivo).

Allora, considerato che una "manovra economica annuale" media dello Stato (senza il P.n.r.r.) è del valore di 30/32 miliardi circa[252] dall'entità può capirsi bene l'importanza e insieme il forte peso negativo - pro-quota - che la carente situazione giudiziaria continua da decenni a provocare all'economia interna. Inoltre, come ancora meglio si chiarirà in seguito, gli organi giudiziari potrebbero contribuire attraverso alcune attività (retribuite) svolte dagli uffici di Cancelleria a far incassare all'erario statale diversi miliardi di euro.

[250] O.c.s.e., Istituto "Luigi EINAUDI", Osservatorio nazionale sulla giustizia, C.G.I.A. di Mestre, "Il Sole 24 ore", Università di Roma ed altri, fra gli ultimi dei quali l'autore del presente contributo.

[251] Gli studi sono riferiti alla sola giurisdizione ordinaria.

[252] Quest'anno, l'importo della manovra "ordinaria" è stato di oltre 32 miliardi di euro.

Mentre, per essenziali carenze progettuali del Ministero, non sono messi operativamente in grado di provvedervi[253].

Comunque, alcuni limitati provvedimenti sono in corso di attuazione.

Tuttavia, i**l 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 al fenomeno diffuso 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. **Tuttavia, in specie negli ultimi venti anni sono mancate dal 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 in dotazioni e presenze in servizio. Inoltre, sono mancate iniziative 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 fino a tre decenni fa in quanto ritenuta una esperienza di avanguardia in Europa**.

Rispetto ad un quadro tanto negativo occorre aggiungere al discorso l'osservazione seguente, cioè che: certamente, un incremento del numero dei magistrati e operatori amministrativi del settore giustizia, in servizio attivo[254] continua a costituire un fattore indispensabile, seppure non sufficiente o tantomeno decisivo, per il conseguimento degli <obiettivi concreti> che vengono delineati con il Piano in commento.

Il problema insoluto dei concorsi di reclutamento nella giustizia.

Nel 2018 è stato deliberato e finanziato con risorse interne, del Ripam (ex Formez) un "Piano di assunzioni di personale amministrativo" per un numero complessivo di circa 13.000 unità poi aumentato, con le successive leggi di bilancio, fino a circa 17.000 unità. Anche se, poi, in attuazione di quella importante pianificazione, trascorsi quasi quattro

[253] Chi scrive ha presentato, finora sempre inutilmente, diversi progetti di recupero di somme erariali (i "crediti giudiziari").

[254] In effetti, mancano oltre 1.000 magistrati ordinari rispetto ai 10.797 previsti dall'ultimo organico e tre volte tanti fra quelli "onorari" che sono complessivamente previsti in 8.000 unità. Oltre ad almeno diecimila dipendenti mancanti nei ruoli amministrativo giudiziari, più volte ridotti negli ultimi anni, delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie.

anni, sono state assunte solo 7.000 delle unità lavorative previste, e non tutte a "tempo indeterminato". Due dei migliori concorsi per l'assunzione, rispettivamente, di Assistenti giudiziari (alla fine sono stati 4.900 gli assunti, dal 2018) e di Funzionari giudiziari (chiamati dal settembre 2022), non a caso, sono stati organizzati dalla D.P.C.M. e non dal Ministero della giustizia ed hanno seguito le prove multiple scritte ed orali prescritte per un vero "concorso pubblico" e non altre forme di selezione molto discutibili (anche in sede giudiziaria).

Attualmente, rispetto ad un organico nazionale di 44.000 unità[255] i posti ricoperti nei ruoli sono circa 33.000 e inoltre, quasi la metà di questi saranno collocati in pensione entro la fine del prossimo triennio (2022-2024)[256].

Infatti, il Dicastero non riesce ad esprimere una visione politica trascendente al breve periodo (quella odierna e degli ultimi decenni) accompagnata da immediati interventi per il personale amministrativo-giudiziario, così, il 2024, rischia di essere realmente un altro "anno zero" per il "settore della giustizia in Italia". Nel mentre, su di una linea parallela di azione, si muove l'incremento di dotazione organica dei magistrati "ordinari" disposto, pari a 600 unità, fino a comporre un organico complessivo di quasi undicimila (però, 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 più evoluti. In effetti, nei nostri uffici giudiziari mancano, anche per l'incertezza normativa perdurante sullo "status giuridico" loro spettante, molti dei previsti giudici onorari. Inoltre, il rapporto parametrico, rispetto all'entità numerica del personale amministrativo - giudiziario presente, non risulta assolutamente proporzionato: con una proporzione di meno di due ad uno se nel conto inseriamo gli 8.000 giudici onorari previsti[257] organi questi dipendenti dall'incerto futuro della norma riformatrice in itinere[258]. Comunque, grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n.44 del 2021 verranno

[255] Fino al 1993, l'organico del Ministero, allora denominato di grazia e giustizia, prevedeva oltre 56.000 unità di personale delle varie qualifiche nella sola Amministrazione giudiziaria.

[256] Occorre sottolineare, in negativo, come il Ministero della giustizia non consenta dal suo sito ufficiale di accedere ad alcun dato su uffici giudiziari e presenza del personale amministrativo.

[257] 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 esercitano le funzioni i Vice-Procuratori onorari.

[258] Intervento normativo che dovrà dare soluzioni al grave contenzioso in atto fra molti di essi ed il Ministero della giustizia.

espletate delle selezioni pubbliche (non con modalità ordinarie di concorso) in forme ritenute compatibili con la perdurante situazione sanitaria nel rispetto dei protocolli di sicurezza. In tema, sono state riprese, e oramai quasi concluse, le prove del concorso per l'accesso alla magistratura bandito nell'ottobre 2019, un evento più volte rinviato causa l'emergenza sanitaria, al quale seguiranno, tempestivamente, gli altri due concorsi deliberati. Inoltre, per cercare di risolvere almeno parte del grave 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, relativa alle "criticità di rendimento" rilevate in determinati distretti e uffici giudiziari. Questi, nelle situazioni carenti e urgenti, sono individuati e inviati a intervenire presso di essi sulla base della rilevazione di vari "indicatori di criticità", come: a) l'accumulo delle pendenze decisorie, da concludere o con provvedimento non ancora pubblicato; e, b) 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 pure realizzato, soprattutto nell'ambito della "digitalizzazione di base" degli uffici giudiziari nel procedimento civile di primo grado, in specie da completare con l'attuazione, almeno parziale, di possibili applicazioni ulteriori del **p.c.t. <il processo civile telematico**> seguendo la spinta comunque determinata, per il trascorso biennio, da quelle esigenze restrittive imposte dalla pandemia.

In effetti, il processo civile telematico in Italia è una realtà da tempo funzionante nel merito, seppure con la totale esclusione degli Uffici del Giudice di pace (circa 400 le sedi), ove l'applicazione sarebbe stata più funzionale alle esigenze della "giustizia di base", **nei Tribunali mentre viene ancora solo parzialmente applicato nelle Corti di appello**, nel giudizio in sede distrettuale.

Mentre, in ultimo, lo sarà in Corte di cassazione.

Nelle sedi di merito, presso i sopraindicati uffici giudicanti possono enumerarsi già oltre 80 milioni di "atti nativi" digitali depositati a partire dal 2014, fino all'attualità, anche se si tratta certamente di un progresso lento da realizzare con i mezzi finora disponibili dato che richiede ancora degli enormi investimenti, in parte resi disponibili nel Piano nazionale in esame. Si deve però sottolineare come, da ultimo, mediante il decreto-legge del 19 maggio 2020, n.34[259] nonché il successivo d.l. 28 ottobre 2020, n.137[260], il "telematico"

[259] Convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77.

[260] Poi convertito nella legge 18 dicembre 2020, n.176.

ha iniziato ad essere applicato, in alcune delle modalità funzionali previste (non in rito, ma negli adempimenti) anche nei procedimenti civili, commerciali e per le impugnative relative ai ricorsi in materia d'immigrazione, presentati alla Cassazione. Ciò avviene, sia pure sotto forma di deposito telematico parziale, aggiuntivo, rispetto a quello cartaceo che resta modalità necessaria per gli allegati, nella iscrizione di quei ricorsi, tanto da stimare che per completarlo come sistema processuale telematico ci vorranno ancora diversi anni. Inoltre, al termine del giudizio anche la pubblicazione della sentenza (ordinanza o decreto decisorio) può avvenire già in forma telematica.

Ancora più recente è la sperimentazione di alcune fasi del processo penale telematico, avviata con le attività relative alle intercettazioni, coordinate presso gli uffici di Procura della Repubblica e dei Giudici preliminari che è stata realizzata per far fronte ai problemi causati dalla pandemia e resta in attesa di essere messa compiutamente a regime. Deve darsi conto, 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:

- occorre garantire gli idonei livelli numerici e di organizzazione del personale assegnato agli Uffici giudiziari giudicanti e requirenti sia di merito che legittimità, per la Corte e la Procura generale di Cassazione. Insieme ad interventi processuali di riforma-semplificazione, uniti alla valorizzazione delle risorse disponibili ed alle <best-practices> riconosciute (e specificamente 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 ricorrenti in materia civile, commerciale e del lavoro, istanze che provengono da cittadini, imprese, investitori ed operatori commerciali spesso internazionali**.**

Tuttavia, per raggiungere questi obiettivi, in tempi certi e 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, o su aspetti normativi, e invece aggredisca anche gli strategici nodi organizzativi irrisolti, da decenni, per abbattere l'enorme mole di arretrato che, formatasi nel tempo, pesa sul presente come incide, **ipotecandolo, sul futuro degli uffici giudiziari**. Contestualmente, 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. in specie sulla giustizia civile italiana per il 2019 e il 2020. Fra le misure da prendere, alcune devono essere finalizzate a stabilizzare delle positive esperienze giudiziarie maturate negli uffici nel corso della fase emergenziale pandemica che restano legate all'esigenza di realizzare, in tempi brevi, una maggiore digitalizzazione delle attività degli organi giudiziari 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. 2021-2026 è stato "costruito" redigendolo secondo i criteri propri di un innovativo approccio organico che intende coniugare gli interventi normativi riformatori con il riferimento concreto, e puntuale, legato agli investimenti economici adeguati, oltre che necessari a sostenerli nel tempo.

In altri termini, la strategia prescelta si è basata sulla stretta correlazione tra le misure introdotte, volte a migliorare in tempi rapidi la risposta di giustizia, insieme alle altre azioni necessarie per realizzare un reale processo dell'innovazione organizzativa che deve stabilizzarsi in futuro, assicurandone la successiva continuità di azione. Sempre nel Piano in esame, si ritiene che l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente oltre che "giusta" attuato nel rispetto dei principi 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 unicamente sulla "testa" del problema. Invece, occorre muoversi, contestualmente seguendo tre direttrici che devono sempre essere tra loro inscindibili e complementari, mezzi, organizzazione e personale, nel complesso gli Uffici:

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 da tempo 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 correlato

"Progetto giustizia" allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti da presentare all'esame del Parlamento nel corso dei lavori di approvazione legislativa.
Tuttavia, il risultato allo stato verificato ancora è carente.
Per quanto riguarda lo strumento normativo più rapido e incisivo al quale il Governo intende ricorrere per l'attuazione resta quello della "delega legislativa" che ha il merito di coinvolgere le Camere parlamentari fin dalla fase elaborazione degli interventi normativi, secondo la seguente scansione procedimentale: 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, funzionanti presso il Ministero di giustizia e testate dal confronto fatto "in sede propria" con il Parlamento, fino alle votazioni (***fase di approvazione***);
II) Con l'approvazione dei disegni di "legge-delega" nella fase attuativa successiva delle normative primarie: con l'adozione derivata dei rispettivi "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, operando al fine principale di:
- portare verso la piena attuazione l'Ufficio del processo previsto a supporto dei magistrati giudicanti e sviluppare la capacità amministrativa del sistema.
In specie, valorizzando le risorse umane attualmente disponibili, rinforzando gli uffici delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie attraverso un "piano assunzionale" credibile, distribuito negli anni, nel rispetto delle norme costituzionali e legislative sui "concorsi pubblici", garantendo l'apporto di professionalità tecnico- informatiche, come delle altre necessarie diverse dalla stretta preparazione giuridica.
Innovazioni essenziali per attuare e insieme monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze.
III) insieme a quanto sopra-indicato, **occorre aumentare il grado di "digitalizzazione del rito come dei servizi della giustizia" mediante l'utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza, mezzi operativi orma**i **indispensabil**i.
Sia per un esercizio migliorato e velocizzato della giurisdizione che per adottare delle scelte complessive <di sistema> ad esempio assicurando il recupero dell'esistente patrimonio documentale. Per questo, si deve operare tramite il potenziamento dei relativi software e le connesse dotazioni tecnologiche, procedendo all'ulteriore potenziamento del processo telematico (civile, resta da avviare quello penale). Inoltre, occorre poi necessariamente garantire al <sistema giustizia> delle strutture edilizie sicure, efficienti

e moderne (v. il grave caso, ancora irrisolto, degli uffici giudiziari di Bari insieme a numerose altre situazioni simili). Infine, per citazione testuale dal Piano in esame, su aspetti più specifici: "*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 appena descritto, come dei tanti altri profili esistenti che occorre sempre meglio approfondire la <**riforma della giustizia**> in Italia si deve sviluppare in alcuni ambiti di intervento prioritari, quali sono i seguenti.

Interventi sull'organizzazione attuale degli uffici, l'adozione di "mezzi alternativi" efficaci rispetto al contenzioso giudiziario e riforma della disciplina professionale forense.

"Ufficio del processo" e potenziamento dell'amministrazione giudiziaria che attualmente prevede oltre 600 uffici giudicanti (dei quali 398 sedi del Giudice di pace) e 172 requirenti (Procure della Repubblica e generali di Appello e Cassazione). Insieme alla incisiva riforma del processo civile tramite l'attivazione di sistemi concretamente efficaci di mediazione, responsabilizzando i legali e per un bacino potenziale di oltre il 40% del contenzioso totale più funzionali rispetto a quelli vigenti, denominati secondo il glossario europeo: **"Alternative dispute resolution" (A.d.r.).**

Risultano necessarie, in quanto funzionalmente collegate a quella giudiziaria ordinaria, altri interventi, sia:

- **la riforma del Fisco, o meglio, del "sistema fiscale" complessivo (rinunciata in Parlamento) che quella della giustizia tributaria (andata in porto con la legge 31 agosto 2022, n.130)**, considerati i miliardi di €uro coinvolti nelle controversie di quella "specializzata" che vede l'ultimo grado giudicante di durata media quasi decennale[261] svolgersi in Cassazione. In una sede giurisdizionale giudicante "mista" fra persone ed imprese con gli uffici erariali e del fisco statale, regionale e comunale o di altri enti pubblici aventi, per attribuzione di legge, potestà impositive. Quindi, è necessario un intervento complessivo e coordinato con gli effetti positivi che possono essere raggiunti, da un lato, attraverso una revisione-riduzione degli importi di sanzioni e interessi di mora

[261] Si riporta un dato che sembra incredibile, ma è certificato nelle statistiche ufficiali dell'Organo giudicante di legittimità (v. il sito informatico della Cassazione): attualmente sono ancora circa mille i ricorsi ad oggetto tributario da giudicare relativi ad iscrizioni avvenute in Corte nel triennio 2010-2012.

nei casi accertati e, per altro, dall'attivazione di effettivi "mezzi giustiziali" (istituti di "auto tutela" resi di obbligata attivazione), come infine di ragionevoli rateizzazioni in concreto sostenibili dalla parte che si conferma debitrice.

Necessitano, con estrema urgenza, anche la riforma di parti del processo penale[262] e, su di un piano più generale, occorre attuare quella dell'Ordinamento giudiziario, il cui "Testo unico" è vigente, come normativa storica, ancora in forma di regio Decreto[263] seppure sia stato molto modificato negli oltre ottanta anni trascorsi, dal 30 gennaio del 1941, eppure mai sostituito. In specie, si tratta di un essenziale corpo normativo dello Stato (per ben sette volte citato nella nostra "Carta fondamentale") 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 della Repubblica italiana", ove è menzionato, fra testo dell'articolato principale e poi delle Disposizioni transitorie e finali, per ben altre sei volte, come non avviene per nessun'altra fonte normativa.

Comunque, è una disposizione normativa che resta costituzionalmente strategica.

Per quanto riguarda gli interventi sull'organizzazione:

- partendo dall'istituzione dell'Ufficio del processo con oltre 16.000 unità contrattualizzate "a tempo determinato" nei sessanta mesi previsti dal Piano che dev'essere però correlato al potenziamento di mezzi, sedi, sistemi, uffici e personale amministrativo-giudiziario.

Intanto, nel quinquennio previsti, si tratta della temporanea (trenta mesi) assunzione di Funzionari - Assistenti dell'Ufficio per il processo - addetti presso gli Uffici giudiziari - in specie giudicanti - chiamati delle a svolgere funzioni qualificate di collaborazione con i magistrati ed a fare da "cerniera" rispetto ai compiti finora attribuiti agli addetti di ruolo delle Cancellerie (in quanto diversi dalle figure attuali dei "Tirocinanti" previsti da due fonti normative).

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 con il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema complessivo, in specie facendo in modo che:

a) siano valorizzate le risorse umane attualmente disponibili negli uffici giudiziari;

b) integrato, con lo svolgimento di "veri" concorsi pubblici, il personale delle Cancellerie ricoprendo i posti previsti dall'organico attualmente carente di ben oltre diecimila unità (sulle 44.000 complessive previste nei ruoli giudiziari); e,

[262] Attualmente in discussione in Parlamento.

[263] Cioè, di "regio Decreto legislativo" con la monarchia al potere.

c) si sopperisca alla carenza di professionalità tecniche di nuova formazione, diverse da quelle di natura esclusivamente giuridica. Con le prime che devono ritenersi essenziali per attuare, rendere funzionali 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 di atti e provvedimenti a magistrati, legali ed ausiliari professionali, insieme alla completa revisione di quelli in uso.

Innovazione fondamentale in corso di realizzazione sul piano dell'organizzazione giudiziaria è quella consistente nelle strutture denominate "Ufficio del processo". Una struttura "intermedia" diversa dalle figure (e dai compiti?) dei due tipi di "Tirocinanti" finora conosciuti nel mondo del diritto interno che divenuta operativa nel corso del mese di marzo con l'arrivo dei primi ottomila 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 conferiti di collaborazione che, almeno nelle intenzioni espresse, devono contribuire a risolvere le tante carenze e criticità presenti presso gli organi giudiziari, in specie giudicanti proprie del settore civile. Quindi, l'ufficio per il processo mira ad affiancare al magistrato giudicante un <team> di personale giovane, preparato e qualificato di supporto, oltre ai tirocinanti con compiti diversi. Essi potranno agevolarlo nelle attività preparatorie alla funzione di giudizio, con il controllo di atti e documenti contenuti nel fascicolo, per il compimento di ricerche di giurisprudenza e per tutto quanto possa velocizzare la redazione di provvedimenti sia interlocutori che decisori.

Gli obiettivi specifici attesi dall'Ufficio del processo".

In effetti, viene dichiarato in atti che l'obiettivo principale dell'intervento è quello di offrire un concreto ausilio aggiuntivo alle attività proprie della funzione giurisdizionale, così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli Uffici giudiziari, per sostenere il sistema giurisdizionale nell'obiettivo centrale dell'abbattimento dell'arretrato riducendo, drasticamente, la durata dei procedimenti civili e penali. Per quanto riguarda le modalità di attuazione, l'obiettivo dovrà essere realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello "staff del magistrato" cioè attraverso quelle professionalità in grado di collaborare utilmente in tutte le attività preliminari alla funzione del giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione ruolo decisorio, preparazione di bozze di provvedimenti).

I Funzionari - "Assistenti dell'Ufficio per il processo" costituiscono 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". Strumento programmatico e di verifica che, presso ciascun Organo giudicante, dovrà essere idoneo ad ausiliare, misurare e quindi poter controllare gli esiti effettivi raggiunti rispetto agli obiettivi di smaltimento individuati per quell'ufficio.

Alla Corte di Cassazione destinati 200 Funzionari "Assistenti del processo"[264].

Ora, con riferimento al settore penale, le attività che potrebbero essere affidate agli "Assistenti all'Ufficio del processo" presso le sei Sezioni ordinarie con competenza penale della Corte di cassazione, sono quelle che verranno di seguito enumerate[265]. Al riguardo, **il** "*gruppo di lavoro dei Direttori di settore*"[266] incaricato dalla Dirigenza e dal Primo Presidente dopo essersi riunito e confrontato in diverse occasioni successive, aver esaminata la documentazione disponibile, compresi i contenuti normativi del Bando selettivo di assunzione e tenuto conto delle valutazioni preliminari fatte, in tema, dalla primo Presidenza, dalla Dirigenza, come dalla dottrina (ad es. il contributo De Florio in "Quaderni giustizia"), rispetto alle esigenze funzionali concretamente emergenti dalle strutture amministrative, ritiene di poter, allo stato, fornire le seguenti indicazioni sulle attività espletabili. Queste innovative "figure professionali" di supporto sono presenti, dai primi di marzo del 2022, in servizio temporaneo negli uffici giudiziari giudicanti, compresa la Cassazione. Sono stati assunti negli Uffici all'esito di due distinte tornate selettive, con contingenti diversi, ciascuno previsto per la durata di trenta mesi di attività. Si tratta, di un duplice periodo temporale, con previsione di separati contingenti, coincidente nei tempi con la preventivata attuazione delle necessarie attività riformatrici, in precedenza indicate, strutturalmente collegate ai finanziamenti concessi dall'Unione Europea relativi ai progetti riformatori. In particolare, di quelli ritenuti essenziali ed attualmente discussi, in corso di esame dal Parlamento, per la modifica semplificatoria ed accelleratoria di alcuni istituti degli attuali riti processuali civili e penali.

Quanto sopra, in relazione alle esigenze individuate nei cinque anni di attuazione previsti dal **"Piano nazionale di ripresa e resilienza"** in termini proposto dal nostro Paese alla Commissione dell'Unione Europea. Allora, rispetto a quanto si è brevemente premesso ed ai profili innovativi di queste professionalità temporanee da utilizzare, al meglio,

[264] In realtà vi hanno preso possesso in 166 ed attualmente sono restati in 154.

[265] La VII Sezione penale funge da "filtro giudicante" del sistema processuale di settore, in specie adottando le Ordinanze d'inammissibilità dei ricorsi (v.artt.610,11 e 616 del C.p.p.) e vi sono "co-assegnati" 137 magistrati giudicanti in servizio nelle sei Sezioni "ordinarie" della Corte.

[266] Fra i quali, l'autore del presente testo.

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 operative dei magistrati e del personale dipendente "di ruolo" in servizio nelle Sezioni. Si tratta di esigenze comparate per le quali 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. Peraltro, si tratta di attività riconducibili a quanto specificato nella declaratoria del profilo professionale di appartenenza:

- a partire dallo studio dei fascicoli nella "fase di spoglio" (predisponendo, ad esempio, delle "schede riassuntive" dei motivi svolti dai ricorrenti per ciascun procedimento) per supportare il Consigliere addetto 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, seguendo nella procedura l'ordine interno di attività, potrebbero collaborare alle diverse altre operazioni di verifica in affiancamento al magistrato incaricato dell'esame preliminare degli atti ricorsuali della Sezione, secondo la turnazione di attività degli stessi, operando l'inserimento dei relativi dati sul **Sistema informatico -Sic-Cassazione penale** - sede ove, nei particolari, potrebbero procedere ai seguenti adempimenti:

a) compilazione della *"scheda riassuntiva del ricorso*", mediante la verifica ed il controllo dei dati personali e processuali inseriti in fase di iscrizione della impugnativa medesima dal Reg. gen. penale, in specie la Cancelleria di arrivo-iscrizione della impugnativa, con la formazione del relativo fascicolo recante il numero di Registro generale, progressivo annuale, della Corte;

b) segnalazione/esecuzione di eventuali richieste istruttorie di integrazione dei contenuti del fascicolo emerse a seguito delle attività di riscontro effettuate;

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 effettiva situazione dei beni confiscati;

e) l'indicazione della Procura della Repubblica successivamente competente post decisione agli adempimenti 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, già in fase di spoglio, della prevedibile rilevanza mediatica, oggettiva e soggettiva, del procedimento relativo al ricorso esaminato;

i) compilazione schede delle proposte di inammissibilità per i ricorsi da fissare in Settima sezione penale in sede ordinaria o straordinaria (ed inserimento dei relativi dati al Sic, ivi compresa l'elencazione dei ricorsi nella formazione del ruolo di udienza).

Attività di supporto al Cons. relatore ed 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" redigendone parte del testo e 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 (intestazione). Sia di quelli numerici ricorsuali che dei relativi anagrafici - in relazione al <Sic penale> con la verifica della loro 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 dei ricorsi, secondo le evidenti priorità ed urgenze: quali la scadenza termini di prescrizione[267] e dei termini di custodia cautelare, verificati e segnalati dal magistrato competente;

- riscontro per l'esatta individuazione della materia trattata;
- rilievo di eventuali situazioni di incompatibilità in relazione ad un procedimento iscritto.

Inoltre, procedere all'annotazione particolare dei ricorsi destinati ai magistrati relatori con la segnalazione di quelli che assumono una particolare rilevanza, intendendosi tali gli atti d'impugnazione distinti con valore ponderale da 5 a 10. Inoltre, può essergli affidato

[267] Sostituita dopo l'intervento legislativo con la rilevazione della "improcedibilità" biennale stabilita per ciascuna fase processuale: la Cassazione spicca per i suoi tempi rapidi, dato che in 210 giorni di media decide il ricorso rinviando gli atti all'ufficio giudiziario di provenienza.

il compito di collaborare al reperimento di dati statistici, anche comparati, relativi alle attività giurisdizionali svolte dai Consiglieri relatori come all'allegazione dei necessari provvedimenti "campione" in relazione ai rapporti informativi richiesti dal Consiglio direttivo della Cassazione.

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, nel Piano in esame si prevede la successiva creazione di apposite figure professionali aventi specifiche mansioni per i compiti di <Addetti all'ufficio del processo> operatori dei "data entry" ed altre professionalità tecniche "di base".

Nel lungo periodo poi, al fine di non disperdere lo sforzo insieme ai risultati conseguiti attraverso il reclutamento temporaneo di personale in parola e laddove sia possibile, si intendono verificare le condizioni per rendere operativa <in via permanente> la struttura organizzativa che è stata ora costituita per mantenere inalterata, nei risultati conseguiti, una volta verificati positivamente, la sua composizione e funzione[268].

Ai collaboratori reclutati, con <contratto a tempo determinato> nell'ambito del "Recovery plan", a tal fine verranno, al termine del servizio prestato, riconosciuti sia titoli preferenziali che una riserva di quota nei concorsi pubblici futuri che verranno svolti dal Ministero di 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 estesa 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, di 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,

[268] In altri termini: procedere all'assunzione in servizio a tempo indeterminato.

per poter garantire la necessaria rapidità del reclutamento, l'Amministrazione potrà procedere alle assunzioni mediante concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su basi distrettuali anche per la successiva destinazione operativa. **Per quanto riguarda i tempi di attuazione, come da previsioni, si è completata la procedura relativa alle prime 8.000 assunzioni entro i primi del decorso mese di marzo**. In effetti, dal 1°marzo del corrente anno, l'Ufficio del processo è divenuto pienamente operativo presso gli Uffici giudiziari, secondo la distribuzione di risorse prevista, con questa che tiene conto del carico di lavoro (arretrato patologico, oltre alla pendenza decisoria 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 i 200 Funzionari, neo "Assistenti dell'ufficio per il processo" in Corte, dei quali 170 assegnati alle sei Sezioni civili e gli altri 30 alle sette Sezioni penali. Oltre ai "tirocinanti" già presenti.

Ora torniamo su di un punto essenziale.

La riforma del processo civile.

Occorre ora fare alcuni ulteriori approfondimenti sulla essenziale riforma del processo civile che viene articolata secondo tre grandi dorsali, in aspetti complementari fra di 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 rispetto agli snodi più critici del processo civile, in considerazione del fatto che solo a fronte di un processo efficace, svolto e definito in tempi ragionevoli rientranti nella "media europea" davanti agli organi dell'Autorità giudiziaria: senza dare possibilità di tattiche di parte unicamente dilatorie, le misure alternative possono essere in grado di funzionare proficuamente; ed infine,

c) occorre intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali, semplificandoli.

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 (da imporre alle parti?) per la risoluzione delle controversie che, nella realtà, sono costituiti da quelli individuati e previsti con il disegno di legge rubricato in Senato come a.S.1662/2021.Tuttavia, occorre incrementarne l'utilizzo ed in particolare garantire un maggior ricorso ad istituti alternativi, quali: a) l'arbitrato; b) la negoziazione assistita; e, c) la "mediazione rafforzata".

Nella loro combinazione applicativa, tali strumenti possono consentire l'esercizio di una giustizia preventiva quanto consensuale, evitando una vera e propria "lite giudiziaria". Un'attenzione necessaria per il contenimento di una sempre possibile ri-esplosione "post-covid" e del contenzioso arretrato presso gli uffici giudiziari giudicanti.

Analoghe problematiche sono state affrontate nella riforma del processo tributario (v. Allegato finale) con l'intervenuta nuova legge. Quindi, si vuole uno scenario innovativo, un cambio prospettico della visione attuale, dove l'obiettivo principale della riforma, così come delineata, è rivolto a sostenere una più ampia diffusione degli <**strumenti alternativi al processo**> per la risoluzione delle controversie in via preliminare. **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 obbligatoria").**

Sono provvedimenti in parte già avviati oppure in attuazione e, comunque, il progetto di riforme organizzative e normative inserite nel Piano deve essere inquadrato nell'ambito di un processo di rinnovamento, in essere, ma che occorre rafforzare decisivamente. Sempre a livello propositivo, negli anni più recenti, il Consiglio superiore ed il Ministero della giustizia si sono concentrati più sul rafforzamento delle dotazioni di personale di magistratura, oltre ad iniziare lo sviluppo della digitalizzazione processuale in un ambito che vede, in alcuni settori delimitati, l'Italia tra le esperienze di avanguardia in Europa. Un incremento del numero dei magistrati e degli operatori del settore giustizia (presenti solo in 32.000, con un'età media <in continuo aumento> di 56 anni, contro i 44.000 posti (residuali) di organico previsti dai diversi ruoli[269]), costituisce si un fattore indispensabile che resta tuttavia non sufficiente, per il conseguimento di obiettivi, e risultati, decisivi. In effetti, come sappiamo, era stato deliberato e finanziato con le risorse trovate all'interno del bilancio stataleordinario[270]un **"Piano di assunzioni di personale amministrativo-giudiziario**" per circa 17.000 unità e, tuttavia, in attuazione di tale piano sono state assunte 7.000 persone, in gran parte "a tempo determinato". Si tratta di un numero che ricomprende anche gli *"Assistenti dell'ufficio del processo*" inoltre sulla stessa linea emergenziale si è mosso l'incremento della dotazione organica dei magistrati, pari a 600 unità aggiuntive. Anche in questo caso, si è trattato di un intervento necessario, ma non

[269] 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, con circa 100 di esse afflitte da serie patologie fisiche limitative di presenze e prestazioni lavorative.

[270] Quindi, senza che occorrano delle dotazioni economiche aggiuntive.

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 completate, 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, un evento però più volte rinviato causa l'emergenza "covid" perdurante, cui seguiranno tempestivamente gli altri concorsi che sono stati già indetti. Inoltre, come pure si è detto, 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 magistrati[271] di adeguata esperienza pratica destinato a integrare le diverse situazioni di "criticità di rendimento" rilevate negli uffici giudiziari rientranti nel distretto di Corte di appello e con fattori che sono individuati non solo sulla base di "indicatori quantitativi"[272].

Sotto altro profilo di esame, dei notevoli sviluppi parziali sono stati realizzati nell'ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e dei riti processuali rispettivamente adottati, 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 parzialmente funzionante sia pure ancora con varie problematiche applicative, in specie nei Tribunali ed in alcuni applicativi nelle Corti di Appello, presso 170 organi giudiziari che, finora, può annoverare oltre ottanta milioni di atti telematici definiti "nativi" creati e lavorati mediante sistemi digitali e depositati, negli anni successivi, dall'iniziale sperimentazione del 2014 fino all'attualità[273].

Attualmente, una parte del sistema, limitata al deposito telematico di atti ricorsuali per l'iscrizione a ruolo generale civile, comincia ad essere applicato anche nei giudizi civili, commerciali e per l'immigrazione presentati alla Corte di cassazione. Invece, è più recente la sperimentazione del **"processo penale telematico**" avviata in sede d'indagini preliminari sulle "notizie di reato" ove in particolare è svolta per le attività relative alle intercettazioni. Applicazione che dovrà poi crescere, nel tempo, per far fronte ai problemi relazionali di presenza diretta negli Uffici giudiziari causati dalla pandemia in

[271] Pari a 276 unità.

[272] Come l'accumulo delle pendenze e le assenze provvisorie determinate, negli Uffici giudiziari, da aspettative per i diversi motivi consentiti dalla legge, ma anche qualitativi

[273] Come, 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.

attesa di essere messa compiutamente a regime in vari ambiti del rito. A dire che, importanti finanziamenti risultano stanziati per il completamento di questo progetto che <nella strategia per il futuro a medio-breve periodo> prevede: organizzazione, interventi processuali e di valorizzazione delle "best-practices". In effetti, il Ministero della giustizia ha dichiarato, in molte occasioni, di voler affrontare i problemi più urgenti, con l'obiettivo principale di rispondere alla sempre più pressante istanza interna ed esterna per la 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. Quindi, raccogliendo in tema plurime "**domande di giustizia**" che provengono dalla società: cittadini, imprese, investitori e che sono certamente nell'interesse primario degli operatori internazionali.

Essenziale ridurre i tempi della giustizia.

Per raggiungere questi obiettivi, nei tempi definiti secondo gli intenti del Piano, si ritiene indispensabile procedere a una profonda opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere normativo-processuale, ma affronti anche i nodi organizzativi pluridecennali irrisolti (sedi, mezzi, sistemi ed uomini) al fine di abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari nel settore civile di ogni grado giudicante. Così, sono state individuate alcune misure di possibile adozione immediata tali da arrestare la crescita ormai esponenziale della "domanda di giustizia" inevasa e avviare il percorso riformatore. Questo da dover completare nei tempi segnati dal "Piano" in tema al fine di soddisfare le raccomandazioni della Commissione dell'U.E. sulla giustizia civile italiana riferite agli anni 2019/2020. Andando ancor più nel particolare, le misure adottabili sono finalizzate anche a stabilizzare normativamente alcune positive esperienze maturate nel corso della fase emergenziale pandemica, situazione non ancora conclusa, in quanto strutturalmente collegate all'esigenza fondamentale di realizzare una digitalizzazione e velocizzazione dei processi, mediante l'utilizzo ampliato della <p.e.c.> sia per l'invio degli avvisi di fissazione causa e i successivi adempimenti prescritti dal rito, fino alla decisione con la pubblicazione della sentenza[274] e la sua comunicazione alle parti legittimate.

Il "Piano straordinario per la giustizia" costruito e redatto secondo un metodo che deve essere organico intende collegare gli interventi normativi con gli investimenti materiali adeguati a poter sostenere, nel tempo, gli interventi di riforma in itinere. In particolare, la strategia prescelta si basa sulla stretta correlazione tra le misure ideate

[274] Per la Cassazione si veda, ad esempio, il testo dell'articolo 388 del Codice processuale civile, con gli adempimenti comunicativi agli Uffici giudiziari che avvengono ancore per raccomandata.

e introdotte volte a migliorare l'attuale <risposta di giustizia> avviando un reale processo di innovazione organizzativa e tecnologica che deve potersi stabilizzare già nel futuro a medio termine. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di una giustizia effettiva ed efficiente, oltre che più giusta (e non solo nei tempi), non possa essere raggiunto limitandosi unicamente ad effettuare interventi riformatori del rito applicabile nei diversi procedimenti previsti per le giurisdizioni costituite. Invece, occorre muoversi seguendo, in via contestuale, le tre direttrici seguenti, tra loro inscindibili in quanto strettamente complementari:
a) il piano organizzativo strutturale; b) la dimensione extraprocessuale; e, naturalmente, c) la dimensione endo-processuale.
Nel concreto realizzandosi in aspetti che risultano essere complementari fra di loro, tanto che 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 fatte con gli esperti di settore, espletate nelle competenti sedi parlamentari in materia di giustizia. Come si era scritto in precedenza presso il competente Ministero operano, da diverso tempo, Commissioni di esperti incaricate dal Ministro[275] di lavorare specificamente per dettagliare ciascuno degli ambiti di riforma individuati allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti riformatori da presentare in Parlamento. Il principale strumento normativo al quale si ricorre, come si è scritto, è la <delega legislativa> che coinvolge il Parlamento, come costituzionalmente dovuto. Allora. si parte dalla fase di elaborazione degli interventi normativi da realizzare secondo la seguente scansione procedimentale:
-definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (stabilendone i "principi e criteri direttivi") attraverso il contributo di Commissioni tecniche consultive dedicate, istituite presso il Dicastero di giustizia da portare al confronto con il Parlamento per l'approvazione dei "disegni di legge delega" e la successiva attuazione delle deleghe attraverso i dettagli contenuti nei "decreti delegati".
Rispetto all'attualità sono interventi di riforme per le quali obiettivo essenziale è quello di ridurre il "fattore temporale" del contenzioso civilistico.
I progetti presentati nell'ambito del P.n.r.r dovranno consentire di declinare, sotto i diversi aspetti necessari, l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria ed amministrativa, con il fine principale di riuscire intanto a portare ad una piena attuazione le potenzialità dell'Ufficio del processo (U.p.p.).

[275] Attualmente la carica è rivestita dalla prof. M. Cartabia.

Si devono sviluppare le capacità amministrative del sistema giudiziario attuale, valorizzando pienamente le risorse umane dei dipendenti presenti e rinforzando i mezzi degli uffici di Cancelleria. Inoltre, aggiungendovi l'apporto fattivo di diverse innovative professionalità di analisi, organizzazione e tecnico-informatiche, oltre quelle di natura prettamente giuridica.

Con queste che saranno innovative, quanto essenziali per attuare e monitorare i risultati della necessaria e sempre più urgente modernizzazione organizzativa di mezzi e sistemi in dotazione, oltre che per garantire un più adeguato trasferimento delle conoscenze giudiziarie. Inoltre, al fine di implementare il grado di <digitalizzazione della giustizia> sia nel rito processuale che nei servizi amministrativi di supporto, mediante l'utilizzo esclusivo di strumenti evoluti di conoscenza necessari e utili, se non proprio essenziali, per l'esercizio giurisdizionale e, in termini assoluti, per adottare delle scelte migliorative "di sistema". Inoltre, occorre attuare il recupero e contestualmente l'archiviazione digitale duratura dell'esistente 8e di quello futuro) patrimonio giuridico documentale, procedere all'essenziale potenziamento dei software amministrativi insieme a quelli giudiziari e delle necessarie dotazioni tecnologiche, compiendo l'ulteriore progresso strategico - applicativo del processo telematico, possibile 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, moderne e sicure.

Si devono porre anche delle diverse basi normative per supportare una serie di riforme in tema di esecuzione delle pene e di applicazione di misure alternative al rito penale, da introdurre in un sistema rinnovato che metta al centro dell'intervento riformatore la rieducazione personale del reo ed il reinserimento sociale dei soggetti coinvolti nei fatti criminali più lievi, rispetto al circuito penitenziario.

Sulla base di quanto descritto, la *"Riforma della giustizia*" in atto si deve realizzare in alcuni ambiti di intervento ritenuti prioritari, nei quali i progetti presentati in ambito del "Recovery plan" consentono di prevedere diversi aspetti migliorativi. In specie, dell'azione ri-organizzativa della <macchina giudiziaria> come di quella amministrativa, realizzabili con i finanziamenti resi disponibili ai molteplici scopi finora descritti. Nel complesso, quel che si vuole ottenere con gli interventi è un concreto rafforzamento della capacità del "sistema giudiziario di supporto" alle funzioni giurisdizionali negli aspetti amministrativi e tecnici che riesca contemporaneamente a valorizzare le risorse umane già in servizio. Tanto, insieme ai risultati dell'innovazione organizzativa con il potenziamento delle infrastrutture digitali, la revisione e diffusione

dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e insieme di quelli necessari alla 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. In specie, l'obiettivo principale della riforma è sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione pre-giudiziaria delle questioni, così evitando il contenzioso giudiziario almeno i 4/10 delle controversie civilistiche: le tante "***cause oggettivamente inutili o giuridicamente marginali***". In particolare, occorre rafforzare le garanzie di efficacia della mediazione da rendere strumento preliminare obbligatorio in alcune materie. Si deve garantire l'imparzialità nel giudizio arbitrale, oltre a estendere l'ambito di applicazione della "negoziazione assistita" garantendo una migliore applicabilità dell'istituto della mediazione "ante causam" rispetto alle vigenti e limitative possibilità. Quali modalità innovative di attuazione del rito, per quanto riguarda il giudizio arbitrale, il rafforzamento delle garanzie di imparzialità dell'attività degli arbitri che viene attuato attraverso la previsione di uno specifico dovere di **<disclosure>.** Nonché, attraverso la possibilità normata di attribuire agli arbitri il potere di emanare dei provvedimenti provvisori di natura cautelare sui "beni contesi". Tanto consentirà di portare a compimento quella natura di <equivalente giurisdizionale> che viene oramai attribuita all'istituto arbitrale e garantire un maggior grado di effettività della tutela realizzabile in quella sede, in linea con gli altri ordinamenti giuridici europei a noi più vicini. Mentre, in tema di "negoziazione assistita" vengono colmate alcune delle più evidenti lacune attuali: ad esempio, quella che "nelle situazioni di famiglia" attualmente consente di ricorrere a quell'istituto esclusivamente nell'ambito di sviluppo degli odierni procedimenti di separazione personale dei coniugi e divorzio, non utilizzabili però per la regolamentazione di altre situazioni di crisi della famiglia quando non siano di origine matrimoniale. Questa limitazione attuale produce un'illegittima disparità di trattamento rispetto ai figli nati fuori dal matrimonio, malgrado la chiara portata precettiva dell'art.315 del Codice civile, con la norma che attribuisce a tutti i figli il medesimo stato giuridico, indipendentemente dalle vicende relative alla nascita.

Infine, una particolare attenzione del legislatore viene dedicata all'area della mediazione civilistica attraverso interventi che si devono collocare su plurimi piani strutturali.

In effetti, si prevede l'introduzione di adeguati incentivi economici e fiscali, oltre a

misure di favore per le parti (pre processuali) per ridurre oneri e spese connessi all'attivazione dell'istituto della mediazione "rafforzata".

In generale, si tende ad ampliare la possibilità applicativa della mediazione verificando poi, 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 che può intercorrere con gli "atti utilizzabili" tra la fase di mediazione non riuscita e quella del successivo giudizio[276]. Ad esempio, per valorizzare una compiuta interrelazione negli Uffici giudicanti di atti, attività e documenti resi esaminabili grazie ad uno sviluppo della mediazione come "attività delegata" preventivamente dal Giudice (in sede endo-processuale). Mentre, per quanto riguarda i tempi di attuazione della riforma in parola, si può stimare, dopo il 2021 ormai decorso, che le "leggi delega" in materia possano essere adottate entro la fine del secondo trimestre c.a. ed i decreti attuativi vengano emanati restando entro la fine del medesimo anno 2022. Inoltre, entro la fine dell'anno 2023, potranno 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-commerciale lento diviene in se disfunzionale "antieconomico" tanto che difficilmente può affiancarsi, attualmente, a sistemi alternativi che riescano ad essere validi ed efficaci, da realizzare nel tempo, poiché questo cambiamento se immediato, creerebbe ulteriori distorsioni ed effetti negativi.

Per questo si dimostra necessaria una riforma processuale organica e calibrata tale che riesca a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate, da tanti 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 rito per gli operatori di settore, segue comunque un metodo di intervento definito "selettivo". Quindi, teso a costituire un insieme riformatore rivolto ad introdurre specifiche disposizioni per ovviare alle carenze-inefficienze nelle aree o istituti maggiormente disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto in altre situazioni nazionali ove sono stati valutati positivamente dalle Agenzie internazionali di monitoraggio (es. il CEPEJ).

[276] Nel procedimento civilistico precontenzioso attuale gli atti restano separati nell'utilizzo.

Gli obiettivi pratici perseguiti sono i seguenti:

a) - concentrare maggiormente, per quanto risulti possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva;

b) - sopprimere le udienze potenzialmente superflue, anche se telematiche, e attuare una sensibile riduzione dei casi nei quali il Tribunale deve giudicare in composizione necessariamente collegiale;

c) - ridefinire, con migliore efficacia, la fase decisoria-provvedimentale: con riferimento a tutti i gradi di giudizio attivabili, ivi compreso quello di legittimità in Cassazione.

Tempi e modi di attuazione delle riforme processuali avviate.

In primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti ad una più efficace gestione della fase istruttoria, risultanza ottenibile attraverso una più efficiente modulazione del calendario del processo: ad esempio, mediante l'assunzione probatoria di testimoni, anche auditi fuori della circoscrizione del Giudice adito, realizzata attraverso forme di collegamento telematico. Invece, da un punto di vista più generale, andando nel concreto delle azioni semplificatorie, si devono rendere effettivi il "principio di sinteticità" degli atti e insieme il *"principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti*" (ed i loro rappresentanti, i difensori professionali) mediante strumenti premiali del comportamento corretto nel rito e l'individuazione di apposite sanzioni per l'ipotesi di non osservanza delle prescrizioni (revisione degli esistenti articoli 91 e 96 del C.p.c. con il secondo quasi mai applicato).

Una particolare attenzione viene riservata alla <**digitalizzazione del processo civile**> dove, tra gli interventi innovativi portati dalla legislazione emergenziale, spiccano quelli tesi a stabilizzare normativamente gli istituti che meglio si sono consolidati nel biennio ed in specie, i modelli:

a) dell'udienza telematica <da remoto> e

b) l'<udienza svolta mediante trattazione scritta>.

Il giudizio in Appello.

Infine, degli ulteriori interventi previsti riguardano il sistema delle impugnazioni in Appello che viene normativamente limitato nei "motivi rappresentabili" e l'intervento innovatore negli altri casi che, insieme a questi, rappresentano attualmente i settori maggiormente 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, in sede preliminare, delle impugnazioni manifestamente infondate che possono subito essere dichiarate improcedibili o inammissibili (v. artt.348-bis e seguenti del C.p.c.). Inoltre, si provvede a semplificare nelle forme rituali la fase di trattazione e

l'istruttoria del procedimento di secondo grado, verificando la possibilità di delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove all'attività di un solo magistrato, uno dei Consiglieri componenti dell'organo che sarà relatore della risoluzione della causa, pur nella confermata collegialità decisionale.

Le funzioni di giudizio della Cassazione.

Nel sistema, l'organo giurisdizionale chiamato a giudicare in "grado di legittimità" e in quanto tale posto dalla Costituzione e dalle norme di Ordinamento giudiziario (in specie, dall'art.65 del regio Decreto 30 gennaio 1941, n.12, la c.d. "legge di Ord. giud.") al vertice del "sistema nazionale della giustizia" ordinaria (civile e penale) è la Corte di Cassazione. Infatti, nel 1923, con la riunificazione legislativa delle cinque Corti superiori esistenti, quella di Roma venne denominata Suprema[277] con le funzioni di organo giurisdizionale giudicante "di legittimità" con competenza nazionale.

Un ufficio giudiziario che oramai da diversi anni è oppresso da gravi problematiche di funzionalità rinvenibili in aspetti che andremo ad illustrare insieme a proposte migliorative "di riforma" esposte nel paragrafo successivo.

[277] Si tratta della denominazione assunta in base alla legge dall'organo giurisdizionale giudicante avente competenza nazionale, nel 1923, in seguito all'unificazione delle cinque Corti di Cassazione previgenti (Torino, Firenze, Roma, Napoli e Palermo) e, in quell'anno, la sua sede divenne il "Palazzo di giustizia" di Roma che era stato inaugurato nel gennaio del 1911.

Il "giudizio di legittimità" della giurisdizione ordinaria 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 necessari **<principi di sinteticità e di auto-sufficienza dell'atto d'impugnazione>.** Aspetti che devono necessariamente contraddistinguere il contenuto degli atti ricorsuali presentati in una sede giudicante posta dall'ordinamento giudiziario al vertice più elevato del nostro sistema giurisdizionale.
Inoltre, il Piano in esame prevede di uniformare le concrete modalità di svolgimento del procedimento in sede civile per semplificarne, in rito, la definizione mediante l'adozione maggioritaria della pronuncia resa in camera di consiglio, sia partecipata che non (vedi, l'art.380 bis del C.p.c.), mantenendo alcune importanti prescrizioni restrittive al pubblico adottate nel periodo del <covid-2019>.
Nelle norme riformate un'innovazione prevista è quella del possibile "rinvio pregiudiziale" dal giudice di merito in Corte di Cassazione.
Questa modifica del rito prevede la potestà del "giudicante di prima istanza": Tribunale ordinario e tributario di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione durante la propria fase istruttoria, per sottoporle la risoluzione di una questione "nuova" in nomofilachia e distinta da un triplice profilo:
1) in quanto non ancora affrontata dalla Corte;
2) questione di puro diritto e di particolare importanza giuridica tanto da presentare delle gravi difficoltà interpretative in quello ed in successivi giudizi; e, quindi sia:
3) suscettibile di riproporsi in numerose controversie tali da costituire dei casi seriali che possono integrare un "filone giudicante".
In questo modo, si troverà favorito, e anticipato, il raccordo con il dialogo tra gli organi giudicanti di merito e la Corte di 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 legislativi attuativi possano poi essere pubblicati entro la fine del 2022. Mentre, si può stimare che, entro la fine del 2023, possano essere adottati eventuali, ulteriori, strumenti di normazione secondaria e amministrativi quando ritenuti necessari (decreti ministeriali e regolamenti).

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA.

In Italia, sono stimati in oltre 200 i miliardi annualmente prodotti dal "*settore della giustizia*" di questi quasi il 10 per cento si perde per inefficienza organizzativo strutturale, tempi lunghi e talvolta anche grave contraddittorietà delle risoluzioni giudiziarie, infine adottate. Mentre, in Cassazione, si accumulano quasi 50 miliardi di controvalore (rispetto al dichiarato di oltre 43 mila ricorsi) relativi a cause ivi arretrate nel solo "settore tributario di legittimità"[278] ed al netto delle 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 2018[279] si era tentato, prima del voto, di emendarne "utilmente" il testo normativo introducendovi delle disposizioni correttive[280], ma senza riuscire a ottenere alcun esito positivo. Infatti, insieme a diversi altri qualificati proponenti, fra i quali il Primo Presidente, era stata segnalata a quel Governo così come al Legislatore parlamentare, durante l'iter di conversione in legge di quella decretazione, una possibile, e quanto mai auspicabile, integrazione di quelle fonti normative allora in esame per l'approvazione parlamentare, inviando una bozza di proposta emendativa di legge in materia, recante ad oggetto*:*

"Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del settore civile-tributario della Corte di cassazione".

Si trattava della proposta, allora emendativa, ora organicamente inserita in altro testo[281] 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

[278] Cifra calcolata unicamente in relazione alle oltre 42.000 controversie tributarie arretrate.

[279] Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale S. o. n.147 del 2018 e con vigenza dal 24 ottobre 2018.

[280] Impropriamente ivi denominato come "emendamento Palumbo"

[281] Esattamente nel cap.98 del testo dell'autore del presente intitolato: "Diritto, economia e giurisdizione" dove trova sviluppo nelle pagine 410 e seguenti.

proposta avente applicazione con oneri minimi di spesa che era, e resta, funzionale agli obiettivi perseguiti da quella decretazione divenuta legge in materia.

In particolare, l'articolo 16 del testo era dedicato alla implementazione rapida dei sistemi di automazione del processo tributario nei gradi giurisdizionali di merito, rispetto a quella tuttora mancante del settore ordinario della giurisdizione (Cassazione: con la Sezione tributaria, distinta in entrambe le odierne componenti operative, la sede preliminare[282] e l'ordinaria). Si trattava di una integrazione, di natura omogenea rispetto a materia e testo normativo che si rendeva possibile durante la fase di esame - conversione del decreto alle Camere[283]. Purtroppo, così non è stato, malgrado il nostro personale impegno e quello profuso da altri più qualificati, ma l'emergenza restava e resta, sia pure con cifre lievemente ridottesi nell'ultimo triennio.

Permane, per la struttura giudicante tributaria della Corte il reale problema di attività che è amministrativo relativo all'organizzazione efficiente di servizi, mezzi, locali e personale, 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 arretrati[284] dei quali quasi 50mila erano in materia tributaria. Nel frattempo, molte parole sono state pronunciate, intervenuti tanti, insieme a contributi scritti, si sono 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 scritto, è prettamente di carattere "amministrativo - organizzativo" dovendosi implementare i "mezzi" e le strutture operative

[282] Questa, attualmente inglobata nella struttura della Sesta Sezione civile viene ritrasferita presso la ordinaria in seguito alla soppressione, dal 1 gennaio 2023, dell'attuale Sezione per l'esame preliminare dei ricorsi civili.

[283] Un testo che è stato convertito in legge il 13 dicembre 2018 ed il 18 pubblicato in G.U. senza contenere alcuna delle modifiche proposte.

[284] Esattamente al numero di 117.065 alla data del 31 dicembre 2019.

necessarie, locali di lavoro e numero dei dipendenti congruo, compresi nell'intervento, rispetto agli obiettivi realisticamente raggiungibili ampliando gli organici dedicati e non di altra natura. Comunque, su altro e diverso piano, qualcosa si è mosso, in effetti.

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 studio[285] l'Economia giudiziaria, inserendola nel Corso di Laurea 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, vedeva 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 dell'Ateneo provenienti dal Settore pubblico in generale, e specificamente rivolte a soggetti interessati appartenenti all'organizzazione giudiziaria[286].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".*

Riportiamo comunque i dettagli della proposta di emendamento legislativo che venne articolata per la Sezione tributaria.

Racchiusa nel breve testo presentato durante la fase di conversione in legge con il quale veniva 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)***.***

---

[285] 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 giudiziari*" docenza affidata a Stefano PALUMBO, con la codifica SECS-P/07 e per la validità di 6 crediti formativi universitari.

[286] 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 ed a partire dall'Anno accademico 2019/20 per gli allievi interessati che sono in servizio nella Pubblica amministrazione, in specie per quelli appartenenti ai ruoli giudiziari del Dicastero della Giustizia.

Art.1. Istituzione della Sezione tributaria presso la Corte di cassazione.

È 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.

"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, in particolare 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'articolo 140 delle vigenti "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 del personale, 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 pensionamenti[287] 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[288]".

[287] 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 poco più di 32.000 dipendenti sui 44.000 previsti dai diversi ruoli, scenderà a meno di 20.000 complessivi, così impedendo l'operatività minimale degli Uffici giudiziari.

[288] Ove essi erano meglio dettagliati nel corpo dell'art.26 del D.l. in conversione.

LE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA CIVILE, IL PIANO NAZIONALE DI R.R. IL RUOLO E LE FUNZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

Ora, tornando ai contenuti propri del Piano di r.r. in esame, occorre fare menzione degli **"interventi previsti sul processo civile esecutivo e sui procedimenti speciali".** Il settore dell'esecuzione forzata dei provvedimenti giudiziari civili ottenuti causa la sua estrema farraginosità, merita un'attenzione particolare del legislatore in ragione della centralità del problema della difficile realizzazione coattiva del credito, altro aspetto che incide negativamente ai fini della competitività del nostro "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 adottabili, intervenendo sotto quei diversi profili di criticità "storicizzate" da dover superare: in specie, si abrogano le disposizioni del Codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono con "normativa centenaria" al rilascio della formula esecutiva ed alla sua c.d. *"spedizione in forma esecutiva*". In effetti, per rendere più semplice l'avvio stesso della fase di esecuzione (realizzazione in concreto del credito giudiziario riconosciuto da decreto, ordinanza o sentenza dell'A.g.) mediante una semplice copia <attestata conforme all'originale> rilasciata direttamente al soggetto richiedente, ovvero a chi ne ha legittimamente titolo, oppure delega. Anche nel settore dell'esecuzione immobiliare, con le modifiche proposte si prevede di concretare una generale riduzione dei termini dati per il deposito della certificazione ipocatastale: per poter guadagnare nella fase introduttiva di quella procedura 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 esempio, da rendere applicabili nella "fase distributiva". Comunque, si prevede un rigido meccanismo di controllo sul soggetto "delegato" prevedendo precise scadenze temporali da dover rispettare, onde velocizzare la fase liquidatoria della procedura in esame. In tema si propongono alcuni interventi in punto di custodia dei "beni esecutati", norme per le quali il <Giudice incaricato della fase di esecuzione> deve provvedere alla rapida sostituzione della persona debitrice nella custodia, nominando un apposito ausiliario, ovvero il "custode giudiziario": provvedimento da assumere entro i quindici giorni dall'avvenuto deposito, nella Cancelleria giudiziaria, della necessaria documentazione ipocatastale).

Sotto altro profilo, per quanto attiene alla materiale liberazione dell'immobile (rilascio) si prevede che gli obbligati lo rendano subito libero, ove non sia abitato direttamente

dall'esecutato e dal suo nucleo familiare. Ovvero, che questo sia occupato da soggetto privo di titolo legale opponibile alla procedura ed al più tardi nel momento in cui pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o vengono delegate le relative operazioni. Si introduce il meccanismo della cosiddetta <**vente-privée**> (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore[289]) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione "virtuosa" nei valori e più rapida attraverso la collaborazione (che diviene) "interessata" del medesimo debitore[290]. Inoltre, si introducono rilevanti semplificazioni procedurali nella procedura di espropriazione "presso soggetti terzi"[291] intervenendo con le norme sulle misure di coercizione indiretta (c.d. **astreinte**), attribuendo, tra l'altro, al "Giudice dell'esecuzione" il potere d'imporre l'*astreinte.* Una 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 dell'intervento riformatore.

L'obiettivo principale della riforma è quello di definire una serie di interventi che poi, in concreto, possano garantire la semplificazione delle forme ed in conseguenza diretta ridurre i tempi di durata del processo esecutivo e l'attuazione concreta dei giudicati civili. In effetti, con le innovative modalità previste, 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 celere e stringente cadenza temporale delle fasi della vendita) verso la maggiore effettività procedurale considerando che si tratta di attuare un giudicato emesso con le garanzie della "fase di merito".

Infine, si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Così, il Piano intende sciogliere alcuni problemi di competenza legati alla compresenza in materia 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 fuori del matrimonio. Circa i tempi di attuazione, si può stimare una volta saltato il 2021 che le modifiche legislative possano intervenire entro la fine del 2023. Infine, sempre in tema di effetti economici distorsivi causati da normative inadeguate nei tempi e negli

[289] Certamente più garantita nei valori ottenibili.

[290] Migliore sarà il prezzo di aggiudicazione del bene e maggiore sarà il residuo positivo eventuale detraibile per l'esecutato dal ricavato.

[291] Non parti durante il procedimento di formazione del "titolo esecutivo".

effetti, per quanto riguarda la delicata quanto incidente materia del diritto fallimentare, la cui legislazione risale fino al 1942 durante la II guerra. In tema, il Ministro della giustizia ha finora istituito una Commissione finalizzata a proporre emendamenti a un <corpus normativo> denominato **"Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**" nel testo innovato che entrerà in vigore, come si spera, entro il quarto trimestre del 2022.

Il "Piano" si occupa marginalmente del ruolo e delle funzioni attualmente svolte nel "sistema giudiziario" dalla Corte di cassazione, organo superiore di giurisdizione[292], da decenni afflitto da gravi problemi organizzativi e di funzionalità. Sui quali è poi intervenuto il Parlamento che, in attuazione di uno degli ambiti della complessiva "riforma della giustizia" ha modificato le norme su ordinamento e giurisdizione tributaria introducendo una specifica "magistratura professionale".

Inoltre, la legge n.130, del 31 agosto 2022, ha finalmente istituito in Cassazione una specifica Sezione tributaria: una maxi struttura che, con oltre quarantatremila fascicoli ricorsuali pendenti, richiede al Ministero della giustizia un conseguente grande impegno nella organizzazione. Sono forti i dubbi sulle capacità del Dicastero, comunque vedremo.

[292] Si veda il testo dell'art.65 del r.D. 30 gennaio, 1941, n.12, la "Legge di Ordinamento giudiziario" più volte citata (ben sette) nella "Carta costituzionale della Repubblica" e nelle "Disposizioni finali e transitorie" di essa.

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA E LE FUNZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

Il contenzioso fiscale, insieme al civile, rappresenta un settore giurisdizionale cruciale per l'incidenza che attualmente ha, in negativo, sull'economia nazionale e per gli effetti dannosi ulteriormente prodotti sulla collettività incidendo sulla fiducia degli operatori economici. Proprio per evitare questi esiti deve essere rivisto nella prospettiva doverosa di dare "certezza giuridica" e rapidità del contenzioso sia interno che agli investitori esteri. Al contrario, accade che nel settore processuale "civilistico" e tributario i tempi giudicanti, in specie quelli verificati presso la Cassazione (ove, incredibilmente, sono quasi 1.000 i ricorsi "ultradecennali" relativi agli anni 2010, 2011 e 2012 rimasti ancora da definire), risentono fortemente delle criticità legate ai tempi lunghi e insieme agli esiti controversi dell'amministrazione della giustizia di una "giurisdizione specializzata": l'unica che non sia prevista dalla Costituzione.

Una materia ed una giurisdizione che poi un legislatore quantomeno incauto, se non improvvisato, con la riforma processuale del 1991 ha fatto divenire "mista" unificandola proprio nella sede più alta, quella del <giudizio di legittimità>. In particolare: anche sotto il profilo quantitativo, l'entità del contenzioso tributario costituisce la componente più importante dell'arretrato civilistico che si è progressivamente accumulato, negli ultimi venti anni, dinanzi alla Corte di Cassazione (attualmente sono più di 112.000 i ricorsi civili arretrati, dei quali oltre 43.000 sono stati iscritti in materia di contenzioso erariale[293]).

Una Corte superiore con attribuzione legislativa di "competenza nazionale" presso la quale, nella generica previsione dell'art.62 del c.d. "Codice processuale tributario" mediante un decreto amministrativo del Primo Presidente del 19-21 giugno del 1999, venne istituita una Sezione, correntemente definita" tributaria". Un organo giudicante interno che, nella cronologia istituzionale della Corte, assumeva la denominazione di V Sezione civile: l'unica struttura giudicante che nella storia dell'organo superiore (dal 1876) non sia stata istituita per legge. Si è trattato di situazione anomale ed illegittima perdurata per oltre 23 anni[294] durante la quale gli interventi possibili sono sempre stati limitati e lontani dalle effettive necessità.

[293] Mentre, altri 15.000 circa sono relativi a ricorsi in materia d'immigrazione.

[294] Occorre sottolineare che per istituire una nuova Sezione al Consiglio di Stato ed una nuova ripartizione giudicante centrale della Corte dei conti è sempre occorsa una specifica disposizione legislativa.

Ricordiamo che, nel dicembre del 2017, in Corte, d'intesa con il Comando generale del Corpo, il Primo Presidente ha istituito, con omologo decreto, un Nucleo della Guardia di finanza collocato presso la specifica Sezione.

Secondo le stime più recenti, nonostante i grandi sforzi profusi sia dai magistrati della Sezione specializzata che dal personale ausiliario i ricorsi da definire siano ancora 43.000. Ricordiamo qui come, a fine febbraio 2020, vi fossero pendenti "arretrati" ormai quasi 50.000 ricorsi aventi un oggetto di contenzioso erariale di legittimità, relativi ad un controvalore documentale di controversia pari a quasi altrettanti miliardi di euro.

Inoltre, deve aggiungersi la considerazione che, in questi ultimi anni, si è registrata una rilevante contrazione statistica "quantitativa" nei numeri assoluti del contenzioso di appello dinanzi alle Commissioni tributarie regionali (infatti: dai 47.015 appelli nel 2019, si è scesi a 42.701 nel 2020). Aggiungasi anche l'effetto in concreto riduttivo verificatosi nel biennio del <sars-covid-2019> che ha inciso sulla notevole diminuzione numerica degli appelli e insieme a una contrazione ancora più evidente delle controversie pendenti in primo grado davanti alle Commissioni tributarie provinciali (dai 142.522 ricorsi iscritti nel 2019, ai 108.699 nel 2020). Eventi che hanno rallentato una costante tendenza in aumento che sembrava (ai primi di marzo del 2020 in Corte erano già stati depositati più di 7.300 ricorsi, con la metà circa di tributari, in soli sessanta giorni: cioè, in media 3.650 mensili) essere fenomeno inarrestabile, destinato forse a superare perfino quota 40.000 (un record storico). Quelli appena enumerati sono elementi decisivi che fanno credere, insieme alla perdurante diminuzione nel numero dei ricorsi diretti alla Corte di legittimità, che il flusso alla sede giudicante superiore di giurisdizione ordinaria e specializzata, possa ridursi in grado sempre più significativo, ma occorreranno almeno i prossimi dieci anni per verificare la presente previsione.

Una equilibrata riforma del sistema fiscale: le ottime proposte del Direttore Ruffini.

Tuttavia, se si procedesse ad una complessiva riforma "ragionevolmente semplificata" del sistema fiscale attualmente vigente nella quale siano realmente resi di attivazione indispensabile alcuni istituti sostitutivi del contenzioso rappresentati dall'autotutela, insieme agli altri possibili "mezzi giustiziali" attuabili, i risultati sarebbero di certo migliori. Vedremo più avanti, nel dettaglio, le puntuali proposte tecniche fatte dall'ottimo Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Infatti, si deve far opportunamente far notare il fatto che sotto il profilo della giurisdizione qualitativa le decisioni adottate con i provvedimenti giudicanti della Corte di Cassazione comportano spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni

tributarie regionali: anche se 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. Dovendo si sottolineare il profilo temporale dove i tempi di giacenza per la discussione dei ricorsi da definire in Cassazione sono (tolti alcuni casi) eccessivamente lunghi (fino a oltre otto anni e con la durata media di sei) aggiungendosi l'attesa alla durata dei giudizi svoltisi nei due precedenti gradi del giudizio di merito.

Così, in conseguenza della grave situazione descritta e ancora in corso di verificazione, negli obiettivi da raggiungere, gli interventi devono essere prioritariamente rivolti a ridurre in assoluto il numero di ricorsi rivolti alla Cassazione in materia insieme ai tempi di loro decisione. Oltre ad adottare, finalmente, per il settore giudicante tributario gli interventi organizzativo-strutturali che, da anni, vengono richiesti presso l'organo superiore[295] per poterli fare decidere più speditamente e nel modo più adeguato.

La "delega fiscale" con la riforma di sistema in discussione alle Camere.

Tuttavia, il Parlamento in scioglimento ha rinunciato, nel corso del presente mese di settembre, a procedere nei lavori di una impegnativa riforma complessiva del sistema fiscale-impositivo.

Quindi, sarà uno dei primi gravosi compiti del nuovo Parlamento e del Governo di sua espressione.

Modalità di attuazione:

Il Piano progettuale nazionale, insieme a quello specifico qui analiticamente auspicato, deve assicurare - in primo luogo - un accesso migliorato alle fonti giurisprudenziali nel perfezionamento delle attuali piattaforme tecnologiche, l'interconnessione migliorata dei sistemi ed assicurare la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Nel caso, si tratta di ambito sul quale il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria ha prospettato diversi interventi concreti mediante un "Progetto" specifico realizzabile nell'arco di un triennio. Inoltre, allo stesso scopo e sempre con particolare riferimento alla giurisdizione tributaria, il <Piano> in esame ipotizza l'introduzione dell'istituto processuale del "**rinvio pregiudiziale**" che abbiamo già visto adottato per il settore civile generale. Un istituto da introdurre per cercare di risolvere da subito i dubbi interpretativi sollevati in una causa con controversie potenzialmente seriali, e per tale via, riuscire a prevenire la formazione di decisioni difformi da parte delle Commissioni tributarie rispetto agli orientamenti

[295] Spesso richiesti e sollecitati in ogni possibile sede, sempre inutilmente, da parte di chi scrive.

consolidati assunti della giurisprudenza "propria" della Corte di legittimità: si tratta di uno strumento processuale utile, ma non certo decisivo e da verificare nei tempi attuativi.

Invece, per quanto riguarda il problema insoluto ultra-ventennale dello smaltimento dell'ingente arretrato creatosi nello stesso periodo presso la Corte superiore, il Piano agisce mediante alcuni degli strumenti analizzati in precedenza, come il rafforzamento della dotazione del personale di Cancelleria ed un intervento, comprendente adeguati incentivi economici, segnatamente disposto per quel personale ausiliario. Sul punto, inoltre, sarebbe in fase di elaborazione una proposta volta ad ampliare l'organico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione[296].

Il diritto e la "giustizia tributaria" nell'utilizzo ampliato dei mezzi di "auto tutela".

Infine, per quanto concerne l'attività dei giudici di merito e sia per la giustizia civile - commerciale che quella "specializzata" tributaria, un altro utile contributo può derivare dalla revisione, in quella sede disposta, dell'istituto della "mediazione rafforzata". Uno strumento alternativo alla soluzione processuale, potenziato nelle possibilità date, per poter contribuire molto più concretamente ad una effettiva riduzione del contenzioso con efficacia negli anni successivi ed anche utilizzando la documentazione presentata dalle parti in quella sede.

Mentre, di seguito, parliamo di istituti normativi dichiarati "alternativi al contenzioso".

L'"autotutela tributaria nei "mezzi giustiziali".

Un istituto tipico del diritto amministrativo che peraltro, nell'ambito applicativo erariale, risulta normativamente rafforzato tanto che potrebbe dare un risultato assai più incisivo, è rappresentato dai denominati "mezzi giustiziali" attivabili in preventiva sostituzione di quelli giudiziari:

ovvero, **in primo luogo, attraverso gli strumenti normativi dell'auto-tutela**.

Proprio a questo fine, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, ha costituito una specifica Commissione di esperti e studiosi per proporre delle sostanziali semplificazioni in materia di giustizia tributaria. Si tratta di un organismo collegiale di consulenza chiamato ad elaborare proposte di interventi organizzativi, strutturali e normativi per deflazionarne, in termini assoluti, il numero (ridottosi a seguito di condoni e delle altre possibilità di definizione agevolata date, oltre alla situazione indotta dal covid-2019) e, intanto, attuati per ridurre i tempi medi di definizione necessari nel contenzioso tributario (leggi, abnorme durata del giudizio specifico di Cassazione).

[296] Se si tratta di una proposta legislativa, occorre sottolineare che prima deve essere istituita la Sezione stessa in quanto prevista, istituita ed operante solo con provvedimento amministrativo.

La Commissione si è avvalsa del contributo di qualificati esperti, provenienti dalle diverse categorie professionali, quali: operatori e studiosi della materia, giudici tributari del merito come della Corte di cassazione, di componenti dell'Organo di autogoverno della magistratura tributaria (in specie, il "Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria") di rappresentanti qualificati e operativi dell'Amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle entrate-riscossione.

Alla suddetta 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, come lodevolmente appena avvenuto per l'ordinamento divenuto "professionale" dei giudici tributari, le altre "leggi delega" possano essere adottate entro la fine dell'anno in corso, 2022, mentre i decreti attuativi potranno, nella prevedibile tempistica, essere adottati entro la fine del primo semestre successivo. Così, si può stimare ragionevolmente 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 intervenute modificazioni normative.

I diversi progetti 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 (organo dove, nel 2019/20, erano tendenzialmente 60.000 gli "erariali" rispetto agli oltre 121.000 ricorsi civili depositati e da definire, iscritti dall'anno 2012 in poi) rappresenta un "controvalore" dichiarato, dalle rispettive parti, pubbliche e private, di quasi 50 miliardi di euro[297] per il quale necessita l'adozione di uno specifico incarico di studio e progetto da parte del Ministero della Giustizia,. Comunque, si possono rapidamente far partire diverse altre utili attività.

In effetti, e considerato che il tributario rientra nel settore civile, per entrare subito nello specifico, enumeriamo alcuni dei possibili *"progetti di efficienza*" che si propongono, insieme a quelli connessi per il "*recupero dei diversi cespiti erariali giudiziari"* attribuibili all'impegno <aggiuntivo, quanto retribuito> di attività ulteriori che possono essere svolte

[297] Ricordiamo che il calcolo, pur riferito al solo contenzioso tributario di legittimità, in termini assoluti, equivale al valore complessivo del contenzioso tributario di merito svoltosi nell'anno 2017.

dal personale in servizio nella Corte e, se si vuole, estese a quello della Procura generale presso la Cassazione: le proposte possono essere quelle sottoindicate:

a) per il Settore civile,

almeno i tre che si sono appena esaminati, relativi alla:
1) fase d'iscrizione dei ricorsi (all'in specie, rispetto allegazione e controllo delle ricevute di pagamento, da allegare);
2) misura dei relativi contributi, da versare nell'importo dovuto (controlli a verifica degli importi: sul valore dichiarato (od annotato) della causa principale ed incidentale);
3) richiesta di altri oneri processuali successivi richiesti dalla legge, integrazione dei versamenti, diritti e del "contributo aggiuntivo" ostacolati dalle attuali modalità solo in parte telematiche di deposito dei ricorsi. Come di quello poi legato alla verifica di inammissibilità/improcedibilità degli esiti giudicanti sul ricorso ex art.380.1 bis del C.p.c.

b) per il Settore penale,

4) nel capitolo seguente, verrà esposto nei dettagli un progetto penalistico attuabile.

Nel settore penale dell'organo giudicante di legittimità, il principale progetto proponibile è quello relativo alla riforma della carente (o, inesistente) fase di recupero delle sanzioni processuali economiche destinate alla "Cassa delle ammende" pari ad oltre cento milioni di euro l'anno. Sono misure sanzionatorie che vengono irrogate dai collegi giudicanti delle sette Sezioni penali della Corte[298] in conseguenza dell'adozione della dichiarazione di non ammissibilità del ricorso, come previsto a termini dell'articolo 616 del Codice di procedura penale riformato nell'agosto 2017[299]. Si tratta di una sanzione processuale, le cui somme sono destinate, in base alle disposizioni di legge vigenti, alla devoluzione in favore di una istituzione statale che, per statuto, svolge fini assistenziali benefici: ente di fondazione ultracentenaria, costituito presso il DAP, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria[300].

---

[298] Cui si può aggiungere il collegio delle Sezioni unite penali.

[299] Altre fattispecie sostanzialmente analoghe, complessivamente una decina, sono contenute in altre norme processuali, così come diverse altre previsioni in quelle di attuazione del C.p.p.

[300] 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.

Inoltre, un altro aspetto innovativo diverso dagli ambiti processuali ed amministrativi che potrebbe essere preso in una seria considerazione, avendo in diverse occasioni avuto dei precedenti specifici restati occasionali, è quello seguente.

Il "Palazzo di giustizia di Roma" sede della Corte di Cassazione: una possibile "area museale - parziale" o luogo per eventi musicali stagionali.

In effetti, 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 parte di un pubblico selezionato, prenotato, efficacemente controllato e pagante, con itinerario delineato all'interno solo di alcune parti dello storico "Palazzo di Giustizia", nella giornata del sabato, in luoghi compatibili con le necessarie esigenze di sicurezza. Le "guide" necessarie con assistenti potrebbero essere costituite da dipendenti volontari che parlino correntemente almeno la lingua inglese (auspicabili anche francese e spagnolo). I relativi proventi economici possono essere significativi.

Comunque, sono intanto realizzabili altre misure gestionali positive, ricercando anche forme ulteriori di risparmio e qualche iniziativa innovativa tornandovi con maggiori dettagli: ad esempio, come sopraindicato, ad un possibile utilizzo con visita "prenotata" di una parte dello storico "Palazzo di Giustizia". Attraverso un itinerario ben delimitato e con l'osservanza di rigorose norme di prudenza e sicurezza, in veste di "area museale" visitabile. Sarebbe iniziativa a pagamento e prenotazione elettronica obbligatoria rispetto alle tante richieste che vengono quotidianamente fatte, attuabile per gruppi di persone opportunamente selezionate[301] osservando una tempistica di prenotazione che deve risultare congrua ai fini dell'effettuazione dei controlli soggettivi preventivi sui richiedenti visitatori. Nel caso, i relativi proventi necessariamente da regolamentare, potrebbero andare parzialmente a finanziare qualcuna delle attività di manutenzione svolte dalla speciale "*Commissione per la conservazione ed il restauro del Palazzo di giustizia".*

[301] 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. Retribuzione con straordinari pagati per "guide "e Carabinieri di servizio.

[301] 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. Retribuzione con straordinari pagati per "guide "e Carabinieri di servizio.

Altri 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 (spese elettriche e postali) che, qui di seguito, saranno considerati.

1) le spese postali:

ammontano ad oltre 700.000 euro l'anno e circa la metà potrebbero essere subito "tagliate" sostituendo le comunicazioni cartacee, compresi gli "avvisi" con quelli via p.e.c.

2) le spese elettriche:

con gli aumenti incredibili dei costi che sono in atto, la "bolletta" della Cassazione supera i 5.000 euro al mese, ma molte iniziative di risparmio potrebbero essere intraprese: luci a led, spegnimenti selettivi e notturni, luci temporizzate od attivabili con sensori crepuscolari.

LA RIFORMA DI "PROCESSO E GIUSTIZIA TRIBUTARIA" NELLA LEGGE N.130 DEL 31 AGOSTO 2022

Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 1 settembre 2022[302].

La riforma normativa indicata in rubrica, in estrema sintesi, prevede una serie di novità processuali ed ordinamentali:

1. **Giudici tributari "professionali" a tempo pieno, Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado** (con la nuova denominazione delle Commissioni tributarie provinciali e regionali):
2. **Giudice monocratico giudicante unico nelle controversie fino a tremila euro;**
3. **Interventi sul contenzioso tributario in Corte di cassazione, l'art.3 prevede: la istituzione di una Sezione civile "specializzata", un intervento amministrativo su mezzi, sede, organizzazione strutturale e personale in servizio, più la possibile rottamazione delle liti pendenti;**
4. **Testimonianza processuale in "forma scritta" davanti alle Corti del merito;**
5. **Istituti di "Conciliazione giudiziale" rafforzata;**
6. **Onere della prova per l'imposizione a carico delle Amministrazioni erariali;**
7. **Processo tributario con svolgimento telematico: "da remoto".**

La **riforma della giustizia e del processo tributario** è stata pubblicata, con il n.130, il 31 agosto 2022 e nella "Gazzetta Ufficiale" n.204 del 1° settembre 2022.

Il provvedimento, in base alla clausola di legge, entra in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione ufficiale, cioè dal 16 settembre 2022, ma richiede norme attuative, con fasi e scadenze diversificate tali da non consentire che tutte le novità introdotte siano operative in tempi rapidi. L'approvazione finale del testo è giunto dalla Camera dei deputati al termine della seduta del 9 agosto, rispetto al testo deliberato dal Senato della Repubblica il 4 agosto[303].

Una "giurisdizione specializzata" presso le nuove Corti tributarie composte da "giudici professionali" in un riformato quadro ordinamentale e processuale.

Occorre sottolineare come la riforma è stata presa in attuazione degli obiettivi fissati in materia nel PNRR per il miglioramento della qualità delle sentenze tributarie ed in specie la riduzione del numero e dell'abnorme durata del contenzioso specifico in Cassazione.

[302] Si cita il contributo schematico di Eleonora Pergolari pubblicato il 2 settembre 2022.

[303] Mentre, fino al 28 giugno decorso si erano svolte le audizioni degli esperti, fra i quali l'autore del presente testo.

L'intervento riformatore punta sulla revisione dell'ordinamento degli organi speciali di giustizia tributaria e l'introduzione di istituti processuali volti a poter "deflazionare" il vasto contenzioso esistente, nonché a incentivare l'uniformità decisoria dei giudizi fra "merito" e "legittimità".

Tra le misure sicuramente innovative da rilevare è prevista la <definizione agevolata delle liti pendenti in Cassazione[304]> oltre alla professionalizzazione dei magistrati tributari, la sostituzione delle Commissioni provinciali e regionali con le Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, la testimonianza scritta, l'affidamento delle cause fino a 3.000 euro al giudice monocratico, "giudicante unico" di primo grado, e, nel tempo, la completa digitalizzazione del processo.

Giudici tributari professionali organi giudicanti nelle <Corti di giustizia tributaria> di primo e secondo grado.

Come si era anticipato, e discusso, tra le principali novità della riforma, in primo luogo, spicca l'affidamento della giustizia tributaria a "**magistrati professionali", a tempo pieno**. Viene infatti introdotto un ruolo autonomo e professionale della magistratura tributaria che prevede il numero di 576 giudici tributari tutti reclutati tramite concorso per esami ed equiparati a quelli "ordinari": infatti,100 degli attuali giudici togati, 50 provenienti dalla magistratura ordinaria e 50 dalle altre magistrature, potranno transitare, a domanda ed in base a graduatoria, definitivamente ed a tempo pieno nella giurisdizione tributaria speciale. Per poter partecipare al concorso per giudice tributario servirà il diploma di laurea in Giurisprudenza, il diploma di laurea magistrale in Scienze dell'economia o in Scienze economico-aziendali o titoli a questi equiparati. Il reclutamento concorsuale verrà bandito, annualmente, con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione conforme del <Consiglio di presidenza della giustizia tributaria> organo che determinerà il numero effettivo dei posti a concorso[305]. I magistrati tributari così nominati dovranno svolgere un tirocinio formativo di sei mesi e saranno successivamente soggetti ad una formazione professionale continuativa.

Ai nuovi giudici tributari verrà applicato lo stesso trattamento economico dei magistrati ordinari. A questo proposito, le prime norme che riguardano le funzioni dei magistrati tributari, incardinati nel nuovo ruolo professionale, diventeranno operative dal 1° gennaio 2023 ed a partire da quella data avverrà la progressiva cessazione dagli incarichi attuali

[304] Un altro "mini condono".

[305] Le materie di esame sono.

da parte degli odierni componenti "onorari" delle Commissioni che divengono Corti di giustizia tributaria di I e II grado

Sempre con riferimento all'ordinamento giudiziario tributario, le nuove disposizioni normative prevedono, altresì:

- la **ridenominazione degli organi della giustizia tributaria**: le Commissioni tributarie, regionali e provinciali, diventano **Corti di giustizia tributaria** di primo e secondo grado, con una ridenominazione che entrerà subito in vigore;
- il **rafforzamento dell'organo di autogoverno dei giudici tributari**, presso il quale nascono: a) l'Ufficio ispettivo; e b) l'Ufficio del massimario nazionale.

Insieme al potenziamento delle strutture centrali e territoriali del MEF di supporto con gli uffici che si occuperanno della gestione amministrativa delle nuove Corti tributarie.

Il Giudice monocratico per controversie con oggetto di valore fino a tremila euro.

Introdotta, sul piano processuale, una nuova attribuzione delle competenze con l'obiettivo di deflazionare il contenzioso delle Corti di giustizia tributaria: sono istituite, in particolare, le funzioni di **giudice monocratico in primo grado**, al quale sono attribuite le controversie con oggetti entro il limite di 3.mila euro di valore. Rispetto ai criteri della determinazione di valore della lite sulla imposizione occorrerà tenere conto, anche, dell'imposizione virtuale calcolata a seguito della rettifica di perdite.

Le novità sopraelencate troveranno applicazione per le controversie per le quali i ricorsi siano notificati a decorrere dal 1° gennaio 2023**.**

Il contenzioso tributario del grado di legittimità in Cassazione: l'istituzione della Sezione specializzata, i provvedimenti organizzativi strutturali, la "rottamazione" delle liti pendenti ed un "piano di smaltimento" decennale dell'arretrato.

Finalmente, atteso dal giugno del 1999[306] quell'auspicato intervento legislativo istitutivo viene previsto da attuare attraverso tre "caposaldi" d'intervento:

a) l'istituzione (prevista dall'art.3) in Corte di cassazione[307]di una "Sezione civile specificamente competente per la trattazione delle controversie tributarie, oltre le

[306] Data del decreto amministrativo primo Presidenziale n.61 del 19-21 giugno 1999 istitutivo della Quinta sezione civile - tributaria che attualmente vede 43.000 ricorsi ancora da definire.

[307] Non più da denominare "Suprema" secondo la locuzione definitoria data nel gennaio 1923 risultato dell'unificazione delle cinque Corti superiori di Cassazione fino ad allora costituite e del trasferimento di quella divenuta unica ed a competenza nazionale nel "Palazzo di giustizia" di Piazza Cavour a Roma.

funzioni in materia delle Sezioni unite civili; **b) nella nuova procedura di definizione agevolata dei giudizi tributari pendenti dinanzi alla Corte di cassazione**, attraverso la quale alcune delle controversie potranno essere definite mediante il pagamento[308] di una percentuale di quanto dovuto, variabile (dal 5 al 20% dell'accertamento "netto") a seconda dell'importo del contenzioso in atto e che tenga conto delle somme già versate per l'attivazione del giudizio quando ricorrenti; **c) una (ri)organizzazione strutturale di mezzi, personale, sede, servizi ed uffici della Cancelleria sezionale**.

L'intervento di "definizione agevolata" prevede, nel dettaglio, che:

- per le cause di valore non superiore a 100.mila euro, nelle quali l'Agenzia delle entrate risulti integralmente soccombente nei precedenti gradi di giudizio nel merito, la definizione può avvenire con il pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia fiscale;
- per le cause di valore non superiore a 50 mila euro, in cui l'Agenzia delle entrate sia risulta soccombente in tutto o in parte in uno dei gradi di merito (come il privato), previo pagamento di un importo pari al 20% del valore della controversia.

I tempi previsti dalla legge in commento sono rapidi dato che la domanda di definizione agevolata dovrà essere presentata entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge: ovvero, entro il 14 gennaio 2023.

Un'altra innovazione che nella normativa processuale viene prevista per agevolare i tempi di definizione delle cause tributarie davanti alle Corti di merito di I e II grado. Infatti, si potrà: **rendere testimonianza in forma scritta e assumerla telematicamente, poichè cade il previgente divieto.**

Mentre, con altra importante novità si codifica la possibilità, per il nuovo giudice tributario, **di ammettere una prova testimoniale in forma scritta**, in presenza degli specifici presupposti che la norma indica.

E' stata confermata, l'inammissibilità del giuramento.

Per quanto riguarda la deposizione testimoniale di alcuno, ove la Corte di giustizia tributaria dovesse ritenerlo necessario ai fini della decisione, anche in mancanza di accordo tra le parti, essa potrà essere assunta secondo la disciplina dettata dall'articolo 257-bis del Codice di procedura civile. Nei casi in cui la pretesa tributaria sia fondata su verbali o altri atti facenti fede sino a querela di falso, la "prova testimoniale scritta" è ammessa soltanto su circostanze oggettive diverse da quelle attestate da un pubblico

[308] Anche con modalità agevolate nei tempi consentiti.

ufficiale. Le predette disposizioni troveranno applicazione con riguardo ai ricorsi notificati a decorrere dalla data di entrata in vigore della riforma.

La "Conciliazione giudiziale rafforzata".

La nuove previsioni tendono anche a rafforzare la conciliazione giudiziale, prevedendo, un **addebito delle spese di giudizio**, maggiorate del 50%, per la parte che dopo non aver accettato una proposta di conciliazione si veda riconosciuta nel merito una pretesa inferiore a quanto previsto in sede di conciliazione.
Da segnalare anche che in caso di rigetto del reclamo o di mancato accoglimento della proposta di **mediazione**, la soccombenza di una delle parti, in accoglimento delle ragioni già espresse in sede di **reclamo** o mediazione, comporta, per il soccombente, la condanna al pagamento delle spese di giudizio.
Condanna, questa, che potrà rilevare anche ai fini dell'eventuale **responsabilità amministrativa del funzionario** che ha immotivatamente rigettato il reclamo o non accolto la proposta di mediazione.

Onere della prova a carico dell'amministrazione impositrice.

Tra le novità da ultimo introdotte, vi è anche la modifica dell'art. 7 del D. Lgs. n. 546/1992, a cui è aggiunto un nuovo comma, il 5-bis, ai sensi del quale **l'amministrazione è tenuta a provare in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato**.
Il giudice procede quindi all**'annullamento dell'atto** impositivo:

- in assenza della prova della sua fondatezza;
- se la prova della sua fondatezza risulta contraddittoria o comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale che si ponga in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fonda la pretesa impositiva e l'irrogazione delle correlate sanzioni.

Al **contribuente** spetta, in ogni caso, l'onere di fornire le **ragioni della richiesta di rimborso**, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati.

Processo tributario con svolgimento da remoto.

Per concludere, si segnalano le disposizioni adottate in materia di "giustizia tributaria digitale" che consentono alle parti di partecipare all'udienza da remoto. Per espressa

previsione, inoltre, le udienze pubbliche tenute dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado in composizione monocratica, nonché l'udienza di trattazione della istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato e quella di trattazione della istanza di sospensione in caso di appello davanti alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado, si svolgono esclusivamente con modalità a distanza. Comunque, è fatta salva la possibilità, per le parti, di richiedere, per comprovate ragioni, la partecipazione congiunta all'udienza del difensore, dell'Ufficio erariale e dei giudici presso la sede della Corte di giustizia tributaria.

Tali ultime misure si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, il cui ricorso venga notificato a partire dal 1° settembre 2023.

Si ricorda che, dal 2020, anche nelle udienze camerali della Corte di cassazione alcuni Consiglieri relatori erano collegati telematicamente.

Le sanzioni processuali penali adottate dalla Corte: la "Cassa per le ammende".

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, facendolo da qui partire, il relativo sistema di esazione - recupero delle sanzioni economiche destinate alla Cassa ammende [309]. Attraverso una procedura che parta dagli uffici della Corte, in tal modo attuando finalmente un sistema più efficace della riscossione di queste, facendone partire i "presupposti impositivi" per via telematica subito dopo la pubblicazione del provvedimento decisorio definitivo che le dispone. Ovvero, in alternativa contraria che deve essere qui intesa in senso propositivo, eppure in considerazione realistica rispetto alla tanto deficitaria situazione attuale, rinunciando, come Ministero della giustizia, ad ogni aspetto di "richiesta-riscossione" di questi cespiti dovuti quale pagamento per le sanzioni applicate nel rito penale[310]. Quindi, magari richiedendo al legislatore di abrogare tutte le norme relative del Codice (art.616 ed altri C.p.p.) e delle correlate Disposizioni di attuazione, così semplificando, molto, il lavoro (dimostratosi in buona parte inutile) in proposito svolto, con notevoli responsabilità, dapprima, dai dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e poi da altri addetti del settore. Si tratta di problema divenuto storicamente cronicizzato, quanto sconosciuto ai più almeno negli esiti pratici[311] dato dal tanto marginale recupero di quelle (ingenti) somme relative alle condanne a pena pecuniaria stabilite dai collegi e poste a carico delle diverse parti processuali ricorrenti in Cassazione[312]. In particolare, sono irrogate quando, a seguito dell'esito negativo d'inammissibilità deciso per l'atto di ricorso proposto, le parti "private" restino obbligate, ciascuna ricorrente, ai termini economici specificamente

[309] Si tratta di una istituzione statale importante, centenaria, eppure poco conosciuta, operante nel Dipartimento penitenziario.

[310] Tali specifiche sanzioni processuali penali assumono, in realtà, natura di imposta statale seguendo un regime di prescrizione decennale.

[311] Deve lamentarsi come non vi siano delle statistiche nazionali e neppure distrettuali attendibili in materia di recupero erariale delle sanzioni processuali penali.

[312] 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.

stabiliti nel dispositivo adottato dal collegio giudicante (in genere 3.000 euro che possono diventare 4.000), al pagamento delle relative sanzioni processuali, in quel caso, per norma, dichiarate applicabili[313]. Nel caso, si tratta di statuizioni economiche, aventi natura d'imposta e contenuto afflittivo che, per le parti ricorrenti, vengono disposte con la definizione del giudizio[314] in Corte nei termini di inammissibilità ed il cui pagamento, oltre all'Erario statale, è dovuto parzialmente in favore della istituzione "Cassa delle ammende" restando per la maggior parte "in conto entrate" generali. Sono delle sanzioni pecuniarie inflitte principalmente a termini dell'art.616 oltre che irrogate in base a diverse altre norme[315] del Codice di procedura penale, oppure ai sensi di articoli delle correlate Disposizioni di attuazione del C.p.p. nei confronti dei ricorrenti.

Ovvero, in altri casi, analogamente applicabili ad altri eventuali soggetti processuali che violino le disposizioni che ne disciplinano le attività, anche professionali, quali:

-testimoni, ausiliari, custodi giudiziari, consulenti e periti, per sanzionare comportamenti loro non consentiti nel rito.

Comunque, in via principale, la sanzione viene irrogata quando l'impugnazione per Cassazione presentata nel loro interesse venga dichiarata inammissibile da parte dei collegi giudicanti della Corte[316].

Gli esiti di inammissibilità dei ricorsi sono quelli statisticamente prevalenti.

Le somme relative alle sanzioni inflitte nell'anno giudiziario 2016 avevano raggiunto già una entità di circa 60 milioni di euro, ante riforma (legge 103 del 2017 vigente da quel 3 agosto) che ha elevato gli importi sanzionatori: il valore economico corrispondente alle disposizioni irrogate in relazione ad oltre il 60% dei casi, rispetto ai 58.015 provvedimenti decisori emessi nell'anno di riferimento. Ovvero, le sentenze pubblicate, una somma confermata "in aumento" nella successiva annualità 2017, come nei seguenti, visto che

[313] 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.

[314] Ovvero, in altre situazioni ed istituti per sanzionare degli specifici comportamenti soggettivi anche di operatori ed ausiliari giudiziari vietati nel processo.

[315] Sono almeno otto le diverse fattispecie sanzionabili con la Cassa delle ammende disciplinate dal Codice di procedura penale.

[316] In realtà, la norma del Codice di procedura penale, mai applicata, prevede la possibile adozione di una tale possibilità sanzionatoria anche al caso di rigetto del ricorso.

si trattava di cifra economica costituente un primato superato dapprima nel 2018[317] con un dato letteralmente stracciato poi nell'anno appena decorso. Infatti, fra il 64 ed il 72% del totale dei provvedimenti decisori penali emessi sono risultati, in base ai dispositivi di esito adottati, dichiarativi di sanzione nella misura media "per ricorrente" di euro 3.000[318] una somma il cui pagamento è posto a carico soggettivo di ciascuna parte impugnante[319] Inoltre, la cifra può essere aumentata nell'importo fino a €uro 4.000 nella considerazione che dev'essere "motivata"[320] in sentenza (ordinanza) della particolare colpa rilevata nella presentazione dell'atto di ricorso alla Corte. 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 nel 2016 e nel successivo anno giudiziario 2017[321]. Una entità poi aumentata notevolmente nel 2018 con le oltre 56.000 pubblicazioni effettuate (+ 4.000 rispetto alle pervenienze), grazie ad una eccezionale produttività, nonostante una concomitante riduzione numerica dei ricorsi presentati alla Corte; scesi (!) a 52.000.

Comunque, la cifra sanzionatoria complessiva sale molto ancora, ammontando a ben oltre 200 milioni di euro, in relazione all'ultimo quadriennio di attività giurisdizionale della Corte nel settore penale, per andare poi oltre quota 100 mil. solo negli ultimi due anni (in entrambe le annualità, andando oltre quota 30.000 dichiarazioni d'inammissibilità per una media di euro 3.000 a carico di ciascun ricorrente sanzionato). Una cifra destinata a salire ancora molto in termini assoluti, alla luce del 72% consistente nel dato attuale degli esiti di inammissibilità: si pensi che alla fine di luglio c.a. la VII Sezione penale ha già pubblicato oltre 14.600 provvedimenti decisori recanti condanne per un controvalore di oltre 45 milioni di euro. C'è un però.

Il recupero delle sanzioni che si dimostra molto problematico nei risultati concreti. In quanto, come è altrettanto noto a tutti gli operatori del settore, l'esazione pratica delle

[317] Dato che erano già oltre 54.000 le pubblicazioni decisorie fatte alla data del 30 novembre 2017.

[318] Cifra che può salire fino a 4.000 euro nel caso dei casi d'inammissibilità detti "de plano".

[319] Ovvero, se in un ricorso dichiarato inammissibile sono presenti più parti impugnanti, anche con graduazione della sanzione, ciascuna di esse sarà tenuta al pagamento.

[320] Così prescrive, in tema, una nota sentenza della Corte costituzionale del 2000.

[321] 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.

somme si è dimostrata molto carente negli esiti pratici[322] e così il "ministeriale" non volersi occupare del problema, attraverso un'omissione di attività nei fatti invariata da diversi decenni, non aiuta neppure i più volenterosi a proporre (a chi?) e impostare i termini di eventuale soluzione del problema posto dalle caratteristiche proprie di quella specifica riscossione giudiziaria destinata all'Erario dello Stato, cioè alla "fiscalità generale".

Al riguardo, si formula in questa sede una proposta pratica.

Una proposta progettuale: attivare la richiesta di pagamento alle parti direttamente dalla Corte di Cassazione in sede di pubblicazione con "foglio elettronico".

Allora, come qui si propone, non sarebbe meglio affidare alla struttura di Cancelleria della Corte giudicante, principale organo giudiziario "*irrogatore*", insieme funzionalmente alla Procura generale in sede, l'ideazione/attuazione di un compiuto ***"Progetto per il pagamento delle sanzioni processuali***" con "richiesta diretta" del pagamento di esse. Oppure, all'esatto contrario, invece dell'attuale pluridecennale stasi operativa, riflettere sulla possibile abolizione normativa delle misure sanzionatorie processuali in esame. In effetti, una volta considerato che si sono costantemente dimostrate, almeno nei sette decenni applicativi trascorsi dal dopoguerra,[323] mezzi dissuasivi al ricorso del tutto inutili, improduttive, se considerate ai dichiarati e ricercati fini deflattivi del relativo contenzioso? Nella realtà, le sanzioni, dopo lo svolgimento in Cassazione di un importante convegno nazionale sul tema nel 2016, sono state a quanto appare finora dalle risultanze verificate, ancor più inutilmente date, oggetto di un sostanziale raddoppio delle previste misure applicative: infatti, considerato che in seguito agli aggiornamenti processuali, vigenti dal 3 agosto del 2017[324] l'importo della sanzione "ordinariamente disposta", all'esito della dichiarazione di inammissibilità adottata dalla Corte, è stato elevato a 3.000 euro ed

[322] 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.

[323] 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.

[324] A seguito delle modifiche processuali apportate dalla legge 103 vigente dal 3 agosto del 2017.

oltre[325] 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 lì 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 delle fonti statistiche attendibilmente consultabili in materia. Si deve aggiungere che nel biennio "covid2019" il numero delle impugnative è poi notevolmente sceso, mentre le dichiarazioni sanzionatorie sono salite (7 su 10) ed il loro importo pure: **basta moltiplicare le oltre 30.000 per 3.000 per sfiorare quota 100 milioni di €uro e di questi oltre 70 sono irrogati ai termini decisori delle ordinanze d'inammissibilità emesse dalla VII Sezione penale.**

Nel seguito, occorre parlare, anche per farla conoscere alla platea dei lettori, di quella specifica istituzione denominata "**Cassa delle ammende**" un organismo che costituisce un particolare ente pubblico statale inserito nel settore penitenziario del Ministero della giustizia, nel DAP.

Peraltro, costituisce un organismo centenario e benemerito avendo scopi assistenziali e benefici per l'attività istituzionale rilevante da svolgere con entrate finanziarie che diverse norme processuali penali (una decina) prevedono economicamente di poter alimentare, mediante quegli introiti economici "da sanzione" equiparati normativamente ad imposta. In specie, di quelli legati agli esiti negativi decisi (inammissibilità del ricorso proposto) nel giudizio svolto dinanzi all'organo giudicante di vertice del sistema giurisdizionale ordinario: la Corte di Cassazione.

La "Cassa delle ammende" Ente destinatario delle sanzioni previste dall'art.616 del Codice di procedura penale.

[325] In realtà, in caso di "grave colpa processuale" considerata ricorrente nei c.d. ricorsi definibili "de plano" la cifra base di €uro 3.000 per ciascuno dei ricorrenti e può anche aumentare nell'importo e raggiungere gli euro 4.000.

In effetti, in base alla norma specifica del Codice del rito penale indicata in rubrica, 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 mezzo impugnatorio alla sede di legittimità[326].

Una statuizione processuale assunta dai collegi giudicanti della Corte che comporta l' obbligo di pagamento a carico del soggetto ricorrente di una misura economica variabile. Tuttavia, di rilevante entità e della cui esazione successiva,(quasi) niente, nulla è dato pubblicamente di poter sapere da statistiche consultabili, infatti non disponibili. Ciò continua ad avvenire malgrado l'importanza delle cifre relative:

- infatti, siamo oltre i 100 milioni annuali "di competenza" irrogati dalla sola Cassazione per una somma che, nell'ultimo quadriennio, porta ad oltre 320 milioni di €uro quasi tutti restati non riscossi da quello che è dato sapere.

Resta da sottolineare come i Ministeri della giustizia e dell'economia siano uniti nell'inefficienza.

Eppure, nell'inefficacia che concorre con l'indifferenza ministeriale, quanto degli stessi vertici della Corte, tanto continua ad avvenire, da diversi decenni, pur essendo quelle notevoli risorse annualmente di entità multimilionaria destinate, per norma di legge vigente, ad una istituzione storica, quanto benemerita, per gli "*scopi di aiuto sociale*" attribuitigli come oggetto di attività dalla normativa. Questo ente pubblico, in particolare, provvede a curare le proprie funzioni istituzionali attraverso i contributi economici statutariamente previsti ed erogati in favore delle attività mediante aiuti economici ed altri contributi erogabili alle diverse categorie disagiate, spesso giovanili, inevitabilmente presenti nelle dinamiche di ambito penitenziario. Attraverso altre misure di sostegno estendibili al contesto familiare collegato agli arrestati, detenuti, agli internati e alle loro famiglie bisognose o restate in conseguenza degli eventi prive di risorse, in specie a quelle necessarie per l'assistenza e la cura di figli minori[327].

Questa, nella previsione normativa, è la missione istituzionale prevista per l'Ente dal suo così peculiare oggetto di attività benefica.

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,

[326] Come imposto, con graduazione della sanzione, rispetto alla "colpa soggettiva" ascrivibile, da una decisione in tema emanata nel 2000 dalla Corte costituzionale.

[327] Anche con progetti educativi e di sostegno scolastico per i figli minori di essi.

non territoriale, a competenza nazionale, avente attribuita un'ampia autonomia contabile nella gestione delle risorse attribuite disponibili. In particolare, si tratta di una struttura, prevista dalla norma in forma di ente pubblico statale "non economico" ed istituita nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in sigla D. a. p. del quale costituisce una importante componente[328] inserita nella dimensione organizzativa di quell'omonimo Dipartimento, il quarto del Ministero della giustizia[329].

In proposito, si avanza in questa sede una proposta di soluzione, immediatamente operativa, per tentare la utile riscossione di un importo maggiore delle sanzioni: quella di seguito illustrata.

Una semplice proposta.

Infatti, per le somme di spettanza della <Cassa delle Ammende> come analogamente per le similari situazioni civilistiche prevedenti il contributo unificato "raddoppiato" in caso di inammissibilità/improcedibilità dichiarata del ricorso, si potrebbe far partire subito dalle Cancellerie della Corte di cassazione la relativa procedura amministrativa, dapprima in via "sperimentale" nelle seguenti modalità:

a) con la richiesta di pagamento (ex "avviso bonario") che poi, in caso di esito negativo, sarà seguita da quella "esecutiva" curata dagli uffici distrettuali di recupero costituiti presso le Corti di appello, in via amministrativa e, nel caso, da "Equitalia giustizia" nelle forme esecutive di Concessionario per la riscossione di quei cespiti (situazione attuale);

b) di attivare subito la fase di recupero delle sanzioni, direttamente ad opera degli uffici e del personale di Cancelleria della Corte, in particolare quella della VII Sezione penale configurando un **"progetto annuale di attività**"[330].

Eventualmente, da confermare, ripetendolo negli anni successivi e ovviamente, con personale volontario e retribuito.

---

[328] 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 inframurario quanto esterno agli istituti esistenti.

[329] 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.

[330] 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.

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 statuenti l'inammissibilità del mezzo: arrivati ad essere più di 30.000 Ordinanze in un anno (con oltre ventimila in VII) ed è proprio questa la ragione funzionale per localizzarvi l'ambito progettuale in esame. Ovviamente, deve potersi trattare di attività "retribuita" volontariamente svolta insieme agli altri adempimenti esecutivi dovuti per compito processuale, 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> che restano strutture operative "parte del progetto" nelle competenti Corti di appello[331] e costituiscono le sedi di provenienza dei ricorsi. In specie, 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 e manuale nella formazione, per procedere al recupero dei contributi processuali mancanti o parziali). Documento da rendere "elettronico" nella formazione e nell'invio.

I particolari del "progetto sperimentale".

In altri termini, mediante la redazione automatizzata, effettuata in sede di scarico degli altri dati previsti nel sistema Sic[332] del verbale di udienza, l'attuale documento cartaceo dove sono trascritti gli esiti decisori di questa da redigere unitamente al "foglio notizie" in "forma telematica" da inoltrare in un innovativo "sistema dedicato" al recupero delle somme penalistiche sanzionatorie. Quest'ultimo, chiamiamolo **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" rispetto agli importi attestati come dichiarati dovuti <ex parte> dalla Cancelleria della Corte. Più esattamente, si tratta di quei cespiti economici che gli Uffici giudiziari

[331] Oppure, alle Commissioni tributarie regionali, organi di appello per il contenzioso erariale. Ora denominate Corti tributarie di I e II grado.

[332] Di quanto proposto nel testo sussiste la possibilità tecnica (funzionalità attivabile) in quel sistema.

"destinatari della restituzione degli atti"[333] devono procedere attualmente a recuperare in favore dell'Erario statale[334] entro i termini decennali di prescrizione qui applicabili. Come detto, si tratta delle Corti di appello, quali organi normalmente "emittenti" la 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 che si può agevolmente trasformare 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 vicini ai 10 milioni di euro annuali.

Alcuni possibili risparmi gestionali: la "digitalizzazione" degli atti.

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 altri consistenti risparmi economici di "spesa corrente"[335]. **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 viene utilizzata, pur essendo in gran parte da eliminare,[336] oppure per i costi eccessivi dell'illuminazione (in talune situazioni ed orari inutile, sostituibile in alcuni ambienti con luci temporizzate, in altri mediante sensori crepuscolari) del "Palazzo di giustizia". Soprattutto nelle attuali contingenze di dinamica speculativa dei prezzi dell'energia. **In Corte si possono risparmiare concretamente oltre 500.000 euro l'anno.**

---

[333] Si tratta delle Autorità giudiziarie "emittenti" il provvedimento impugnato" in Corte.

[334] Documento contenente la certificazione di Cancelleria del diritto statale al recupero delle somme ivi indicate, da parte del Funzionario redattore.

[335] 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.

[336] Incredibilmente, 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.

A dirsi che**,** di sicuro, approfondendo la relativa analisi e insieme allargando la gamma degli oggetti di spesa verificati, l'entità potrebbe risultare ancora più consistente. Inoltre, se poi qualcuno 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 composte di molti zeri. Quindi, non sembri inutile notazione, anche in questo caso, di quali potrebbero essere 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 giustizia[337] e, comunque, del Dicastero dell'economia. Può trattarsi di uno dei tanti aspetti di risparmio che si rendono possibili nella gestione di quello superiore, come degli altri uffici giudiziari territoriali, ove il primo è una struttura nazionale configurante una macchina complessa e costosa che eroga, infine, pochi servizi utili. Si tratta di un quadro descrittivo ove quelli appena menzionati 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 che deve cercare di essere 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 e in specie nel grado di legittimità di quella giurisdizione "mista" un ruolo che viene ad essere svolto dalla Corte nazionale, l'organo di vertice dell'Ordinamento giudiziario italiano, senza copertura legislativa. Ma, intanto, qualche notazione sull'altro grande settore della giurisdizione ordinaria.

Sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale.

Escluso il processo in Cassazione, anche i tempi di definizione dei giudizi penali sono, da qualche 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 e sul punto in esame si sofferma il "*Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia*" - CEPEJ - istituita presso il Consiglio di Europa.

[337] 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.

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 rapido per la persecuzione dei reati.

Sull'argomento, occorre procedere attraverso puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale.

Obiettivi dell'intervento.

Qui, l'obiettivo generale, oltre a disciplinare diversamente i c.d. "reati bagatellari" di minimo impatto sociale magari qualificandoli come "illeciti amministrativi", è di rendere più efficiente il processo penale anche per accelerarne i tempi medi di definizione. Allora, tenuto conto di quanto articolato nei disegni di legge governativi presentati all'esame del Parlamento, si punta a:

• semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e relative notificazioni; elaborare interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare, finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e rapide.

Con riferimento, in particolare, alla contrazione significativa del tempo consentito per la raccolta degli elementi di prova e delle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale, ove attualmente, con le tre proroghe, si può arrivare fino a due anni. Poi, si deve ampliare per l'interessato la possibilità di ricorrere ai riti alternativi, rispetto all'ordinario, con l'incentivazione dei benefici connessi alla "scelta semplificatoria" mediante interventi che riguardano in particolare istituti quali: il patteggiamento, il giudizio abbreviato ed il procedimento per decreto penale di condanna.

Sempre in generale, risulta necessario predisporre dei regimi processuali diversificati, rivolti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale per limitare ai casi più importanti e collegiali l'accesso dei procedimenti al pubblico dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame. In specie, l'obiettivo è garantire al procedimento di primo grado una maggiore rapidità di svolgimento.

Il nuovo istituto della "improcedibilità penale".

Inoltre, migliorare l'accesso, snellire le forme e ridurre la durata complessiva del giudizio di appello che attualmente rappresenta una fase particolarmente critica, in specie per la nuova decorrenza degli introdotti "termini procedimentali per fase". Infatti, lo storico istituto della prescrizione del reato (figura sostanziale), oggetto di infinite discussioni per oltre un secolo, si è trasformato in "**improcedibilità per fase processuale**" (del rito) alla scadenza del relativo termine biennale decorrente, per fasi, in quel procedimento penale.

Comunque, ridefinire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento rispetto alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari.

Modalità di attuazione:

-la proposta del Governo, in parte trasformata in legge, prevedeva un ampio ventaglio di strumenti, misure e interventi volti a realizzare gli obiettivi previsti e sottoindicati.

I) In primo luogo, si rende stabile l'adozione dello strumento telematico per effettuare il deposito di atti e documenti, nonché per talune comunicazioni e notificazioni, andando oltre quanto disposto durante l'emergenza indotta dalla pandemia di sars-covid/2019. Comunque, vengono adottate, dalle norme riformatrici, alcune specifiche cautele per assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo da parte dell'imputato. Tanto che, al riguardo, per garanzia, si stabilisce con la normativa che la "prima notificazione" debba avvenire necessariamente tramite contatto personale, o ravvicinato, con la persona dell'accusato, mentre poi tutte le notificazioni successive alla prima si potranno eseguire presso il difensore, di fiducia o d'ufficio e con uso prevalente di modalità telematiche.

Invece, 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 temporali con il controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato. Tanto insieme all'adozione di misure per promuovere organizzazione, nella trasparenza e la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine. Inoltre, per riuscire a determinare al dibattimento, in primo grado, una maggiore sintesi, vengono introdotte 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 assumere prove. Insieme alla definizione di un termine congruo, precedente all'udienza, per il deposito degli elaborati redatti dai periti e dai consulenti tecnici di parte pubblica e privata. Inoltre, si prevede di procedere a semplificare alcune delle attuali regole disciplinanti l'istruzione dibattimentale, l'assunzione probatoria e in particolare delle norme in tema di rinuncia alla prova. Inoltre, per assicurare tempi certi insieme ad un accesso più selettivo alla sede giudicante di appello si intende intervenire attraverso una previsione stringente di verifica dell'ammissibilità dell'atto d'impugnazione[338] che sarà consentita unicamente se il difensore dell'appellante 'assente sia munito di uno specifico mandato ad impugnare.

[338] Istituto già introdotto nel processo civile con l'art.348-bis C.p.c. che può essere rafforzato.

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 officiale di diversi reati; nonché, sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie onerose, realizzate con misure a tutela concreta delle vittime.

Infine, l'ampliamento nell'applicazione dell'istituto della" particolare tenuità del fatto".

In tale direzione, si è intervenuti sulla patologia finora rappresentata dalla prescrizione del reato (in pratica, del diritto statuale alla punizione del colpevole di un reato), con norme approvate inserite in una cornice razionalizzata e resa più efficiente, ove l'evento prescrizionale non rappresenta più l'unico rimedio. Per altri, la "valvola di sfogo" del sistema penale di cui può fruire l'ordinamento giudiziario insieme a quello sostanziale-processuale nel caso in cui i tempi del processo si protraggano non ragionevolmente. 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 di studio per l'elaborazione di proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché, specificamente, in materia di ricorrenze normative alternative alla prescrizione del reato. In tema, la Ministra aveva disposto con il medesimo decreto istitutivo che i lavori della Commissione dovevano essere ultimati il 23 aprile 2021, una data prorogata poi all'8 maggio del decorso anno e comunque infine integrata con l'approvazione successiva delle proposte trasferite alla competente sede parlamentare. In particolare, proficuamente, i lavori della Commissione relativi alle modifiche del processo penale ed al sistema sanzionatorio, sono stati organizzati attraverso la costituzione di tre 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 vigente Costituzione, è più ragionevolmente definibile nei termini, più delimitati, di una "presunzione di non

colpevolezza”[339];

c**) Terza Sottocommissione**:

- deve occuparsi di modificazioni al sistema sanzionatorio penalistico; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato ed altri istituti temporali limitativi; 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 con i relativi decreti attuativi adottati entro il 2022: poi sperando (come avvenuto) nella ricorrenza positiva della seconda scadenza. Inoltre, si può stimare che, entro la fine del 2023, possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti materialmente attuativi che si dimostrino necessari (decreti ministeriali e/o norme regolamentari).

[339] Fino “alla definitiva condanna” in base al testo dell’art.27, ultimo comma, della Costituzione.

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO (r.D. 30 gennaio 1941, n.12).

Occorre sottolineare come nelle parti dedicate del Piano nazionale di ripresa e resilienza nell'ambito dell'intervento integrato rivolto a consentire gli obiettivi di 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: in particolare, la concomitanza con il rinnovo elettivo quadriennale del C.S.M. modificato per legge che avviene a settembre 2022. Proprio per questo motivo, era stato approntato un anticipatorio "disegno di legge governativo" di organica riforma di molte delle norme ordinamentali giudiziarie vigenti che si trova all'esame deliberativo della competente Commissione parlamentare[340]. Almeno negli intenti riformatori enunciati, si tratta di un intervento legislativo che non è diretto a esplicare effetti unicamente sotto il profilo ordinamentale dell'organizzazione della magistratura e del suo Organo autonomo di "autogoverno", il "Consiglio superiore della magistratura" perseguendo un obiettivo più generale, per produrre conseguenze dirette che si vogliono positive incidenti sull'efficienza complessiva dell'amministrazione della giustizia.

Gli obiettivi specifici.

In effetti, l'articolato riformatore sopra-citato si pone gli ambiziosi obiettivi di ottenere un generale miglioramento di efficienza nella complessiva gestione di mezzi, sedi, servizi e risorse umane disponibili negli uffici, un risultato da conseguire attraverso una serie di innovazioni date per ammodernare l'organizzazione complessiva dell'attività giudiziaria. Tuttavia, nel sistema costituzionale dei poteri occorre continuare a garantire un esercizio di "governo autonomo" della magistratura "ordinaria" che, pur con tanti difetti, resti libero da condizionamenti politici esterni e insieme correntizi prevalenti all'interno dell'organo. Quindi, dall'influenza di logiche di appartenenza a gruppi associativi più che all'organo rappresentativo e occorre pure evitare riforme improntate unicamente all'interesse "efficientistico" inseguendo solo numeri e non il profilo qualitativo del buon andamento nell'amministrazione della giustizia.

In particolare, attraverso le previste modalità di attuazione della riforma con riferimento al tema fondante dell'organizzazione dell'attività degli uffici, insieme ad una voluta diretta incidenza dell'intervento normativo sulla gestione efficiente del comparto giustizia, gli

[340] Ivi registrato come atto Camera n.2681 dell'anno 2021.

istituti rinnovati 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 (con l'adozione di specifici "standards" di attività);
- 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 magistrato Dirigente dell'organo 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 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 (divisi per aree tematiche inquirenti).

In relazione poi alle norme di ordinamento giudiziario che possono produrre degli effetti di maggiore efficienza nella complessiva gestione delle risorse umane disponibili, 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 temporale 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 superiore a 66 anni, 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 viene introdotta una semplificazione dell'attività devoluta ai Consigli giudiziari, ove, per le deliberazioni, gli avvocati ed i professori di diritto sono chiamati dalle innovazioni proposte ad integrarne più significativamente la

composizione rispetto all'attuale configurazione partecipativa. Infine, in relazione poi agli interventi normativi 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 puntuale del procedimento sia di selezione agli incarichi che di successiva conferma dei magistrati nominati "Dirigenti degli uffici giudiziari" (direttivi) come delle Sezioni giudicanti, decidenti e di sorveglianza (semi-direttivi). Tanto, deve realizzarsi unitamente ad incisive modifiche del procedimento di selezione specifico dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del ruolo che dei chiamati all'esercizio delle funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione.

Un capitolo a parte deve essere dedicato alle proposte formulate sul Consiglio superiore della magistratura che avviene nel paragrafo seguente.

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.

Riformare l'organo, come confermato dalla titolare del Ministero della giustizia[341] il 21 gennaio dell'anno scorso in occasione della comunicazione fatta nella solenne cerimonia dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario in Corte di Cassazione, costituisce un obiettivo dichiarato del Governo. Oggetto ripreso con l'esame collegiale di una proposta di riforma normativa presentata nel Consiglio dei ministri dell'11 febbraio successivo. Rispetto a fatti passati e recenti dell'organo rappresentativo della magistratura che, con le sue crescenti distorsioni, hanno definitivamente confermato, nella stessa pubblica opinione, la necessità urgente di riformare il meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, divenuto unicamente di tipo "correntizio".
Tanto insieme a una rimodulazione complessiva dell'organizzazione interna divisa per oggetti affidati alle competenti Commissioni dell'organo di rilievo costituzionale che nasce, per la giusta idealità dei "Costituenti", a concreta tutela dell'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario e dei suoi organi. Quindi, allo scopo di garantire una forma di "autogoverno" effettivamente improntata ai soli valori costituzionali espressi nei principi di buon andamento e imparzialità della funzione giurisdizionale per i "cittadini".
Sui tempi di attuazione della riforma: con il citato D.m. 26 marzo 2021, a P.n.r.r. già presentato in Parlamento, 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 azioni migliorative di altri profili considerati sensibili dell'ordinamento giudiziario. Lavori per i quali, il 15 maggio 2021 era indicato come data possibile di fine lavori della Commissione, sede nella quale, come scritto in precedenza, sono stati articolati temi affidati all'opera di sotto-Commissioni[342] con le proposte rese collegiali inviate poi all'esame parlamentare.

[341] Si tratta della prof. Marta Cartabia.

[342] 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

Divenuta legge la riforma parziale del C.S.M.

Presso la Camera dei deputati, trasformatosi nel "disegno di legge di legge di iniziativa governativa"[343] nel testo normativo posto all'esame della competente Commissione parlamentare giustizia riunita in "sede referente"[344] per superarvi l'esame parlamentare. Inoltre, nella proposta si prevede di rivedere il giudizio disciplinare sia nel funzionamento che nella composizione della "Sezione specializzata" come sappiamo dotata, in base alla legge istitutiva del 1958, quale organo di prima istanza giudicante, di particolari poteri giurisdizionali esclusivi[345]. Attribuzione ove non si distinguono le situazioni d'interesse legittimo, anche nel merito, rispetto a quelle di diritto soggettivo proprie del settore civile, rispetto alle Commissioni disciplinari. In proposito, l'approvazione nella sede prefissata, in entrambe le Camere, è avvenuta sul testo emendato dell'a.C.2681. In particolare, tornando sui temi della riforma normativa sia del Consiglio superiore della magistratura che dell'ordinamento giudiziario: con le normative che, entrambe, costituiscono nel <sistema giuridico nazionale> delle fonti legislative "rafforzate". In quanto poste a tutela degli organi che applicando le norme vigenti, le "regole di comportamento" imposte ai "soggetti di diritto" amministrati dall'ordinamento giuridico nazionale, rappresentano il "potere giurisdizionale": una essenziale attribuzione da esercitare in autonomia e indipendenza giudicante in base alla Costituzione, in specie, gli art.101 e 104 della Carta. Comunque, la Commissione, in sede deliberante, riusciva ad individuare un "testo base" condiviso rispetto al quale proseguire l'esame legislativo, nell'alternativa tra il disegno di legge governativo, da combinare con alcune proposte di emendamento di iniziativa politico-parlamentare, con oggetto normativo in tutto od in parte coincidente, oppure, in

---

politica. Mentre, la terza sotto Commissione si occupa della riscrittura delle norme in tema di autonomia, costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

[343] Rubricato come atto Camera dei deputati n.2861.

[344] 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.

[345] Le "sentenze disciplinari" emesse sono ricorribili in Cassazione davanti alle Sezioni unite civili con applicazione del Codice di procedura penale, considerato corpus normativo più garantista.

alternativa temporalmente imprecisata, con l'adozione di altra iniziativa legislativa. Comunque, per tutti e tre i progetti di riforma sopra menzionati, il Governo proponente aveva richiesto la trattazione parlamentare congiunta e da svolgere in <sede prioritaria> una indicazione che ne ha consentito la calendarizzazione per l'esame in Aula entro la fine del 2021, un traguardo poi rimandato, ma non di molto. Infatti, nel primo trimestre del corrente anno la riforma definita "lieve" e poco incisiva da numerosi operatori giuridici e per questo molto criticata, è stata trasformata in legge della Repubblica dalle Camere.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NELLE "RIFORME ABILITANTI"

Gli "investimenti strategici" previsti nel <Next generation Italia> in materia di "semplificazione amministrativa, normativa e di concorrenza".

La necessità vitale di semplificazione e 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 loro 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>. Rammentiamo che, negli ultimi decenni, in Italia, sono state individuate alcune politiche con sperimentazioni di limitata 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 mezzi, risorse finanziarie, umane e strumentali ha indebolito la capacità amministrativa della P.a. e l'adozione di misure di semplificazione legislativa sporadiche non accompagnate dai necessari interventi strutturali di carattere organizzativo, non può essere strumento risolutivo.

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 digitalizzazione della P.a. compiendo un essenziale sforzo di investimento. In termini, le riforme per la semplificazione e razionalizzazione della nostra 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, con azioni da velocizzare in questo 2022 e, meglio, ad 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 medesimo del P.n.r.r. saranno adottati attraverso un decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri entro il maggio corrente, per essere convertito in legge entro il prossimo luglio. Mentre, gli altri interventi necessari saranno realizzati attraverso leggi ordinarie, di delegazione legislativa e attuate con i relativi decreti delegati, tutti strumenti da approvare entro il presente anno 2022. Per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture previste ad attuare la semplificazione amministrativa e normativa, l'obiettivo essenziale che viene delineato nella riforma è quello rappresentato di seguito.

Infatti, la "semplificazione amministrativa" che discende da quella "normativa"

richiede un impegno sistematico di tale portata da oltrepassare nella prospettiva tempi e contenuti del P.n.r.r. Occorre ricordare in materia che, nel passato, si sono avviate semplificazioni solo sporadiche, in quanto legate a delle esigenze unicamente contingenti quando non emergenziali. Nelle priorità che vengono indicate nel Piano in esame, invece, è necessario dedicare strategica attenzione all'obiettivo primario della "semplificazione normativa" potenziando le strutture dell'apposito "Dipartimento della funzione pubblica" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dedicato a questo compito, attraverso il reclutamento delle professionalità da ritenersi necessarie. Per le modalità e 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 di efficacia e qualità della regolazione normativa complessiva ed al fine di migliorare la situazione assumono rilievo prioritario le misure relative:

- alla programmazione delle iniziative normative del Governo attuate 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" costituiscono il completamento previsto dalle "leggi delega" da approvare per l'emanazione dei quali, e per quanto necessario, si deve dapprima procedere al monitoraggio costante dei processi di adozione di quelle normative da parte

del Governo in “sede tecnica” rispetto alle “norme generali” (di principio, con criteri direttivi) espresse con la delega contenuta nella legge ordinaria. 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 introdurre la sperimentazione dei nuovi !indicatori di valutazione degli adempimenti normativi” relativi dell’azione “programmata” di Governo. Si propone un risultato teorico-pratico raggiungibile con l’implementazione della specifica **piattaforma <Monitor>** e l’ottimale utilizzo dell’applicativo web attivato in materia dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Nell’ambito dell’attività di coordinamento normativo svolta dal DAGL[346] verrà istituita, per sviluppare tale concreta prospettiva, un’apposita “Unità operativa” formata con il reclutamento delle professionalità tecnologiche 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. Nell’ambito della quale, un’altra priorità da realizzare è la seguente.

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.

Un fattore attualmente complesso e disorganico di difficile applicazione che, a sua volta, rappresenta una condizione essenziale per l’efficiente realizzazione delle infrastrutture, come per il rilancio dell’attività edilizia. Infatti, entrambi, rappresentano degli aspetti decisivi per la ripresa economica in settori cruciali a seguito della diffusione del contagio da sarsCovid-19 che da un biennio ci sta danneggiando.

Nella specie, tale semplificazione deve avere ad oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle precedenti 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) le verifiche antimafia ed i protocolli di legalità;

b) Conferenza di servizi più veloce;

c) la limitazione della imputabilità da <responsabilità per danno erariale>

[346] Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari giuridici e legislativi.

unicamente ai 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" in materia e la finalità di definire celermente le situazioni conflittuali "in via stragiudiziale" per ridurre il contenzioso portato davanti ad un giudice[347];

e) l'individuazione di un termine temporale massimo per l'aggiudicazione dei contratti della P.a. con un obiettivo da raggiungere mediante una consistente riduzione dei tempi occorrenti tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione;

f) l'individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto pubblico, in relazione alle diverse tipologie contrattuali.

Invece, non richiedono un provvedimento legislativo le altre misure ritenute urgenti:

1) l'avvio dei lavori della "**Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica"** struttura da rinforzare già esistente presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'art.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** comprensivo di tutti quelli stipulati tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione, l'ANAC[348] per gli atti organizzativi di quell'Autorità;

4) la semplificazione, insieme alla digitalizzazione delle procedure utilizzabili dai **"Centri di committenza pubblica"** attuando l'interoperabilità (circolazione) dei relativi dati. Si tratta di misure previste a regime, per attenuare la complessità del vigente "Codice dei contratti pubblici" che negli anni trascorsi dalla sua vigenza e malgrado centinaia di modifiche successive ha causato tante diverse difficoltà attuative. Pertanto, in primo luogo, la riforma prevista si concreta nel recepire -in legge nazionale- le norme delle tre Direttive adottate in materia contrattuale pubblica dall'Unione Europea (UE 2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente in quelle parti normative che non siano di possibile **"self-executing**" (auto-esecutive) e ordinandole in una nuova disciplina più semplice, rispetto a quella nazionale attualmente vigente, per ridurre al massimo quelle regole che

[347] Quasi ogni procedura di appalto e/o gara pubblica viene ad essere poi impugnata negli esiti, in sede giudiziaria amministrativa od ordinaria, da partecipanti restati "non aggiudicatari".

[348] Presso l'Autorità - A.n.a.c. è costituito un importante Nucleo investigativo della Guardia di finanza.

vanno oltre quelle in termini richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con le norme similari 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 (prima della "brexit"). In particolare, si interverrà con normativa di delegazione, il cui disegno di legge sarà sottoposto al Parlamento entro la fine del 2022, mentre i relativi decreti legislativi di attuazione saranno adottati, secondo i programmi, nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega.

Indichiamo di seguito i più importanti principi e criteri direttivi contenuti nella <delega legislativa>:

a) la sensibile riduzione e insieme la razionalizzazione delle norme attuali in materia di appalti pubblici e concessioni;

b) il recepimento delle Direttive europee in materia, integrate in particolare ove 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, sempre nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza;

- 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 normativa 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 segretati o che esigono l'adozione di particolari misure di sicurezza interna e specificazione delle relative modalità attuative; l'esatta individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e delle discipline specifiche attuabili 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 attualmente 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 nei contratti di concessione, insieme al rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulla realizzazione di opere stradali e ferroviarie commissionate.

Fermi restando gli obblighi di controllo da effettuare tramite strutture indipendenti e quello degli oneri di manutenzione posto a carico del soggetto in concessione pubblica, con le relative, conseguenti, sanzioni predefinite applicabili in caso di inadempimento.

Il rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni proponibili dinanzi al Giudice amministrativo e civile. Rispetto ai 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: con il testo del quale si prevedeva che i decreti legislativi "delegati" venissero poi adottati entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima legge "delega".

LA MATERIA AMBIENTALE

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale.

Obiettivo: è necessario pervenire a una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti "autorizzativi" in materia ambientale, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale **("Via").**

In proposito, le norme vigenti prevedono procedure di durata eccessiva che ostacolano negli esiti e comunque nei tempi la realizzazione di infrastrutture come di tutti gli altri interventi dichiarati necessari sul territorio. Si verifica che questa disfunzione temporale viene a sommarsi alla sussistente, più generale, complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. Nel sistema semplificato 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 a partire dagli impianti per le energie rinnovabili, più celermente rilasciabili. Tanto perché l''analisi della durata temporale 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 mesi[349]. In specie, si tratta di un dato temporale medio sostanzialmente omologo a quello dell'anno 2017 riportato nella "Relazione illustrativa del decreto legislativo n.104/2017" per il recepimento della Direttiva in materia di Via n. 2014/52/UE.

ATTUALITA' IN TEMA DI CRISI ENERGETICA.

Alcuni dati inaccettabili relativi alle necessità energetiche del Paese (il PNIEC) e lo sviluppo delle "energie alternative" dell'eolico e il fotovoltaico.

Secondo alcune attendibili stime, considerando l'attuale tasso e relativa tempistica di rilascio dei titoli autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energie rinnovabili, sarebbero necessari 24 anni per raggiungere i <target obiettivo Paese> con riferimento alla produzione di energia prodotta da fonte eolica e ben 100 anni per il raggiungimento dei corrispettivi target determinati dal fotovoltaico.

[349] In particolare, da un minimo di 84 giorni fino ad un massimo di 634.

Gli eventi bellici e la sempre crescente speculazione sui costi energetici.

Le recentissime, sempre più gravi, situazioni speculative di un mercato irrefrenabile sui costi dell'approvvigionamento energetico derivanti, solo parzialmente, dalla perdurante crisi politico militare Russia - Ucraina, ma, soprattutto, alle spregiudicate operazioni speculative poste in essere dall'estate del 2021 (pre-guerra sul mercato olandese di negoziazione di Amsterdam ed in modo simile per i prodotti petroliferi di Amburgo), rendono, in Italia, il problema dei "costi della bolletta energetica" e del sostegno concreto a famiglie ed imprese di urgentissima soluzione. Ora, considerata la nostra situazione di debolezza strutturale in materia di energia ed i ritardi accumulati nei decenni, senza una politica di settore, i rimedi più efficaci sono realizzabili in tempi medio-lunghi, anche per gli approvvigionamenti strategici di gas liberandosi da fornitori pericolosi quali la Russia (entro fine 2024) e differenziando molto le "fonti". Mentre, per le modalità di attuazione delle misure più urgenti si prevede di sottoporre le opere previste dal Pnrr ad una speciale procedura in deroga, una <**v.i.a. statale**> che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando ad un'apposita Commissione tecnica l'adozione delle valutazioni in questione mediante modalità accelerate, analogamente a quanto è stato 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 esistenti strumenti autorizzatori ambientali deve essere ulteriormente ampliata l'operatività del "**Provvedimento unico in materia ambientale ("Pua").**

Quest'ultimo è uno strumento che venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio attuale deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale. Allora, proprio in questa prospettiva semplificatoria, 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).

Inoltre, il Piano in esame intende rafforzare la capacità operativa del nuovo "**Ministero della transizione ecologica**"- **Mi.t.e**. 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).

Mentre, in prospettiva, occorre naturalmente considerare anche l'impatto dei piani da adottare in attuazione dello <**European climate law>** strumento comunitario di prossima approvazione. Il passaggio al Dicastero **Mi.t.e** delle prevalenti competenze tecnico - amministrative in materia di energia consentirà una disciplina unitaria, con esiti uniformi, 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 vigente. Inoltre, deve essere 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 anno (2023) 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.

Per quanto riguarda 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**" **(C.i.t.e.)** un organismo collegiale 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, [350]del lavoro e politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Le semplificazioni previste in materia di edilizia e urbanistica con gli interventi per la "rigenerazione urbana" delle città.

In questo caso, l'obiettivo principale è quello di realizzare un intervento complessivo, 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 e oltre, come segnalato dall'ANCI, dalla rete delle professioni tecniche e dalle associazioni imprenditoriali (con attese fino a sei mesi per l'accesso

[350] In sigla, il M.i.m.s.

materiale alle carte dei relativi progetti negli Archivi edilizi). In conseguenza, l'obiettivo delle misure normative 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 mediante un provvedimento di urgenza nei tempi di attuazione previsti sono i seguenti: il decreto-legge contenente l'articolazione degli interventi nelle previsioni approvato entro il mese di maggio 2022.

Semplificazione normativa in materia di investimenti ed interventi nel Mezzogiorno d'Italia.

Nel caso, 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. prevedente un apposito investimento, alla cui lettura si deve rinviare. Più in generale, rispetto alle norme di incentivazione previste per le 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 e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni attualmente 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 e in effetti un unico accesso alle informazioni pubbliche è pienamente idoneo ad ottenere 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. Andando più in particolare, la riforma del "**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 le tre diverse strategie seguenti.

I) in primo luogo:

a) si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, attività formative e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto di beni necessari, in modalità digitale, e mediante 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 dei responsabili di settore 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. con l’so di **Accordi quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo**) o 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 alle

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 delle 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.

Al 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 deve procedere 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**" attraverso la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze acquisitive di beni e servizi fino all'esecuzione del contratto. L'interoperabilità del Sistema e-proc con i sistemi gestionali delle diverse P.a. di operatori economici e di 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. Inoltre, 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, spesa e i comportamenti di P.a. e O.e. Tutte misure che vanno unite insieme a "status chain" per le attività di verifica e di 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" che sia istituzionalmente operativo.

Per quanto riguarda le modalità e i tempi di attuazione preventivati, la riforma in proposta dovrà essere completata entro il II quadrimestre del 2026.

UNA SINTESI DEGLI ALTRI CONTENUTI RIFORMATORI DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Un'altra missione fondamentale è quella data in ambito di <revisione e valutazione della spesa pubblica> una esigenza "gestionale" che si prevede di rafforzare ulteriormente rispetto a quanto già previsto dalla legislazione nazionale, in specie all'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n.196. Una norma quest'ultima che dispone un processo di verifica in tempo reale integrato organicamente nella programmazione economico-finanziaria per la predisposizione del bilancio sia annuale che pluriennale dello Stato. Il procedimento relativo prevede il pieno coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Amministrazioni pubbliche la cui spesa è oggetto di analisi durante la formazione, 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" (v. art.81della Costituzione).

Il ruolo crescente "di sistema" del Ministero dell'economia.

Nell'ambito schematicamente sopradescritto, si prevede l'ulteriore allargamento del ruolo centrale attribuito da queste, e da precedenti normative, al Ministero dell'economia e finanze[351] attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e con l'implementazione di nuove articolazioni appositamente dedicate all'attuazione del Piano con i progetti contenuti, nelle varie fasi operative e temporali 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.

Il tutto con l'obiettivo primario di riuscire a rendere maggiormente effettive le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa nella direzione di conseguire una maggiore efficienza dei finanziamenti ed efficacia delle politiche pubbliche, anche al fine di trovare spazi fiscali per interventi di riduzione della pressione (vedi, intervento per alleggerire il c.d. "cuneo fiscale") che consentano di rendere maggiormente sostenibili le dinamiche

[351] Il Dicastero che, come sappiamo, è l'erede strutturale dei tre Ministeri economici previgenti alla riforma introdotta dalla legge 300 del 1999: Bilancio e programmazione economica, Finanze e Tesoro.

necessitate della finanza pubblica e per destinare maggiori risorse al finanziamento delle riforme complessive della tassazione e 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 per i pubblici poteri relativo alle dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni. Un risultato da ottenere, anche nella riduzione dei tempi di pagamento necessari da parte di organi e uffici della nostra pubblica 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 poi che, negli ultimi anni, sia pure disorganicamente, l'Italia ha realizzato numerosi interventi, a carattere normativo, amministrativo e strutturale (concessioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento della P.a. uniti alla 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, negli obiettivi di riduzione dei tempi di pagamento, si procederà a 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" (P.c.c.**) gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Si deve ricordare che 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 vede stanziare la somma di 18.5 miliardi (dei quali 15,6 miliardi sono resi disponibili direttamente dal "Dispositivo europeo del RRF" e 2,9 dal "Fondo di recovery") per il rafforzamento dei servizi sociosanitari e di previdenza sul territorio. Con l'obiettivo "comune" di rendere moderno e digitale il sistema sanitario nazionale "di base" per meglio garantire l'equità delle prestazioni medico-infermieristiche nell'accesso dei cittadini alle cure secondo i migliori principi del "Sistema sanitario nazionale"[352]. Il Piano investe nell'assistenza di prossimità, con previsione dell'attivazione di 1.288 "Case di comunità" e di 381 "Ospedali di comunità".

[352] Legge n.833 del 1978.

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 avente più di 65 anni;

b) la "telemedicina";

c) l'assistenza sanitaria da remoto, in digitale; 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 attrezzatture per diagnosi e cura, e l'acquisto di 3.133 nuove grandi attrezzature, oltre ad effettuare investimenti nelle infrastrutture ospedaliere.

Il "fascicolo sanitario elettronico".

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 P.N.R.R.

Nel suo Piano nazionale, il Governo ha previsto alcune <riforme paradigmatiche> dei veri e propri "simboli" per contribuire alla modernizzazione del Paese e potere ricreare condizioni favorevoli all'attrazione degli investimenti esteri.

I) la riforma della pubblica Amministrazione.

È finalizzata ad affrontare il problema di efficienza determinando la modernità digitale, come a ribaltare lo scarso investimento di Stato ed Enti pubblici finora fatto nel capitale umano e la sua valorizzazione all'interno della P.a. per favorire l'assunzione di giovani nelle attività lavorative pubbliche, oltre ad allargare le possibilità di quelle private. In primo luogo, come abbiamo visto in precedenza, la riforma prevede dei cospicui investimenti rivolti al miglioramento della digitalizzazione dei servizi resi dalla pubblica Amministrazione.

II) la riforma della giustizia.

Negli annunci costituisce un intervento di grande complessità, estremamente articolato, rispetto ai problemi pluridecennali che mira a risolvere, in primo luogo, l'aspetto esiziale dell'eccessiva durata dei processi, in specie civili, commerciali e delle cause di lavoro prevedendo numerose assunzioni temporanee di personale, anche tecnico, e di mezzi e sistemi telematici per cercare di ridurre l'arretrato giudiziario.

Un discorso a parte occorre fare per il sistema fiscale complessivo e quello della giustizia tributaria.

Per il settore giurisdizionale sono previsti interventi per la revisione e semplificazione di diverse fasi e procedure giudiziarie, aumentando i possibili casi di ricorso preventivo alla mediazione "rafforzata" nelle controversie civili e commerciali, il "rinvio pregiudiziale" alla Corte di Cassazione, oltre agli interventi di semplificazione in specie del rito civile. Inoltre, 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 concreta tutela della concorrenza.

II) la riforma complessiva del "sistema fiscale":

costituisce un altro enorme tema, un "cantiere aperto", ulteriormente da approfondire.

Note sulle attività attuative del Piano.

I Ministeri, insieme alle altre pubbliche Amministrazioni, Agenzie ed enti, saranno i diretti responsabili dell'attuazione operativa del P.n.r.r. e della concreta e corretta realizzazione degli investimenti determinati per centrare 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 specifica struttura collegiale incardinata presso gli uffici della Presidenza del Consiglio accompagnata nelle attività necessarie 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**- Ministero per l'economia e finanza.

Un organismo tecnico qualificato come "**punto unico di contatto" con la Commissione** E**uropea 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 propria 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 testo del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" si compone di 269 pagine (v. allegato ufficiale), quelle sinteticamente 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. in favore dei professionisti possono derivare:

1. dagli investimenti da fare per rafforzare ricerca e sviluppo;
2. dagli incentive 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 con un importante intervento a vantaggio del settore turistico;
4. dai fondi resi disponibili per le due transizioni incentivate: "verde" e "digitale";
5. dalla revisione e semplificazione della normativa sugli appalti pubblici;

6. dalla riforma del “sistema della concorrenza”;
7. da una generale azione di semplificazione amministrativa prevista dal Piano nel poter avviare, creare, consolidare l’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.

IX) 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 per le loro riconosciute particolarità uno "Statuto speciale di autonomia differenziata")[353] 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 Provincie, le dodici Città metropolitane in avvio funzionale, giungendo alle essenziali competenze attribuite agli ancora quasi ottomila Comuni esistenti[354], oltre quelle che normative "speciali" hanno previste per Roma, "Capitale della Repubblica"[355]. Infine, vi sono le attribuzioni di altri enti pubblici ancora istituiti su parti dei territori, quali le Comunità isolane e montane o le Unioni di Comuni (frutto di accorpamenti dell'ente di base).

Come vedremo, sia pure 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 dover garantire l'eguaglianza fra i cittadini. Una situazione di essenziale importanza nel nostro Stato declinata nell'art.3, primo comma, in "senso formale" (attraverso le norme di legge) e nel secondo paragrafo, imposto come valore da raggiungere in "termini sostanziali" (con atti concreti). Mentre, lo strumento applicativo principale delle azioni gestionali pubbliche risiede nalla corretta e tempestiva adozione del complesso normativo della "Legge generale sul procedimento amministrativo" del 1990 che deve essere resa "digitale" e "trasparente" per i cittadini e le imprese, ovvero 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

[353] Il riferimento è agli articoli 114, 115 e 116 della Costituzione della Repubblica.

[354] Sono rimasti 7.916.

[355] Legge n.69 del 2009 di riforma del "federalismo fiscale" e norme su "Roma Capitale".

costituzionale prevedente un "sistema pubblico delle responsabilità" per gli organi amministrativi dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Così come di ogni altro ente pubblico che abbia in base alla legge attribuzione gestionale di un "livello di governo" centrale, regionale e territoriale locale, principio prescrittivo letteralmente delineato nei seguenti termini:

"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili[356], 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 con prescrizione applicabile a coloro che prestano la loro attività nei diversi "livelli di governo" costituiti nell'ambito della Repubblica italiana 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"[357].

Come tali devono restare imparziali, quanto il più possibile 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 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

---

[356] Vedi l'articolo 27, primo comma, della Carta.

[357] 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".***

delle procedure vengono chiamati a rivestire le particolari funzioni loro spettanti per ruolo e qualifica funzionale negli uffici pubblici di assegnazione ove, comunque, essi devono:

"I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge".

La pubblica Amministrazione nella Costituzione.

Oltre le diverse "Norme di principio" presenti nella Carta fondamentale repubblicana, in tema, questa contiene le uniche due espresse nella "Legge primaria della Repubblica italiana" collegate dagli articoli 3, 5 e 81 della Carta. In specie, alla prescrizione fondamentale dell'eguaglianza formale e sostanziale, al valore di principio strutturale delle istituzioni di attuare il decentramento, ma anche alle esigenze di bilancio, dopo la discutibile riforma costituzionale del 2012, sono quelle seguenti.

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 pubblico[358]*.*

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.

<u>Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso</u>, salvo i casi stabiliti dalla legge[359]*".*

Mentre, 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'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"[360].

---

[358] Il primo comma nell'attuale sua formulazione è stato aggiunto dall'articolo 2 della Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1.

[359] Comunque svolti in forma di "pubblica selezione".

[360] 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.

X) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA.

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 presso tutti i "livelli di governo" istituiti da quello 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 deputati [361] ove si ricostruisce analiticamente lo stato attuale della situazione di c.d. "transizione digitale" in Italia. 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 nel Paese: dal centrale al locale.

Il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Allora, seguendo la ricostruzione operata nello studio redatto dall'organo parlamentare, si deve partire dal dato politico-esecutivo, innovativo rispetto al passato. Infatti, con la formazione del Governo Draghi, nel febbraio 2021, è stato nominato il Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale[362] 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 la transizione digitale. In particolare, prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione del Governo in diverse materie. Tra le

[361] Il Rapporto parlamentare citato è datato 31 marzo 2021.

[362] Il ministro nominato è stato Vittorio Colao, già manager di importanti imprese di interesse pubblico.

quali spicca la strategia italiana per l'adozione della "**banda ultra larga**"; per la completa digitalizzazione dei servizi dalle pubbliche Amministrazioni a cittadini ed imprese, con la realizzazione delle infrastrutture 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 delle reti nella pubblica Amministrazione è una delle tre componenti della **"Missione n.1"** del Piano, in termini ufficializzato: quella denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**".

Durante l'itinerario parlamentare di approvazione è stato sentito dalle Commissioni parlamentari competenti il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale che ha riferito sulle misure 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, attraverso 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 accesso del medesimo a tutti i servizi pubblici statali che saranno resi disponibili in rete.

La digitalizzazione delle attività nella pubblica Amministrazione.

In seguito, nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, il nuovo 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 di 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 titolare del neo Dicastero, nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il Ministro, in quella sede, 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) la 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, organo composto dai seguenti: il Ministro, senza portafoglio, per la pubblica amministrazione[363] quando e se sia stato nominato; il Ministro dell'economia e finanze; il Ministro della giustizia; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro della salute[364]. Inoltre, ai lavori del Comitato partecipano gli altri Ministri o 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 da svolgere principalmente con le 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) azioni ed iniziative per lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie emergenti relative all'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 nono di quell'articolato. In particolare, quest'ultima normativa prevede che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e più precisamente la struttura competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, operi un contingente

[363] Altro dicastero s.p. che strutturalmente costituisce un Dipartimento della P.C.M.

[364] Questi quattro sono Ministeri "con portafoglio" cioè con "struttura permanente".

composto da esperti in possesso di specifica ed elevata competenza nello studio, il supporto, lo sviluppo e la gestione di processi di trasformazione tecnologica e digitale. Una sede ove, i collaboratori chiamati possono essere anche estranei alla pubblica Amministrazione e sono nominati per speciali esigenze secondo i criteri e i limiti fissati con disposizione del Presidente del Consiglio. Nel caso, si può trattare di unità di personale non dirigenziale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando (o di altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti contrattuali pubblici di appartenenza), proveniente dalle pubbliche Amministrazioni di cui all'art.1, secondo comma, del decreto legislativo vigente come “testo unico” in materia di personale pubblico, n.165 del 2001, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo e tecnico ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale appartenente alle 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 espresso nel testo definitivo, del <Piano nazionale di ripresa e resilienza> trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021, ampio spazio è dedicato alla "impresa" consistente nella necessaria "digitalizzazione" sia degli uffici della P.a. che di parti strutturali di collegamento del sistema produttivo nazionale complessivo del Paese. Infatti, la "mission one" del Piano, è quella denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"** prevede come obiettivo generale del nostro Stato proprio quello dell'**"innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale**" investendo in 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; f) riforma del fisco e della giustizia "tributaria".

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 di urgente utilizzo in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri[365] nell'ambito delle 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);

[365] Si rinvia alla lettura di https: //temi.camera.it/dossier/OCD18-14763/disposizioni-urgenti-materia-riordino-attribuzioni-ministeri3.html.

- la sanità nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale (missioni 5 e 6);
- l'aggiornamento tecnologico nell'agricoltura, come 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 stata articolata in tre grandi settori di intervento:

1) digitalizzazione della P.a.; 2) la modernizzazione della P.a.; 3) l'innovazione organizzativa, con applicazione di servizi telematici, del "settore giustizia".

La previsione di stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente in esame 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.

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 operative del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**[366]; 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 nuovi 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, limitando l'uso del denaro contante. 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 stanziate per le assunzioni relative alla realizzazione de singoli progetti del Piano e che sono a valore sulle risorse degli stessi; 720 milioni di euro da investire

[366] Il Corpo è dipendente dal Ministero dell'interno.

per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale, e non, della Pubblica Amministrazione; 480 milioni sono 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 rinnovate con la formazione costante 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 espressa riguardo al "PNR per l'anno 2019" presentato dall'Italia, in specie i termini usati nella Raccomandazione n.3).

In quell'occasione la Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report 2020**) del 26 febbraio 2020 si prendeva atto, in positivo, che si erano verificati nell'anno decorso alcuni progressi nell'aumento della digitalizzazione per migliorare i servizi amministrativi resi ai nostri cittadini dagli uffici. In effetti, per quanto riguarda, specificamente, l'attuazione della *"Raccomandazione per l'anno 2019*", la Commissione ha enumerato formalmente alcuni progressi avutisi nell'erogazione dei servizi della pubblica amministrazione nel Paese. In particolare, frutto, seppure ancora limitato di nuove procedure sviluppate attraverso innovative competenze, accelerando la digitalizzazione e con l'aumentare in misura significativa l'efficienza dei servizi pubblici erogati dagli enti locali e territoriali. Il citato Report della U.E. ci invita a proseguire la trasformazione digitale dei nostri servizi pubblici come fattore essenziale per favorirne rapidamente l'accesso per cittadini e imprese, oltre a dotarsi di una strategia integrata per rafforzare in termini complessivi 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, già nel corso del 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" (in termini la Raccomandazione n.4). Tanto nell'evidente considerazione che un'Amministrazione pubblica efficiente costituisce un fattore statale di cruciale importanza per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate da inefficienze di sistema nella loro attuazione". Inoltre, la necessità di migliorare decisamente la capacità di funzionamento complessivo della pubblica Amministrazione veniva ribadito nella Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020, sempre successiva all'adozione del nostro P.n.r. 2020.

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

Nel P.N.R. per l'anno 2020, trasmesso alle Camere parlamentari l'8 luglio 2020, si sottolineava, in primo luogo, che il <**Piano di rilancio**> per la ripresa si sarebbe basato su di un incremento della "spesa pubblica per investimenti" e tra le poste relative, spiccava quella per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Nei termini usati, si intende la modernizzazione del Paese vista come progresso, innovativa disponibilità di mezzi, organi, servizi ed uffici di una pubblica amministrazione efficiente, digitalizzata, ben 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", insieme a transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e misure per la parità di genere.

In definitiva, le politiche strutturali attraverso le quali Governo si impegna ad agire primariamente su innovazione e digitalizzazione della P.a. con interventi finalizzati a superare la frammentazione delle procedure di spesa e le duplicazioni delle attività, insieme alla scarsa interoperabilità.

Un obiettivo centrale previsto è quello indicato nella "semplificazione amministrativa e normativa" da realizzare attraverso lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo per procedimenti in settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi ed in stretta conseguenza di quelli burocratici. Tanto che, in occasione della discussione parlamentare sul PNR 2020, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera aveva approvato una "Risoluzione" la n.6-00124 che impegnava il Governo ad un significativo incremento della spesa necessaria per l'innovazione e la digitalizzazione: un'azione rivolta, in generale, alla predisposizione di una complessiva riforma della pubblica amministrazione. Inoltre, la Risoluzione relativa

alla **“Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza**” dell’Esecutivo (N.a.d.e.f.) approvata dalla Camera dei deputati il 14 ottobre 2020[367] sottolineava 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 territoriali 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 già indicati dal precedente PNR. In particolare, la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, nonché dell'istruzione pubblica, della sanità e del fisco, era compresa tra gli obiettivi della digitalizzazione ed innovazione che costituisce la prima delle sei missioni del P.n.r.r.

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:

- incentivare il processo di rinnovamento e modernizzazione degli uffici della pubblica Amministrazione cogliendo, in positivo, le occasioni fornite dalla crisi, per far fare un deciso passo avanti nella digitalizzazione degli uffici amministrazioni. A tal fine, nel documento si proponeva l'istituzione di un'**Agenzia nazionale per il cloud computing** volta a semplificare lo sviluppo e la fruizione dei servizi resi dagli organi della pubblica Amministrazione o destinati ad 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 frenanti; 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

[367] Si tratta della “Nota di aggiornamento al documento economico finanziario” che precede la Finanziaria e che il Governo, per legge, deve presentare alle Camere entro il 30 settembre di ciascun anno.

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 riunite V e XIV del Senato, una fonte ove particolare rilievo viene dato ai seguenti punti:

a) la diffusione ed il rafforzamento delle competenze digitali applicabili come sistema operativo dei pubblici uffici, in specie prevedendo adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio delle P.a. e in particolar modo per il per il reclutamento di nuove professionalità per gestirle. Ottenere una standardizzazione dei procedimenti mediante realizzazione di una <**piattaforma informatica unica**> che possa permettere ai cittadini ed agli imprenditori di dialogare con gli uffici della Pubblica amministrazione, in modo rapido e trasparente.

Altro punto importante riguarda il tema della digitalizzazione e l'innovazione tecnologica nel campo della Difesa, si ricorda come 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**) come 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. italiana è stato 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 inserite in un <nuovo modello di cloud> per la P.a. secondo quanto previsto nella "**strategia Cloud First**" in termini espressa nell'ambito del **"Piano Triennale per l'informatica nella pubblica Amministrazione**". Ove l'investimento è rivolto, inoltre, alla creazione ed al rafforzamento delle infrastrutture legate alla "**protezione cibernetica**" del nostro Paese, come previsto dal "perimetro di sicurezza nazionale cibernetica" (PSNC d.l. 105/2019), dalla Direttiva NIS (D. lgs.vo n.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 i circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di uno specifico <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 rivolto 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 **E.U. data strategy**. Inoltre, tra le altre proposte avanzate nella Relazione della V Commissione "Bilancio e programmazione economica" è stata prevista espressamente la piena realizzazione del <**principio once only**> fulcro di un efficiente settore pubblico.

Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme.

Finanziati 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) e 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 per debito informativo come alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale fossero state anticipate nel decreto-legge del 16 luglio 2020, n.76, recante ad oggetto: "***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 governativa di Piano nazionale di ripresa e resilienza[368] sono riportate le indicazioni specifiche, relative a ciascuna delle 16 "componenti progettuali" nelle quali 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, con riferimento alla realizzazione della "missione 1" quella relativa a 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

[368] Il riferimento è rivolto al documento Parlamentare XXVII, n. 18-A.

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. Occorre 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> (i CAM**); realizzare anche una innovativa struttura "Scuola di polizia interforze" permanente di lingue minoritarie per favorire la formaazione di personale di polizia nelle lingue dei gruppi etnici maggiormente rappresentati; insieme attuare un "Programma organico straordinario di assunzioni almeno 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**; per sviluppare un <sistema di piattaforme abilitanti> che permettano di realizzare, finalmente, l'obiettivo di una comunicazione **<once only>** nei rapporti tra imprese e cittadini tanto da assicurare una straordinaria fase di semplificazione burocratica.

Ed ancora.

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 di spesa del Ministero dell'economia e finanze, un **"Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione**" lì 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).Al riguardo, la proposta del Governo del 12 gennaio 2021[369]contiene proposte "abilitanti" previste dalle disposizioni del **"Codice dell'amministrazione digitale**" (Decreto legislativo n.82 del 2005), recate dai seguenti

[369] V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14585/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-pnrr-proposta-delgoverno-del-12-gennaio-2021.htm.

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> ed 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 relative attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie.

Sempre 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.[370] 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 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 generale (comma 1, lett. b), c) e d), come in quelli specifici. In particolare, la normativa citata introduce il principio generale per il quale le Amministrazioni pubbliche <per metodo di attività> ordinaria agiscono mediante strumenti informatici e telematici, inoltre si prevede l'obbligo di comunicare a tutti i soggetti interessati al procedimento amministrativo necessario il

[370] 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.

domicilio digitale del responsabile pubblico del medesimo. Nel testo citato, 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 prevede l'introduzione di 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. In modo tale da assicurare ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo di dati e strumenti digitali, da introdurre anche quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da <sarsCovid-2019> ancora in corso (nel novembre 2021, come nel febbraio 2022 ed ora).

La "cittadinanza digitale", i codici personali per 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 che sia "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 AppIO; la piena operatività della piattaforma PagoPA; la semplificazione delle modalità di rilascio della C.i.e carta d'identità elettronica; 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 di competenza 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) N**orme 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 carente dell' innovazione digitale. In particolare, con il primo di essi, l'art.31, si prevede, tra l'altro che:

- diverse disposizioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, tra le quali quelle innovative introdotte 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 “da remoto” (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**, direttamente alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b) risponde ad una logica superiore.

Anche 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 traferimento all'Agenzia 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).

Si aggiunga la previsione che il mancato avvio da parte del “**Difensore civico digitale**” delle attività necessarie a rimediare alle violazioni riscontrate agli organi amministrativi di norme del “Codice dell'amministrazione digitale” rilevi ai fini della misurazione e della valutazione annuale della “performance” individuale dei dirigenti responsabili delle unità interessate e comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare (comma 1, lett. d).

Si prevede la semplificazione di alcune procedure relative alla sicurezza cibernetica (comma 2).

Altra importante previsione è 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 Prefetture[371] (commi 3 e 4.; In questo quadro, 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).

In proposito, l'art.32 prevede l'adozione di un **"Codice di condotta tecnologica**" diretto a coordinare l'elaborazione, sviluppo ed attuazione dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni per attuare una strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico ai fini istituzionali (artt. 33-35).

Mentre, un terzo gruppo di disposizioni della normativa in esame 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 Amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altri uffici**. Un fatto essenziale per evitare di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto da una o più Amministrazioni pubbliche** (secondo la logica di principio del cd. **"once only")** e 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 d.PCM 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 (con denominazione tecnica, un "cloud nazionale") ad alta affidabilità nella quale sono destinati a far "migrare"[372] 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 rispettono

[371] Attualmente denominate "Uffici territoriali di governo".

[372] Cioè a trasferire dati con modalità più garantite.

i requisiti fissati dall'AgID (art.35).

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

Infine, un ultimo gruppo di disposizioni introduce altre misure per l'innovazione, volte a semplificare e favorire la proposizione di iniziative/proposte innovative e, in particolare misura, le sperimentazioni possibili mediante l'impiego delle tecnologie emergenti. Per questo motivo, **l'art.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, Università ed Enti di ricerca, relative alla trasformazione digitale e alla innovazione tecnologica**.

A tal fine, si prevede che quelle attività possano derogare temporaneamente, previa espressa autorizzazione normativa, a norme vigenti dello Stato che attualmente ne impediscono la sperimentazione.

Il successivo art.37 prevede che le imprese costituite in forma societaria debbano comunicare il proprio "domicilio digitale"- costituito dall'indirizzo P.e.c.- al "Registro delle imprese" presso la competente Camera di commercio, industria ed artigianato[373] ove non sia stato comunicato in precedenza.

Infine, ulteriori disposizioni riguardano la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di imprese di nuova costituzione o già iscritte nel registro e l'indicazione di un nuovo <domicilio telematico> in caso di domiciliazione inattiva. Così come, nelle stesse forme, è disciplinata la procedura di iscrizione del domicilio digitale dei professionisti iscritti in Albi, Collegi, Ordini, Registri ed elenchi.

[373] Una comunicazione che era stata prevista da fare entro il 1° ottobre 2020.

X) Il **Dossier "Decennio digitale europeo" negli obiettivi per il 2030**.

Mediante la Comunicazione <COM (2021) 118 final> dal significativo titolo "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" emanata il 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato la visione progettuale "propria" dell'Esecutivo comunitario con le prospettive attese per la trasformazione digitale dell'Europa, entro il 2030, recante un catalogo di misure urgenti per attuare la semplificazione e l'innovazione digitale.[374] In particolare, la Comunicazione della C.e. si sviluppa su quattro settori tematici fondamentali che costituiscono il "riferimento digitale" dell'Europa, quindi:

a) le competenze digitali;

b) le infrastrutture digitali sicure e sostenibili;

c) la trasformazione digitale delle imprese;

d) la digitalizzazione dei servizi pubblici.

In particolare, per quanto riguarda la <digitalizzazione dei servizi pubblici> l'obiettivo della '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" completo 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 nei servizi pubblici fondamentali:

- 100% online per Sanità: cartelle cliniche disponibili on line al 100%.

Identità digitale: 80% dei cittadini che utilizzino correntemente 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.

[374] Sul punto trattato nel testo si veda https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazione-e-l-innovazione-digitale-1.html

Vediamo, di seguito, nei dettagli la previsione di 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 nella sua **"Area prioritaria n.4"** l'innovazione, tramite digitalizzazione di attività, procedure e servizi, degli uffici della pubblica Amministrazione, individuando alcune delle misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni in materia trasmesse dal Consiglio Europeo ed attuare gli **"Obiettivi di sviluppo sostenibile" (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite**.

Ricordiamo che, in precedenza, nelle <Raccomandazioni per l'anno 2019> **il Consiglio dell'Unione Europea, cioè il massimo consesso politico-direttivo comunitario, sottolineava la ormai stringente necessità, per l'Italia, di "migliorare l'efficienza della sua pubblica Amministrazione**. In particolare, investendo in alcune priorità, quali:

- le competenze formativo-professionali dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione di mezzi e sistemi in uso negli uffici della P.a. aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici resi dagli enti locali" (Raccomandazione n.3).

In effetti, la Commissione Europea, nella "Relazione per Paese" relativa all'Italia del 2020 (cd. "**Country Report-2020**") del febbraio 2020, riconosce il fatto che si siano verificati da noi progressi di efficienza con l'aumento della digitalizzazione nella P.a. Mentre, per quanto riguarda, nello specifico, l'attuazione di quella Raccomandazione unionista, la n.3/2019, la Commissione, pur registrando alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia dei servizi digitali dei nostri uffici pubblici invita a fare molto di più. In effetti, il Governo replica con gli elementi tratti dai contenuti normativi del "Decreto concretezza", del disegno di legge sull'occupazione nel settore pubblico, con la creazione del Ministero dell'innovazione e digitalizzazione[375] e l'avvio dell'applicazione IO, ecc.) per dimostrare l'attuazione degli interventi suggeriti.

Il Report U.E. in esame si sofferma in modo particolare sulla necessaria digitalizzazione dei servizi pubblici nostrani, riconoscendo che l'Italia: *"sta lentamente migliorando la sua*

[375] Sia pure "senza portafoglio" quindi con struttura dipartimentale costituita in permanenza nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e le imprese.[376] Mentre, nel 2019, il grado di interazione online tra Autorità pubbliche e i nostri cittadini era ancora molto limitato, infatti, in Italia:

- solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online rispetto alla media dei 27 Paesi della U.E. che si attesta al 67.3%.

Allora, riportando letteralmente quanto scritto nel Report europeo in esame l'istituzione di un Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, nei fatti:

"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 chiamata **"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. Tuttavia, per essere modalità tecnologica efficace dovrà essere rapidamente estesa ad altri servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di ordinario accesso a uffici e servizi pubblici.

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 delle <azioni per il miglioramento amministrativo> poste in essere dal nostro Governo.

In ogni caso, nelle **"Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia**" il Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo, con la successiva deliberazione del 20 maggio 2020, invitava l'Italia ad adottare più idonei provvedimenti sia durante il 2020 che il successivo 2021 volti a realizzare, in primo luogo:

a) ***"un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali*".** Sempre attraverso la citata Raccomandazione n.3), in generale, si indicava poi come prospettiva specifica da realizzare nel medio periodo:

b) l'obiettivo di: **"*migliorare* [...] *il funzionamento della pubblica amministrazione*"** una esigenza ribadita, in termini decisi, dalla seguente Raccomandazione n.4.

[376] Al termine del 2019 l'Italia è salita dal diciannovesimo al diciottesimo posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index - DESI).

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 basso il livello di digitalizzazione e scarsa la capacità amministrativa generale del nostro Paese in materia, 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 24 dei "considerando" premessi alle Raccomandazioni).
Proprio per tali ragioni, il Governo nel P.n.r. del 2020 sottolineava, in primo luogo, che il <Piano di rilancio> e, al suo interno, il <**Recovery Plan>** si baseranno su un incremento della spesa pubblica complessiva[377] nei termini consentiti dall'intervento aggiuntivo, tra i quali spiccano l'impiego di fondi per l'innovazione e la digitalizzazione. In questa ottica, la modernizzazione del Paese deve intendersi, come disponibilità di affidamento su di: **una pubblica Amministrazione rinnovata, efficiente, digitalizzata, organizzata e s-burocratizzata che sia veramente al servizio del cittadino;** ciò costituisce una delle tre linee strategiche fondamentali attorno a cui è costruito il "Piano di rilancio" assieme alla Transizione ecologica con l'inclusione sociale e territoriale, nella parità di genere. Le politiche strutturali attraverso 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 dei sistemi. Qui, il volano previsto per la creazione di una P.a. connessa nell'interazione con cittadini e imprese è costituito dal <**Piano Italia 2025**>.
Peraltro, una strategia per innovare attraverso tecnologica digitale il nostro Paese era stata indicata nel testo presentato nel dicembre 2019 dall'allora Ministro incaricato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.
Nel Piano attualmente in esame, la strategia di innovazione è articolata in tre "sfide" principali che sono state mutuate dagli **"Obiettivi di sviluppo sostenibile" (SDGs) delle Nazioni Unite,** ovvero consistenti nella:
- digitalizzazione della società;

[377] Il c.d. debito pubblico "buono" poiché finalizzato agli investimenti migliorativi e produttivi.

- l'innovazione complessiva del “sistema Paese”; e,
- lo sviluppo sostenibile ed etico della società nazionale in ogni sua componente.

Il Piano prevede la realizzazione delle sfide attraverso l’attuazione di 20 “azioni chiave” **per trasformare il Paese**:

_ che vanno dalla identità digitale, all'open innovation nella pubblica Amministrazione, al procurement per l'innovazione, allo sviluppo di <plurimi sistemi di intelligenza artificiale> al servizio dello Stato, anche nella gestione di beni demaniali obiettivi. Per approfondire i quali si può leggere la scheda n.12 del “**Piano Italia 2025”** in appendice al **Pnr** attualmente in esame. Il Governo, successivamente, ha pure modificato la <governance della digitalizzazione delle P.a.> con una decisone ove le competenze del ***“Team per la trasformazione digitale”*** della Presidenza del Consiglio dei ministri sono state trasferite direttamente al Presidente del Consiglio[378] che, a sua volta, vi ha delegato il Ministro s.p. per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. In seguito, sempre al fine di rilanciare la semplificazione mediante il rafforzamento nell’utilizzo delle tecnologie digitali per l'accesso ai servizi che possono essere resi disponibili delle Pubbliche amministrazioni, il Governo intende(va) potenziare l'offerta dei servizi offerti in rete tramite il <sistema di identità digitale> realizzabile attraverso la promozione dell'uso di quelle tecnologie ai fini dell'identificazione degli utenti, consentendo l'accesso ai - servizi on line - previa identificazione attraverso il sistema **spid** e la Carta di identità elettronica (**cie**).

Altro profilo di azione particolarmente innovativo riguarda la realizzazione che cambierà radicalmente il modello di interazione, come finora realizzato, del “**Progetto io”.** Infatti, per poter implementare l'interazione positiva e la semplificazione dei rapporti tra cittadino “utente” e gli organi ed uffici della pubblica Amministrazione, il Governo ha lanciato l'applicazione **‘io.italia.it' (Progetto io).** Strumento che consente al cittadino di ricevere messaggi, documenti e notifiche delle scadenze in essere con gli uffici pubblici, chiedere informazioni ed il rilascio di certificati, impostare le proprie preferenze e pagare con mezzi elettronici gli oneri verso 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 da altri uffici pubblici (secondo la **logica cd. once only**).

[378] Affidandola alla figura del massimo responsabile politico dell’Esecutivo.

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 impegnative **<Linee guida di condotta tecnologica**> valide per tutte le pubbliche Amministrazioni, al fine di garantire il necessario coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati e dei servizi digitali resi dall'Amministrazione statale, regionale e locale sui territori amministrati.

Nel quadro che si è appena delineato, alcune delle misure indicate dal Governo in quel precedente P.n.r. avevano trovato una loro prima traduzione normativa attraverso il **decreto-legge sulle semplificazioni** (d.l.76/2020), in un testo recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Inoltre, va pure detto che, nel 2019, l'Italia è salita dal diciannovesimo al diciottesimo posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali calcolati dall'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" in continuità con quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019, occorre ancora sottolineare quanto segue.

Nella "**Legge di bilancio approvata per l'anno 2020**" (n.160/2019) sono state previste diverse altre misure necessarie per promuovere e valorizzare, come sistema strutturale, l'informatizzazione complessiva degli organi della pubblica Amministrazione. In primo luogo, come sappiamo, la legge di bilancio ha attribuito nuove competenze direttamente alla persona, intesa come organo politico rappresentativo del vertice governativo, del Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro da lui delegato). In specie, si tratta delle attività consistenti nell'individuazione, promozione e gestione diretta, di:

<**progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale**>

Sono misure da realizzare mediante la competente <struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio> prevista ex Legge 160/2019, art.1, comma 401. Inoltre, altre risorse aggiuntive risultano 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"** con un **"**obiettivo strategico" che si deve realizzare attraverso l'incremento dello stanziamento economico relativo a questo sforzo strutturale[379].

[379] 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 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

Inoltre, sempre la legge di bilancio per l'anno 2020, nelle poste contabili previste, 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 stati 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>** da realizzare attraverso la società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, **PagoPa.** Alla quale compete la gestione della piattaforma e sono state a tal fine stanziate delle specifiche risorse finanziarie (v. Legge 160/2019, articolo 1, commi 402 e 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% di quella media impiegata per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio precedente: 2016-2017. Inoltre, nel provvedimento citato viene richiamato, come modalità plausibile di perseguimento di tale risparmio di spesa, il riutilizzo eventuale di sistemi e strumenti propri dell'"**ict" (Information and communications technology**).
Inoltre, nel riordino sistematico di settore richiesto come fase necessaria di transizione, insieme ai miglioramenti di spesa, devono essere 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 richiesti risparmi di spesa, si prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri (od il Ministro delegato) emani uno specifico "Atto di indirizzo e coordinamento" a fini della necessaria razionalizzazione degli esistenti C.e.d (Centri per l'elaborazione delle informazioni) operanti nella pubblica Amministrazione centrale[380]. Tale atto, oltre a fornire fonti di risparmi di spesa, deve perseguire obiettivi di maggiore qualità, sicurezza, efficienza energetica, continuità operativa dei C.e.d. (L.160/2019, art.1, commi 407-409).

[380] Diverso il caso del CED della Corte di Cassazione: il "Centro elettronico di documentazione" giuridica istituito negli anni '60' ed allora struttura europea di avanguardia, attualmente molto da rinforzare.

I sistemi per il voto elettronico.

È stato inoltre istituito il **"Fondo per il voto elettronico"**[381] 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 od i Referendum nazionali dei vari tipi. Si applicherà 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 a fine 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 effettuati con le modalità informatiche (c.f.r. all'art.5 del C.a.d. - "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. Nel caso, i soggetti pubblici considerati dalla normativa in esame sono indicati nell'art.2, secondo comma, del "Codice dell'amministrazione digitale", il C.a.d. 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) emittenti azioni o strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Sono previste delle sanzioni: nel caso di mancato adempimento dell'obbligo di integrazione dei sistemi per introitare le istanze rileva in negativo ai fini della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili delle unità operative e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Nella specie, si tratta di quella oggetto della previsione sanzionatoria degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo

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

n.165 del 2001. Infine, le disposizioni dell'art.42 incrementano la dotazone di esperti dei quali la Presidenza del Consiglio può avvalersi nello 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. 432[382] 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 pubblici disponibili in rete. In particolare, nel testo si definisce la Cie strumento che assicura, con il massimo livello di sicurezza possibile, il riconoscimento dell'identità fisica e digitale del cittadino. Inoltre, si prescrive di dotare organi e uffici delle autorità di pubblica sicurezza, P.s., 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), così 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), testo normativo recante interventi per la concretezza delle azioni pubbliche amministrative e la prevenzione dell'assenteismo negli uffici pubblici, **prevede l'introduzione di sistemi di verifica personale compiuti attraverso i dati biometrici d'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 di lavoro 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 previste

[382] Una proposta legislativa presentata dall'on. Fragomeni ed altri.

nella "Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019".

In effetti, l''articolo 1, comma 811, della "Legge di bilancio 2019 (L. n.145/2018) integrava 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 elettronica[383]. Il citato comma 2-bis dell'art.7-vicies ter, del d.l. C.a.d. 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 poi con il decreto del Ministero dell'interno del 23 dicembre 2015. In base al citato D.m. le funzioni e le 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 all'estero 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 degli **Identity provider** che 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.

---

[383] Nel limite di spesa di 750 mila euro a decorrere dal 2019.

L'elenco degli <Identity provider> accreditati deve essere pubblicato sul sito ufficiale dell'AgID.

In particolare, sono otto importanti gli operatori privati abilitati:

Aruba, Infocert, Namirial, Poste Italiane, Register.it, Sielte, TIM, Intesa.

Ai sensi del D.m. 23 dicembre 2015 relativo alle 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, quale componente della piattaforma e dell'infrastruttura per l'emissione della *cie*. In base alla formulazione della disposizione normativa, le procedure affidate ai <soggetti privati convenzionati> non sono analiticamente definite dalla legge, in quanto si rimanda ad una definizione specifica da parte della "Convenzione" relativa. In effetti, la disposizione in esame 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" in tal modo assegnate ai "soggetti convenzionati". Tanto da determinare l'applicabilità delle forme di tutela e di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento giuridico per le attività svolte da tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa in quanto riconducibili all'espletamento di un pubblico servizio[384]. 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 penalistica, sono incaricati di una funzione pubblicistica coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un servizio ed ufficio per scopi d'interesse collettivo e non privatistici. Infatti, per" pubblico servizio" deve intendersi un'attività disciplinata in forme simili alla pubblica funzione, caratterizzata però dalla mancanza dei poteri "autoritativi" tipici di quest'ultima: consistenti nel potere di incidere unilateralmente sul soggetto destinatario di un invito, ordine o provvedimento. Inoltre, con esclusione, per questi, dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. La giurisprudenza di legittimità della Cassazione ha chiarito in proposito che "*al fine di individuare se l'attività svolta da un*

[384] Vedi gli articoli 3, 28, 81, 97, 98 e 117 e seguenti della Costituzione.

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 autorizzati, di norma, a procedere all'identificazione degli interessati nel compiuto rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti.

Invece, per quanto riguarda gli importi da corrispondere da parte del richiedente per l'emissione della carta di identità elettronica si rinvia ai corrispettivi previsti nel dettaglio dalla normativa in esame[385]. In materia, 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 conseguenziali al Codice dell'amministrazione digitale (C.a.d.), stabilendo che caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica devono essere definite, ma non mediante un d.P.C.M. come previsto dall'art.66, primo comma, del Decreto lgs.vo n.82/2005[386]. Infatti, la disposizione richiamata rinvia, dopo le modifiche normative introdotte in tema, all'adozione di uno specifico decreto del Ministro dell'interno, emanato di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia e delle finanze[387]. Strumento adottato per la definizione delle caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, di emissione, rilascio della carta d'identità elettronica, nonché per garantirne la tenuta in sicurezza del relativo archivio informatizzato[388]. Con la citata norma, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni attribuite alla precedente competenza del <*Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale*> ex d.l. n.135/2018, il c.d. "Decreto

[385] Si trovano indicati nel decreto predisposto ai sensi dell'articolo 7-vicies quater, comma 1, del d.l. n.7/2005.

[386] 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.

[387] 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.

[388] Focus: vedi il Dossier sulla governance della pubblica amministrazione digitale.

semplificazioni", con l'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 di esse competono tali adempimenti, ivi inclusa **l'Agenzia per l'Italia digitale**, ed anche l'attivazione del "potere sostitutivo" in caso di rilevate gravi inadempienze gestionali o amministrative[389]. Inoltre, come sappiamo, sempre la "Legge di bilancio dello Stato per il 2020" aveva attribuito nuove competenze 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, 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 della "Agenda digitale italiana".

Come si è scritto in precedenza, 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 rilevante per l'attuazione degli obiettivi dell' Agenda digitale italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea[390]. In precedenza, il d.l.25 luglio 2018, n.91, aveva abrogato la disposizione prevedente 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) ora retribuito. Sempre il citato d.l. n.135/2018 aveva prolungato il mandato del Commissario straordinario per l'attivazione dell'Agenda digitale fino al 31 dicembre 2019. Inoltre, è stato ancora il d.l.

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

[390] 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).

135/2018 a prescrivere che la Presidenza del Consiglio si avvalga, per le nuove funzioni acquisite, di un" contingente di esperti tecnologi" da porre a disposizione della propria struttura, in possesso di specifica ed elevata competenza e di significativa esperienza in materia telematica e di gestione di processi informatici complessi. Ivi compreso, in essi, lo sviluppo di programmi e piattaforme digitali con potenza di diffusione a larga scala e questi esperti sono all'origine della Carta di identità elettronica[391] 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*"[392] secondo la disciplina di cui all'art.9 del decreto legislativo n.303/1999 imposta per il conferimento degli incarichi alla Presidenza del Consiglio. Infatti, il regime giuridico ed economico di tali attività di collaborazione è disciplinato dal d.l. 162/2019 (art.42) con la norma che prevede la possibilità per la Presidenza del Consiglio di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni nella materia dell'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. n.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 e 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 l'adozione delle 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 (di cui al d. P.C.M. del 19 giugno 2019).

Mentre, con il decreto ministeriale 24 luglio 2019 al Dipartimento è stata data una propria organizzazione interna. Successivamente, con il D.m. 24 luglio 2020 che ha ridefinito l'organizzazione strutturale del Dipartimento della funzione pubblica, presso il C.D.M., le funzioni in materia di digitalizzazione sono state scorporate dall'Ufficio per l'innovazione amministrativa presso il Dipartimento medesimo. Inoltre, la legge di bilancio per l'anno 2020 ha incrementato lo stanziamento[393] che in precedenza era stato disposto dal d.l.135/2018 al fine di ottenere il rafforzamento strutturale dei processi di innovazione

[391] V. https://temi.camera.it/leg18/post/la-carta-di-identit-elettronica.html.

[392] Vedi in https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11868. Testo recante le disposizioni relative alla carta di identità elettronica e la sua utilizzazione.

[393] Pari a sei milioni annui.

tecnologica e di digitalizzazione di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale.[394] 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 digitalizzazione[395]. Organo, come più volte scritto, con la delega ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio da lui delegate in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione digitale del Paese. Incarico avente un particolare riferimento alla creazione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali, alle tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo e alla diffusione dell'uso delle tecnologie più moderne d'interconnessione tra cittadini, imprese e pubbliche Amministrazioni, alla diffusione dell'educazione e della <cultura digitale> anche attraverso il necessario raccordo e coordinamento 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 d. P.C.M. emanato il 26 settembre 2019.

Il medesimo articolo 8 del citato D.l. n.135/2018 aveva trasferito, dall'Agenzia per l'Italia Digitale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i compiti relativi all'attivazione e 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, **e devono essere obbligatoriamente accettati dalle pubbliche Amministrazioni, dai gestori di servizi pubblici e dalle società, a controllo pubblico**. A tale fine si prevedeva 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.

---

[394] L'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

[395] Nella persona di Paola Pisano.

Sempre la "Legge di bilancio dello Stato anno 2020" aveva affidato alla Presidenza del Consiglio lo sviluppo tecnico-amministrativo della **"Piattaforma digitale unica per le notifiche delle pubbliche amministrazioni"** da realizzare attraverso la app "Pago Pa" S.p.a. cui compete la gestione della medesima piattaforma[396]. Inoltre, il decreto-legge n.162/2019, all'art.42, prevede che la 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; lo sviluppo della piattaforma digitale nazionale dati.

La "nuova governance digitale".

Completa il quadro della nuova "govenance digitale" l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId), l'organismo tecnico del Governo che ha il compito di garantire, sulla base degli indirizzi dati dal Presidente del Consiglio, la realizzazione gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana. In generale, l'Agenzia in esame promuove l'innovazione del sistema Paese attraverso la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni anche nel "nuovo" rapporto con cittadini e imprese. In relazione alle risorse destinate all'AgId, la legge di bilancio per l'anno 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[397]. Sempre attraverso la legge di bilancio 2020, viene autorizza la spesa di 5 milioni con imputazione contabile per ciascuno degli anni 2020 e 2021, per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti collegati 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, ex art.1, comma 400).

---

[396] 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).

[397] Questa possibilità di procedere ad 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).

Sulle funzioni dell'AgId è intervenuto anche il d.l.76/2020, recante altre misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, previste, in particolare con l'art.31 di quella norma dove si 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). Insieme all'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 traferimento all'AgId di ogni funzione già attribuita al Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett.c).

Ancora in materia di organizzazione dell'amministrazine digitale:

il d.l. n.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, di una specifica “Direzione centrale per l'innovazione tecnologica” con il compito di assicurare la più efficace strategia centralizzata per l'innovazione tecnologica del Dicastero e delle Prefetture-ora Uffici territoriali di governo (art.31, commi terzo e quarto). E quindi.

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 essenziale dell’intervento elaborato nell'ambito dell'iniziativa denominata “**Repubblica digitale”** iniziativa che si articola sui seguenti 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 capacità 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 primario 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> tra varie aree del nostro territorio nazionale.

1) Le iniziative di sviluppo dei servizi digitali delle P.a. previste 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.

Il ruolo del fornitore del "servizio universale postale": Poste italiane s.p.a.

Al riguardo, 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, come il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni garantite, 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 dal titolare del "s.u.p." e come rimediare ove 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[398].

Il comma 9-novies prevede per all'ENIT- l'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 normativa in esame poi elenca i requisiti dei quali i soggetti ai quali il servizio è affidato devono risultare in possesso e 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

[398] Entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui (comma 9-quater).

l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) e previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Oltre ai servizi digitali accessibili mediante Poste italiane, i d.P.C.M. devono indicare degli ulteriori aspetti da prevedere 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 della collettività nazionale e che pertanto sono soggetti agli obblighi specifici di pubblico servizio: ove essi possono essere forniti sia dallo Stato che dal settore privato "convenzionato". All'interno di tale categoria, i "**servizi di interesse economico generale" (sieg**) sono attività economiche che le medesime P.a. identificano come particolarmente importanti se non essenziali, per la vita ed il progresso dei cittadini 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)[399].

[399] Mentre, 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

Le entrate autorizzate a tale titolo possono essere riassegnate, anche in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni finanziarie, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, viene 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 capita"*. La normativa ora esaminata, infine, aveva spostato la decorrenza delle disposizioni del citato comma 216 alla data del 1° luglio 2019 ed il comma 9-quinquies della medesima fonte riconosce, anche rispetto 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 dettagli attraverso l'adozione dei 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 deve ancora ripetere che tale definizione implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate ai soggetti convenzionati e determina uno "status personale pubblicistico" con applicabilità normativa 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 servizio[400]. 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 quale onere a carico esclusivo dell'utente. A tal fine, la società Poste italiane

finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

[400] 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.

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 ove, proprio a tale riguardo, vengono in rilievo le modalità pubbliche di selezione delle imprese all'esito incaricate dei servizi d'interesse economico generale.

Il Piano triennale per l'informatica nella P.a. nella Strategia verso il 2025.

Si è già scritto del "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.). Come sappiamo, 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 nella P.a.

XVII) Misure urgenti per favorire la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi[401].

Nel luglio del 2020 è stato varato il **Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 2020-2022** strumento 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, con scadenza alla fine dell'attuale, 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"** nazionale. **Dove, i <servizi pubblici> devono mettere al centro della sfera degli interessi collettivi le esigenze funzionali di cittadini e imprese, attuando la digitalizzazione degli uffici della P.a. per costituire il nuovo <motore di sviluppo> dell'intero Paese**. In tale ottica, occorre promuovere lo sviluppo sostenibile, in forma etica ed inclusiva, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione con soluzioni pratiche poste al servizio delle persone, singole od associate, di comunità ed in generale dei territori. Questa storica iniziativa strategica dovrà avvenire nel rispetto della piena sostenibilità ambientale, per 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 cura di AgId e

[401] Vedi: https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifichesituazioni-crisi-3.html

Dipartimento per la trasformazione digitale, altre assegnate a P.a. centrali e locali. Si deve ricordare poi che, nel dicembre del 2019, il neoministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione ha presentato il **"Progetto 2025": una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.** Nella quale, la strategia normativa per l'innovazione è stata articolata in tre "sfide" principali collegate strettamente tra di loro:

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 evolutivo 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 apportate 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 2015[402], è stato incisivamente riformato il testo del "Codice dell'amministrazione digitale", il "C.a.d.", con il decreto legislativo n.179/2016 che modificava il testo del decreto lgs.vo di origine n.82/2005) con l'obiettivo di creare una "**Carta della cittadinanza digitale**". Ovvero, di costituire un sistema che permetta l'accesso, in modalità digitale, di associazioni, cittadini, enti e imprese ai dati e 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 via telematica. In attuazione di tale disposizione il Governo ha adottato le

[402] La c.d. "Madia" dal cognome della proponente, titolare del Dicastero.

"Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia" in base alla 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 centrale conferito al Presidente del Consiglio attraverso la "**Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica"** insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite a funzioni di coordinamento in materia digitale[403]. Successivamente sono state adottate delle ulteriori disposizioni integrative del C.a.d. come previsto dalla norma di delega (D.lgs.vo n.217/2017). Ad esempio, introdotte con il provvedimento che integra e modifica alcune disposizioni di quel Codice al fine di accelerare l'attuazione dell'**Agenda digitale europea**. In sintesi, sono state queste le linee del nuovo intervento legislativo:

1) proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale e di deregolamentazione avviata con il precedente intervento; 2) 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> insieme a quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera più semplice e mobile-oriented; 3) il diritto del cittadino a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica ed a poter effettuare pagamenti online alle diverse P.a.; 4) promuovere integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Amministrazioni pubbliche centrali e locali; 5) a dover garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali; 6) 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.

7) un processo complessivo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di "data analysis"[404].

---

[403] 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.

[404] Nella rielaborazione del presente testo, una parte del capitolo è tratto dal focus della Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sullo stato della digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni, istituita nella XVII legislatura.

Come opportuno, di seguito si amplia l'esame del "Codice dell'amministrazione digitale", il C.a.d. riformato.

Il "CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE".

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, ha introdotto ormai da oltre 17 anni un primo fondamentale strumento normativo per realizzare in Italia, introducendone le fonti nell'ordinamento giuridico nazionale, l'impianto normativo di 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 trattava, dalle origini, di un testo normativo attuativo dei "principi pubblici di efficienza" in precedenza 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. Una operazione strategica affidata alle strutture centrali dello Sato delle quali abbiamo scritto in precedenza, ma in proposito sarà utile, per avere una schematica visione d'insieme, riportare al lettore, di questo importante strumento normativo, almeno l'indice.

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". Ebbene, nel testo che abbiamo in precedenza riportato e preso in esame, fra le norme più significative contenute 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 delle amministrazioni pubbliche, in Italia, nei rapporti con i cittadini, le associazioni e le imprese. Normativa istituita, in origine, con il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, è stata successivamente aggiornata, modificata e integrata 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 italiani ed equiparati, i c.d.<**diritti di cittadinanza digitale**>.

Più di recente, attraverso le modifiche apportate con l'ultimo intervento normativo citato ed esaminato nelle pagine precedenti del presente elaborato, mediante le quali il C.a.d. è stato ulteriormente razionalizzato nei suoi contenuti, procedendosi ad una consistente azione di deregolamentazione.

In particolare, da un lato, semplificando in linea generale il linguaggio normativo in precedenza utilizzato e, dall'altro, sostituendo le previgenti regole tecniche con delle più duttili ed attuali "**Linee guida**". Queste sono emesse a cura di **AgID-Agenzia per l'Italia digitale**[405] e la loro adozione risulterà più rapida e reattiva rispetto ai continui e rapidi progressi propri dell'evoluzione tecnologica globale. Inoltre, come viene evidenziato dalle parole della relativa Relazione illustrativa redatta in sede di adozione del decreto legislativo n.217 del dicembre 2017, si è proceduto come segue:

[405] Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

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 ad avere l'identità ed il domicilio digitale**, alla fruizione di numerosi, e in costante aumento rispetto ai bisogni, servizi pubblici resi disponibili on-line **e-mobile oriented.**

Attraverso tali modalità incentivandoli: sia a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo ex lege n.241 del 1990 e s.m.i. per via elettronica che ad effettuare i pagamenti online (con il sistema "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 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 determinate condizioni, produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria delle altre modalità, senza dover prevedere l'intervento necessario di un giudice, da officiare 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 del cittadino: 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 offerti dalle diverse pubbliche Amministrazioni sia locali che centrali. In sostanza, si tratta di un'unica credenziale ***(username e password***) che in fatto ed in diritto viene a rappresentare l'identità digitale personale di ciascun cittadino/ente "attivante" il sistema elettronico di "relazioni qualificate". Un sistema configurato in un mezzo attraverso la quale il <titolare" con credenziali telematiche> viene individualmente riconosciuto dai nuovi sistemi elettronici in uso negli 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, è possibile

L'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 covid-2019 - purtroppo ancora in corso (a fine luglio 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 decisivamente le incerte sorti del nostro Paese nuovamente incanalato in una pericolosa congiuntura.

Dalle analisi che abbiamo cercato di compiere nei vari 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 assoluta convinzione che mai nulla del genere sia negli intenti comuni che per la portata quantitativa degli interventi "beneficiati" era mai stato ideato, deciso e messo in opera dall'Unione Europea. A parte il "quantitative easing" il pluriennale intervento di acquisto dei titoli nazionali del debito pubblico degli Stati membri della B.C.E. (Draghi).

Ora ci troviamo di fronte ad una grande iniziativa comunitaria che costituisce una storica circostanza: **quella presente, come più volte si è ribadito nell'esposizione del modesto contributo precedente, rappresenta un'occasione unica per il Paese**. Intanto tornato ad occupare nella Istituzione sovranazionale un suo più confacente ruolo di protagonista (Stato co-fondatore originario dell'Ente) in un processo dell'integrazione europea rilanciato che viene decisivamente rafforzato nel proprio percorso incompiuto. Tanto da costituire un'occasione irripetibile che si dimostra realmente storica rispetto al profilo quantitativo dell'enorme misura economica del "beneficio" nazionale accordatoci. **Si tratta di una opportunità che non può essere persa, e neppure parzialmente vanificata, negli esiti positivi di obiettivi concretamente raggiungibili, a causa dalle tante inefficienze pubbliche da noi ancora presenti che, spesso, ci hanno precluso il pieno utilizzo degli altri fondi strutturali europei, in specie di quelli stanziati per lo sviluppo regionale e sociale**[406].

In particolare, le ingenti 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 concreti di crescita" sociale ed economica". Si tratta di incidere decisivamente con il "Piano nazionale di r.e r." sui difetti congeniti

[406] Ad esempio, i F.e.s.r. i "Fondi europei per lo sviluppo socio-economico regionale".

della nostra struttura istituzionale, amministrativa, economica e sociale, in alcuni aspetti addirittura risalenti all'epoca di istituzione della Repubblica oltre ad avviare 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 in ritardo su diverse delle prime scadenze previste, ma restano disponibili altri cinque anni per salvare il nostro Paese, impegnando fondi ed energie entro la fine del 2026, dobbiamo farcela per garantire il futuro delle prossime generazioni realizzando le necessarie capacità progettuali[407].**

[407] A partire dal Ministero della giustizia con il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (D.o.g.).

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" della 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 sei 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 comunitario[408]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 petizioni[409] . 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 Germania[410] 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

[408]Si può vedere in proposito la scheda "Il bilancio dell'Unione europea".

[409] Vedi scheda su: "la cittadinanza dell'Unione europea.

[410] 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 sociali economici, 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 UE[411]. 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 l'importanza del poter partecipare al dibattito sul c.d. <deficit democratico> nonché di avere buona conoscenza del ruolo attribuito a ciascuna istituzione comune e, in generale, il modello complessivo di "governance" dell'Unione stessa è necessario agli operatori del diritto.

[411] Per l'elenco completo vedi: http://europa.eu/agencies/index_it.htm

INDICE ANALITICO

SOMMARIO

UNA BREVE INTRODUZIONE: **L'EUROPA DEL DISPOSI**TIVO DI R.R.EU. **ED IL P.N.R.R. "ITALIA DOMANI"** - IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. **19**

Dalla situazione di pandemia alla guerra, insieme ai gravi fenomeni speculativi in atto sui mercati energetici delle "materie prime", gli attuali effetti economici disastrosi sugli Stati ed il ruolo attivo, nella crisi, delle istituzioni della U.E.. 19

GLOSSARIO..... **25**

I) L'EUROPA UNITA. 29

III) LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA. 48

GLI ALTRI ORGANISMI INTER-ISTITUZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA. 100

IV) L'UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI. LO **STATO DEL PROCESSO EUROPEO D'INTEGRAZIONE PRIMA, E DOPO,** LA PANDEMIA DA <SARS-COVID-2019>. **103**

Gli interventi di sostegno fatti alle economie interne degli Stati e il ruolo strategico svolto dalla BCE negli ultimi dieci anni attraverso l'intervento di "quantitative easing". 103

Il QUANTITATIVE EASING (in sigla, Q.E.). 105

V) IL BILANCIO EUROPEO PER GLI ANNI 2021 - 2026. **..... 107**

L'adozione da parte della Commissione U.e. del "Programma straordinario di interventi per il sostegno economico - finanziario agli Stati" previsti dal D.r.r. - "New generation act E.U." (N.G.E.U.) e collegato "Recovery plan" esecutivo. 107

- **Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme strutturali; 108**
- **Rilanciare l'economia della UE incentivando l'investimento privato; 108**
- **Trarre insegnamento per il futuro comune dalla crisi; 108**

IL MES - MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA'. 112

LINK UTILI 121

VI) 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. **..... 123**

SECONDA PARTE **..... 128**

Una nota introduttiva. 128

Dopo aver delineato il quadro istituzionale dell'Europa unita in quella che costituisce la cornice istituzionale e normativa, in specie dell'intervento economico comunitario, andiamo a esaminare in dettaglio alcuni dei "pilastri riformatori" contenuti nel Piano di ripresa e resilienza (P.n.r.r.) presentato alla

Commissione della U.E. dall'Italia. Infatti, per trattare tutti gli altri ci vorrebbe troppo spazio espositivo. 128

VII) IL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RE**SILIENZA" PRESENTATO ALL'UNIONE EUROPEA D**AL GOVERNO ITALIANO IL 30 APRILE 2021. **..... 129**

N**egli "obiettivi strategici" indicati nel crono**-programma impegnativo di riforme necessarie per poter usufruire degli aiuti europei. **..... 129**

VIII) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA: L'ATTUALE STATO APPLICATIVO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI EROGATI. **..... 135**

I) Il contenuto di settore nel "Piano nazionale di ripresa e resilienza". 147

II) Le indicazioni europee in materia di pubblica Amministrazione italiana. 205

In effetti, negli anni, il Consiglio dell'Unione Europea, attraverso la formulazione delle proprie "Raccomandazioni annuali sul Piano nazionale di riforma dell'Italia" ha costantemente invitato le istituzioni del nostro Paese, in linea generale, ad effettuare determinanti investimenti che siano letteralmente disposti, 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". 205

IV) Gli altri contenuti del Piano. 208

V) Il dossier relativo alle "Misure per la diffusione dell'amministrazione digitale" previste nei decreti-legge 34 e 76 del 2020. 210

VI) Il contenuto del decreto-legge n.76/2020 un testo recante delle: "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". 212

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI. 214

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. 214

Finora, si tratta di una modalità consentita, in via temporanea, dalle normative collegate all'emergenza del "coronavirus" per limitare il più possibile la presenza fisica di avvocati e parti impegnati per il deposito materiale diretto, e ancora cartaceo, presso gli uffici giudiziari di ogni grado. Nelle modalità attualmente rese possibili, sia in sede civile (pur con applicazione molto limitata del p.c.t.- processo civile telematico) che penale (non esiste un processo penale telematico) presso le Cancellerie della Corte di Cassazione. 214

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). 214

X) Dossier "Decennio digitale europeo": gli obiettivi per il 2030. 217

XI) I contenuti specifici del "Piano nazionale di riforma 2020". 218

I sistemi per il voto elettronico. **223**

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (C.i.e.). 224

XIV) La nuova figura istituzionale del "Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale". 228

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali: "Repubblica digitale". 234

XVII) L'innovazione digitale nelle misure generali per i cittadini. 234

Attualmente sono in corso di realizzazione diverse altre misure operative previste dai precedenti interventi per sviluppare le competenze digitali necessarie alla popolazione per poter meglio esercitare i propri <diritti di cittadinanza> e nelle votazioni elettorali 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. 234

DOSSIER: IL "PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA P.A." E LA STRATEGIA PER IL 2025. 239

XVII) Misure urgenti di crescita economica e la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. 239

XVIII) Le modifiche al C.A.D. il <Codice dell'amministrazione digitale>. 240

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (2005). 242

NOTE SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: IL P.N.R.R. 244

Una premessa sul "next generation Italia". 244

il Piano nazionale di ripresa e resilienza. 244

Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato "Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategico-progettuale. 249

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, nel corso dei quasi due anni passati, hanno spinto la UE a formulare una risposta coordinata, a livello sia: a) congiunturale, ... 249

La fase della "transizione digitale" degli Stati europei. 252

L'IMPOSTAZIONE E GLI OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO. 256

I lavori preparatori del Piano nazionale. 256

Assi strategici e priorità trasversali. 256

Gli aspetti critici del nostro "Sistema sanitario nazionale" (S.s.n.). 260

Il Programma denominato React - E.U. con gli "obiettivi verdi". 262

LE "RIFORME STRUTTURALI" IN ITALIA. 267

Le riforme orizzontali: la pubblica amministrazione e la giustizia due criticità nazionali congiuntamente dannose. 269

Costituiscono settori che soffrono da diversi decenni situazioni critiche, disorganizzative, strettamente collegate fra loro, causando, con la sommatoria delle rispettive inefficienze, gravi conseguenze dannose ai cittadini, così come all'economia complessiva del Paese..... 269

In generale, è proprio la riforma della P.a. e del personale di pubblico servizio a rappresentare una condizione essenziale per dare un futuro migliore all'Italia. 271

IL "PUBBLICO IMPIEGO". 284

Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziate nel P.n.r.r. e i fondi economici della "Programmazione europea 2021/2027"..... 287

LA "RIFORMA DELLA GIUSTIZIA"..... 290

Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma. 291

Interventi sull'organizzazione attuale degli uffici, l'adozione di "mezzi alternativi" efficaci rispetto al contenzioso giudiziario e riforma della disciplina professionale forense..... 300

Alla Corte di Cassazione destinati 200 Funzionari "Assistenti del processo"... 303

Gli "Assistenti" addetti all'ufficio per il processo" quale personale dell' U.p.p (All. II al d.L.80/2021). 304

Alternative dispute resolution (A.d.r.). 307

Il "giudizio di legittimità" della giurisdizione ordinaria 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 necessari <principi di sinteticità e di auto-sufficienza dell'atto d'impugnazione>. Aspetti che devono necessariamente contraddistinguere il contenuto degli atti ricorsuali presentati in una sede giudicante posta dall'ordinamento giudiziario al vertice più elevato del nostro sistema giurisdizionale..... 317

Inoltre, il Piano in esame prevede di uniformare le concrete modalità di svolgimento del procedimento in sede civile per semplificarne, in rito, la definizione mediante l'adozione maggioritaria della pronuncia resa in camera di consiglio, sia partecipata che non (vedi, l'art.380 bis del C.p.c.), mantenendo alcune importanti prescrizioni restrittive al pubblico adottate nel periodo del <covid-2019>. .....

Nelle norme riformate un'innovazione prevista è quella del possibile "rinvio pregiudiziale" dal giudice di merito in Corte di Cassazione. 317

Questa modifica del rito prevede la potestà del "giudicante di prima istanza": Tribunale ordinario e tributario di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione durante la propria fase istruttoria, per sottoporle la risoluzione di una questione "nuova" in nomofilachia e distinta da un triplice profilo: 317

1) in quanto non ancora affrontata dalla Corte; 317

2) questione di puro diritto e di particolare importanza giuridica tanto da presentare delle 317

gravi difficoltà interpretative in quello ed in successivi giudizi; e, quindi sia: .. 317

3) suscettibile di riproporsi in numerose controversie tali da costituire dei casi seriali che possono integrare un "filone giudicante". 317

In questo modo, si troverà favorito, e anticipato, il raccordo con il dialogo tra gli organi giudicanti di merito e la Corte di 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 legislativi attuativi possano poi essere pubblicati entro la fine del 2022. Mentre, si può stimare che, entro la fine del 2023, possano essere adottati eventuali, ulteriori, strumenti di normazione secondaria e amministrativi quando ritenuti necessari (decreti ministeriali e regolamenti). 317

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA. 318

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA E LE FUNZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE. 327

I diversi progetti realizzabili in Corte di Cassazione. 331

Il "Palazzo di giustizia di Roma" sede della Corte di Cassazione: una possibile "area museale - parziale" o luogo per eventi musicali stagionali. 333

La "Cassa delle ammende" Ente destinatario delle sanzioni previste dall'art.616 del Codice di procedura penale. 345

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO (r.D. 30 gennaio 1941, n.12). 355

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA. 358

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NELLE "RIFORME ABILITANTI" 361

Gli "investimenti strategici" previsti nel <Next generation Italia> in materia di "semplificazione amministrativa, normativa e di concorrenza"..... La necessità vitale di semplificazione e razionalizzazione della legislazione. ... 361

"Missione salute". 375

UNA SINTESI FINALE SUL PIANO DI RIFORME CONTENUTO NEL P.N.R.R. 377

IX) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI. 380

La pubblica Amministrazione nella Costituzione. 382

X) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA. 383

L'attuale stato della tecnologia digitale nei servizi pubblici. 383

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. 383

IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. 388

Atti amministrativi e giudiziari (v. in precedenza). 398

CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. 430

Rappresenta una imperdibile occasione, storica, per migliorare decisivamente le incerte sorti del nostro Paese nuovamente incanalato in una pericolosa congiuntura. 430

BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI. 432

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: DOMANDE E RISPOSTE.... **435**

INDICE ANALITICO..... **440**

VII) Il "valore della giustizia" in Italia...... **456**

VIII) La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria...... **460**

I) ALLEGATO:

IL TESTO DELLA RELAZIONE PER AUDIZIONE AL SENATO…… **446**

II) ALLEGATO:

IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR…….…… **461**

ALLEGATO I

SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONI RIUNITE (2°) GIUSTIZIA e (6°) FINANZE E TESORO

D.d.l. n.2636 recante la riforma della "giustizia tributaria"

Audizione di Stefano PALUMBO del 28 giugno 2022[412]

(dalle 11. a.m.)

RELAZIONE SINTETICA

In estrema sintesi, per essere utili al lavoro da compiere nel poco tempo che gli On. Senatori hanno avuto disponibile per una riforma legislativa incidente su di un settore tanto importante, anche nei riflessi sull'economia nazionale, con la presente, si cerca di fornire un contributo pratico riguardante aspetti realizzabili nell'insieme normativo e attuativo della legislazione riformatrice in approvazione. Si premette un personale parere sostanzialmente favorevole sul D.d.l. all'esame del Senato della Repubblica, testo sul quale consiglierei di non intervenire con emendamenti numerosi e tantomeno strutturali, allo scopo di evitare il dannoso risultato di un sistema ibrido e ingestibile.

Allora, andando per punti:

I) La giurisdizione "mista" tributaria, i suoi attuali organi ed uffici.

Si deve premettere che, nel nostro Ordinamento giuridico, quella tributaria è l'unica giurisdizione "specializzata" non prevista da fonti normative costituzionali, diversamente dall'amministrativa, contabile e penale militare che la nostra Carta fondamentale indica espressamente. In effetti, è stata istituita per legge ordinaria e completata dai decreti legislativi attuativi, con i quali sono state determinate le norme strutturali di sistema, quelle su uffici, norme procedurali e processuali, organi giudicanti e il supporto del personale amministrativo di Segreteria. Come vedremo, a costituire un "sistema misto di giurisdizione" formato:

[412] La Relazione è stata pubblicata su <Senato.it> dal 27 luglio 2022.

- a) da due gradi giudicanti “specializzati” di merito (svolti dalle Commissioni tributarie Provinciali e Regionali) che sono completati
- b) dalla proposizione di un possibile ricorso, consentito ex art.62 delle norme del processo tributario dopo l’abrogazione della Commissione tributaria centrale “regionalizzata”, alla sede di legittimità, vertice della “giustizia ordinaria”: la Corte di Cassazione.

Organo nazionale di giustizia nella quale opera, come “Sezione specializzata” in materia di contenzioso tributario, la Quinta sezione civile. Peraltro, l’unica componente giudicante che nella storia (iniziata nel 1876) non sia stata istituita da una legge, ma da un Decreto amministrativo del Primo Presidente del 19-21 giugno 1999.

Una struttura giudicante che attualmente risulta oberata dalla pendenza di quasi 43.000 fascicoli di ricorso da esaminare, decidendoli (pari al 12% circa dell’intera consistenza del contenzioso nazionale) per un controvalore documentale (“di copertina”) prossimo ai 50 miliardi di euro.

Tale entità giudiziaria, pur lievemente diminuita nell’ultimo triennio, costituisce ancora oltre il 41% dell’arretrato del settore civilistico complessivo della “Corte di legittimità” (consistente in 111.000 ricorsi) del quale costituisce la maggiore componente irrisolta e, purtroppo, come accade da oltre venti anni.

Tanto premesso, si è favorevoli alla proposta in esame che vuole introdurre un <ordinamento professionale> degli organi della “giurisdizione tributaria” con la doverosa notazione che l’insieme strutturale, come delineato nella normativa di riforma per uffici, organi giudicanti, personale di supporto e mezzi, in tutti i numeri previsti nell’intervento in esame, durante l’attuazione della normativa, siano poi costantemente monitorati, verificati ed all’esito potenziati.

Infatti, il numero di 3.000 magistrati giudicanti (a regime nel 2031) “professionali tributari” previsti, rispetto ai termini dell’attuale massa del contenzioso, potrebbe dimostrarsi non sufficiente a garantire le reali necessità di efficienza.

II) La fase antecedente al contenzioso del procedimento amministrativo, con le soluzioni concordate possibili in sede di “auto tutela”.

L'intervento sulla "giustizia tributaria" dovrà essere accompagnato da incisive modifiche <semplificatorie> degli istituti normativi di "diritto sostanziale tributario". In particolare, stiamo parlando dell'assoluta necessità di una complessiva riforma tributaria, in termini sostanzialmente analoghi a quelli perfettamente specificati, con analitica competenza nei possibili pilastri ri-fondativi, dall'attuale Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Fra questi, occorre intervenire in "sede amministrativa" su modalità e tempi del procedimento di accertamento degli oneri erariali richiesti a persone fisiche e imprese per potenziare, rendendoli effettivamente praticabili, i "mezzi giustiziali" espressione propria della fase amministrativa dell'"Autotutela tributaria":

- dal "diritto di accesso" in poi, realizzando un reale "cambio di prospettiva" con apertura procedimentale nei rapporti con il cittadino non più visto come "colpevole": a prescindere.

Attraverso istituti risolutivi incentivati applicabili subito a seguito del "controllo automatizzato" ed in specie rivolti a quella vasta platea di contribuenti che, magari non rivolgendosi a soggetti professionali, compie degli "errori formali" o banali e attualmente sono quasi costretti a ricorrere alla via contenziosa per mancanza di utili e tempestivi contatti. Invece, si tratta di fattispecie immediatamente risolvibili che consentirebbero, in larga misura, di poter effettivamente ridurre il ricorso al contenzioso di genere, almeno nella misura di un terzo. Infatti, quanto accade nei rapporti con gli uffici costituisce evenienza, al contrario, spesso resa inevitabile per mancanza o negazione di ogni possibile interlocuzione utile con i responsabili degli uffici fiscali dei vari enti: dallo Stato, ai Comuni e gli enti pubblici, anche non territoriali.

III) Il Giudice tributario professionale in sede monocratica.

Sul punto, lodevolmente, la riforma del processo tributario relativa alla modifica del rito prevede le funzioni monocratiche del giudice divenuto professionale, con limite del valore di causa fissato a 3.000 euro. Si deve confermare che, a nostro avviso, per aversi la massima risultanza riduttiva come portato dell'innovazione processuale in atti, occorre anche limitare, come appena scritto, attraverso un

deciso intervento “a monte” quella potenziale platea di ricorrenti del “genere per errore scusabile” compiuto in sede di “auto compilazione”.

IV) Necessità di una riforma tributaria.

Quindi, è assolutamente necessario procedere a una complessiva “riforma del sistema tributario” tale da formare una rinnovata cornice ispirata anche ai “diritti del contribuente” consacrati nello “Statuto” relativo ed agevolare gli onesti.

Inoltre, occorre rilanciare concretamente le funzioni d’intervento del “Garante per i diritti del contribuente” previste a livello regionale, nella migliore osservanza dei principi resi sistemici di uguaglianza formale, quanto sostanziale, del cittadino “contribuente” (persona fisica o giuridica), di fronte alla “legge tributaria” ex art.3 della Carta fondamentale. Tanto in applicazione degli art.23 e 53, passando per le norme degli articoli 28, 81, 97 e 98 e per le Regioni e gli Enti locali di quelle contenute negli artt.118 e 119.

Ricordiamo il testo di entrambe le “fonti costituzionali” sulla imposizione pubblica. Secondo la prima disposizione, quella dell’art.23:

“*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”;* un sistema impositivo pubblico costituzionalmente “legittimo” completato dalla seconda norma prevedente che:

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

V) Una notazione: manca negli atti parlamentari un elenco delle sedi della “giustizia tributaria” con sintesi degli organici.

Come spesso accade, anche in ambiti riformatori di particolare importanza, il proponente si dimentica di fornire dati strutturali di essenziale conoscenza per i Parlamentari esaminanti, in specie l’elenco delle sedi giurisdizionali giudicanti che saranno in funzione con il giudice professionale tributario anche nella fase transitoria, ovvero: a) le Commissioni tributarie provinciali, in primo grado; e, b) le Commissioni tributarie regionali, organi di appello sulle prime decisioni

L’indicazione delle sedi e la loro somma di sistema contribuisce, fin d’ora, a far capire ai deliberanti se i numeri degli organici magistratuali e amministrativi previsti in riforma sia nella fase transitoria che in quella successiva “a regime”

possono essere considerati sufficienti ad invarianza iniziale del carico giudiziario.

VI) Il giudizio tributario nel grado di legittimità della giurisdizione ordinaria.

Venendo alla specifica competenza personale che nella Corte di Cassazione si origina dal 1995/1996 allorquando le competenze, erano strettamente delimitate nei ristretti limiti consentiti dall'art. 111, settimo comma, della Carta costituzionale (art.360, terzo comma, del C.p.c.). Quindi, ad aspetti di pura legittimità (violazione di legge). Sistema nel quale erano attribuite alla I Sezione civile, ove operava un "collegio tematico" con unica udienza settimanale, ovvero alle Sezioni unite, con esame possibile ai sensi del secondo comma dell'art.374 del Codice processuale civile. Successivamente, cessata la competenza della Commissione tributaria centrale, le cui sentenze residue, a definizione dell'arretrato[413], continuavano a poter essere impugnate secondo i ristretti limiti cognitivi del sistema precedente, dal 1° aprile 1996, i ricorsi tributari rivolti alla Cassazione potevano essere formulati secondo l'intera gamma di motivi (cinque) previsti nel testo dell'art.360 del C.p.c. Con numeri che presto diventarono insostenibili per l'intera Corte, fino a raggiungere gli oltre 121.000 civili (tributari) alla fine del 2019. Tra questi, quelli aventi ad oggetto le materie proprie del contenzioso erariale tendevano a costituire il 50% dell'intero arretrato ed a superare quota 50.000.

Ovviamente, la Sezione tributaria, da oltre vent'anni (nel gennaio 2002 venne presentata la Relazione "Cantillo-Palumbo" recante quelle specifiche previsioni), costituisce la prima entità giudicante dell'Organo di legittimità per il numero delle impugnative assegnate "per competenza" da dover definire. Ora, nonostante una elevata produttività della struttura, nel corso degli ultimi tre anni, il numero complessivo dei ricorsi arretrati rimasti da dover definire è sceso di (sole) 6.000 impugnative, oltre a pareggiare almeno le nuove iscrizioni, in sostanza evitando il tracollo strutturale. Occorre, per onestà, segnalare che dal marzo 2020 ad oggi i ricorsi tributari si sono stabilizzati nel numero annuale di 12.000 circa.

Comunque, al risultato positivo hanno collaborato i magistrati giudicanti e quelli applicati del Massimario, il personale amministrativo-giudiziario ed i componenti

[413] La Commissione tributaria centrale, benchè "regionalizzate" con sedi decentrate oltre Roma, aveva cumulato circa 200.000 casi arretrati smaltiti poi in oltre un decennio.

del **"Nucleo della Guardia di Finanza**" costituito, nel dicembre del 2017, presso la Corte di Cassazione, in ausilio alla Sezione tributaria, con decreto del Primo Presidente d'intesa con il Comando generale del Corpo. Questi ultimi, militari in servizio nell'ufficio, ove sono stati pienamente operativi anche nelle fasi più acute della pandemia, con effetti salvifici, hanno professionalmente collaborato con i magistrati alla predisposizione di oltre 6.000 provvedimenti (in specie, Decreti) di cessazione della materia del contendere fiscale=chiusura della lite. In particolare, verificando in atti i "requisiti legittimanti" richiesti dalle normative alle parti per l'applicazione dei benefici relativi alla definizione agevolata delle controversie (condono): come si vede, coprendo quasi integralmente, nei numeri, quel citato saldo positivo di attività.

Tuttavia, restano sempre troppi i ricorsi presentati alla Corte di legittimità per liti fiscali (fino a circa 1.000 al mese) per numeri assoluti che la struttura non può comunque supportare.

Tornando all'articolato riformatore, in atti, vi è solo un cenno sulle importanti necessità proprie della Corte di Cassazione, ma nulla viene proposto a modifica. Salvo uno "sperato effetto" indotto dalle limitazioni poste ai motivi di appello nei casi di competenza monocratica per il valore controverso fino a 3.000 euro. In contrario, si consideri che l'attuale "valore medio" per ricorso è superiore agli 11.000 euro, un eventuale beneficio sarà molto lento.

Tornando alla riforma processuale vengono previste altre due innovazioni:

a) la prima riguarda una nuova tipologia impugnativa, definita **<ricorso per rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione>** deliberato da un Giudice tributario di merito, valutati gli elementi costitutivi di una "**questione tributaria controversa**": 1) la novità; 2) l'importanza oggettiva; e 3) la serialità della fattispecie,

che si ritiene di deferire, sospendendo il relativo giudizio, alla Corte di Cassazione affinché quale organo nazionale "nomofilattico" esprima subito, sul caso inviato, un indirizzo interpretativo univoco, motivato, riproducibile, ovvero stabile. Ciò eviterebbe un numero indefinito di altri ricorsi che potrebbero impegnare, invece, per molti anni e con esiti contraddittori l'intero "sistema (misto) della giustizia tributaria". Anche qui, l'innovazione pur utile non appare decisiva e inoltre occorre

intervenire sulla tempistica di ricezione-iscrizione-assegnazione alla Sezione tributaria che non può certo ripetere i termini dilatati di quella attuale dei "ricorsi ordinari" (vedi art.369 e seg. del Codice del rito civile), altrimenti si contribuirebbe solo a creare ulteriore arretrato.

b) l'altro istituto processuale che viene rimodulato dalla riforma processuale in esame, è quello del **"ricorso nell'interesse della legge (tributaria)"** un "mezzo processuale straordinario" del settore civile adattato al tributario. Proponibile, unicamente a fini nomofilattici, dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione alla valutazione di ammissibilità del Primo Presidente della Corte ed assegnabile alla Sezione tributaria od alle Sezioni unite civili.

Previsto dall'art.363 del Codice processuale civile può consentire di creare altri "precedenti di rifermento interpretativo qualificato" tali da costituire sicuro ausilio ai giudici tributari nelle decisioni da prendere.

Attualmente, l'istituto è di rarissima applicazione.

Invece utile, nell'articolato di riforma, per il possibile collegamento funzionale realizzabile con l'omologa struttura esistente presso la Corte di Cassazione, l'istituzione dell'"**Ufficio nazionale del Massimario tributario**". Una struttura specifica per raccogliere sistematicamente le decisioni adottate dai giudici di merito istituita presso il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, in collegamento funzionale con l'Ufficio del Massimario di legittimità presso la Corte di Cassazione. Così come risulterà utile la prevista creazione di un **"Ispettorato della giustizia tributaria**" quale organo di verifica funzionale della giurisdizione con competenza nazionale.

Infine, mi sia consentito di tornare, con una proposta di tipo amministrativo-organizzativo, sul grave problema nazionale che continua a essere rappresentato dalla "Sezione tributaria" della Corte di Cassazione: struttura sulla quale il Legislatore, con la riforma in esame, ha deciso di non intervenire direttamente. Vero che non sarebbe stata operazione facile, tuttavia lasciare il quadro attuale invariato significa continuare ad avere problemi seri per almeno i prossimi dieci anni e sperare che la diminuzione del contenzioso continui accompagnata da quella della produttività in essere. Al riguardo, ricordo come nel recente passato

fossero state tentate altre vie parlamentari che appare opportuno rammentare nel capitolo seguente riproduttivo di parte della mia ultima pubblicazione, dal titolo "**Elementi di diritto europeo. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. La riforma della pubblica amministrazione, di giustizia e fisco nei progetti possibili**" edita, nel marzo 2022, sulla "Rivista di contabilità pubblica"[414].

VII) Il "valore della giustizia" in Italia[415].

In Italia, più in generale, sono oltre 200 i miliardi annualmente riconducibili al <*settore della giustizia*> valori dei quali circa il 10% si perde a motivo di grave inefficienza organizzativo-strutturale, tempi lunghi di svolgimento. Storici fattori negativi cui si aggiunge anche la notazione della grave contraddittorietà delle risoluzioni giudiziarie, infine adottate, a volte diametralmente opposte nelle loro risultanze sul medesimo istituto giuridico.

Mentre, d'altra parte in Corte di Cassazione si accumulano quasi 50 miliardi di controvalore documentale (relativi al dichiarato dei 43.000 ricorsi) delle cause arretrate nel solo "settore tributario di legittimità"[416] al netto delle altre civilistiche, ovvero a poter realmente affermare che:

"c'è una finanziaria nascosta tra le carte della Corte".

[414] Pubblicato su internet. Vedi anche il libro di Monica SETTA, nota giornalista, dal titolo: "Italia domani. Economia, famiglia e conflitti, Edizioni RAI, marzo 2022, in particolare le pagg.11 -15.

[415] Pagine da 185 in poi di quella pubblicazione.

[416] Cifra calcolata unicamente in relazione alle oltre 45.000 controversie tributarie arretrate.

Una importante notazione.

Occorre sottolineare una circostanza che per molti sarà sorprendente: meno di quattro, su dieci, dei ricorrenti sono rappresentati da ricorrenti privati, persone fisiche o giuridiche in controversia per tasse, imposte o contributi. Gli altri, con assoluta preponderanza sono composti da ricorsi proposti dall'Avvocatura dello Stato, da quelle di Regioni, Provincie, Comuni, Enti pubblici, sia territoriali che no, infine Amministratori giudiziari e Curatori fallimentari, soggetti sui quali dover incidere per ridurre l'attuale "massa impugnatoria".

In ogni caso, e torniamo alle azioni politico amministrative fatte da un precedente Esecutivo, dopo l'emanazione del Decreto adottato in materia e denominato della **"pace fiscale**" il n.119 del 23 ottobre 2018[417] si era tentato, prima del voto, di emendarne "utilmente" il testo normativo introducendovi delle norme correttive di alcune delle disfunzioni delle quali stiamo scrivendo, 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 impegnato, durante l'iter di conversione in legge di quella decretazione, una possibile, e per noi quanto mai auspicabile, integrazione delle fonti normative allora poste in esame per l'approvazione parlamentare, inviando una bozza di proposta emendativa 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 (ora organicamente inserita in altro testo[418]) indicata quale possibile modifica ed integrazione del testo di quel Decreto fiscale in conversione dinanzi al Parlamento nell'ottobre 2018.

Considerata la sua perdurante attualità consisteva, e consiste, ove lo si voglia riprendere in esame, in un elaborato di proposta avente applicazione, con oneri

[417] Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale S. o. n.147 del 2018 e con vigenza dal 24 ottobre 2018.

[418] Esattamente nel cap.98 del testo intitolato: "Diritto, economia e giurisdizione" ove trova sviluppo nelle pagine 410 e seguenti.

minimi di spesa, che era, e resta, funzionale agli obiettivi perseguiti da quella decretazione divenuta poi legge in materia.

In specie, dall'art.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 entrambe le sue attuali componenti operative, preliminare ed ordinaria). Era una integrazione, di natura omogenea rispetto a materia e testo normativo che si rendeva possibile durante la fase di esame - conversione del decreto alle Camere[419]. Purtroppo, così non è stato, malgrado il nostro personale impegno, ma l'emergenza restava e resta, sia pure su cifre lievemente ridottesi. **Permane, per la struttura giudicante tributaria della Corte il reale problema di attività che è <amministrativo> relativo all'organizzazione efficiente di servizi, mezzi, locali e personale, 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 arretrati[420] dei quali quasi 50mila erano tributari. Nel frattempo, molte parole sono state pronunciate, intervenuti tanti, insieme a vari contributi scritti, si sono 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 dello specifico contenzioso tributario nel grado di Cassazione*.**

Si tratta di un problema strutturale che, come in precedenza scritto, è prettamente

[419] Un testo che è stato convertito in legge il 13 dicembre 2018 ed il 18 pubblicato in G.U. senza contenere alcuna delle modifiche proposte.

[420] Esattamente al numero di 117.065 alla data del 31 dicembre 2019.

di carattere "amministrativo-organizzativo" dovendosi implementare i "mezzi" ed i sistemi informatici, le "banche dati" con le strutture operative necessarie, i locali di lavoro ed il numero dei dipendenti congruo compresi. Il tutto, rispetto agli obiettivi realisticamente raggiungibili ampliando gli organici dedicati e non di altra natura. Ora integrando al meglio i Funzionari addetti all'Ufficio per il processo collegato al "Piano nazionale di ripresa e resilienza"

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 studio[421] l'Economia giudiziaria, inserendola nel Corso di Laurea triennale in Scienze giuridiche, classe di studi L-14, Facoltà di Giurisprudenza. Inoltre, una specificazione di studio con decorrenza dall'anno accademico 2019/20 vedeva configurato un "*Orientamento sull'organizzazione giudiziaria"* in un nuovo ambito della didattica, nel quale la materia di *"Economia degli uffici giudiziari*" (più brevemente "Economia giudiziaria") è stata affidata all'autore del presente elaborato.

Con adozione di quello che, con alcuni opportuni adattamenti, viene a costituirne il testo accademico di riferimento per quegli studi. Inoltre, in quell'ambito didattico, lo scrivente veniva incaricato delle complessive funzioni di orientamento ed in particolare di quelle indirizzate agli iscritti dell'Ateneo provenienti dal Settore pubblico in generale, e specificamente rivolte a soggetti interessati appartenenti all'organizzazione giudiziaria[422].Comunque, anche in questo caso, in specie per chi scrive, nel perdurante disinteresse rispetto alle delineate problematiche del

[421] 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 giudiziari*" docenza affidata a Stefano PALUMBO, con la codifica SECS-P/07 e per la validità di 6 crediti formativi universitari.

[422] 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 ed a partire dall'Anno accademico 2019/20 per gli allievi interessati che sono in servizio nella Pubblica amministrazione, in specie per quelli appartenenti ai ruoli giudiziari del Dicastero della Giustizia.

Ministero della giustizia: pertanto, si deve confermare la validità di quel detto bi-millenario romanistico che recita: *"nemo profeta in patria".*

VIII) La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria.

Riportiamo il breve testo che venne presentato durante la fase di conversione in legge con il quale 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.

È 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.

"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, in particolare 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'articolo 140 delle vigenti "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 del 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 pensionamenti[423] 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[424]".

Quanto sopra, viene riportato per doverosa memoria di quanto, negli anni, si è cercato, finora senza successo, di fare.

Sperando, anche nell'interlocuzione diretta, di essere stato utile all'importante impegno legislativo che stanno attendendo gli On.li Senatori componenti delle Commissioni riunite Finanze e Giustizia del Senato della Repubblica, destinatari del presente scritto e del contributo diretto.

Auguro loro un convinto buon lavoro.

Restando a disposizione del Parlamento.

Roma, 27 giugno 2022. **Stefano PALUMBO**

---

[423] 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.

[424] Ove essi erano meglio dettagliati nel corpo dell'art.26 del D.l. in conversione.

II) ALLEGATO: IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR. (link)